

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels Drets Humans

Queja 2501388
Materia Empleo
Asunto Empleo público: llamamientos desde bolsas de empleo temporal

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 02/04/2025 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2501388. La persona interesada presentaba una queja por la actuación del Ayuntamiento de Callosa de Segura en relación con el funcionamiento de la bolsa de empleo temporal de plazas de educador social.

De la documentación aportada por la interesada se desprendía que formaba parte de la bolsa de empleo temporal de educador social constituida a resultas de un proceso selectivo finalizado en 2023 y que en esa bolsa ocupaba la posición n.º 8. El Ayuntamiento de Callosa de Segura, en aplicación del convenio suscrito con el Ayuntamiento de Torreveija, procedió a efectuar llamamientos de personal de la bolsa para su incorporación a ese ayuntamiento.

La interesada exponía que no había recibido ningún llamamiento pero que, sin embargo, habían sido nombradas otras personas que ocupaban en la bolsa posiciones inferiores a la suya. Así, en la consideración de que no se había respetado el orden de llamamientos, presentó reclamación ante el Ayuntamiento de Callosa de Segura el 18/02/2025.

Añadía la interesada que el Ayuntamiento de Callosa de Segura contestó a su reclamación el 28/03/2025, adjuntando tres documentos: (i) oficio de la Concejala de Personal suscrito el mismo 28/03/2025, mediante el que le daba traslado de los documentos siguientes; (ii) diligencia de 06/03/2025 suscrita por el funcionario municipal que realizó llamadas telefónicas a la interesada los días 03/12/2024 y 04/12/2024 que no fueron atendidas —y que por ello no quedaron registradas al resultar infructuosas—; y (iii) informe de la Técnico de Gestión Administrativa de Recursos Humanos de 14/03/2025 en el que señala que las bases reguladoras de la selección de personal de la que dimana la bolsa de empleo temporal no contienen previsión ninguna respecto al modo de funcionamiento de la bolsa.

Por ello, el 03/04/2025 solicitamos al Ayuntamiento de Callosa de Segura que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto.

La petición de informe fue notificada al Ayuntamiento el 06/04/2025, sin que dentro del plazo concedido se haya recibido en esta institución el informe solicitado.

La falta de emisión del informe nos impide contrastar las alegaciones realizadas por la persona promotora de la queja que, por tal motivo, habrán de tenerse por ciertas.

2 Conclusiones de la investigación

La actuación administrativa investigada se concreta en el modo de funcionamiento de la bolsa de empleo temporal constituida en el Ayuntamiento de Callosa de Segura para cubrir necesidades de educadores sociales; más concretamente, sobre el modo y forma en que se realizan los llamamientos de sus integrantes y la constancia de dicho trámite.

Según expuso el propio Ayuntamiento de Callosa de Segura en la respuesta que facilitó a la interesada el 28/03/2025, en la entidad local existe una bolsa de empleo temporal de educadores sociales.

A través de esta bolsa se pueden cubrir necesidades de personal, sea por la existencia de plazas vacantes hasta su cobertura definitiva, sea para la sustitución transitoria de los titulares de las plazas, sea para la ejecución de programas de carácter temporal o lo sea para atender situaciones de acumulación de tareas.

En definitiva, a través de la bolsa de empleo temporal el Ayuntamiento se puede dotar de personal funcionario interino en cualquiera de las modalidades previstas en el artículo 10 del texto refundido del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, TREBEP. O de personal laboral temporal si ésta debe ser la naturaleza del vínculo jurídico a establecer. En similares términos se pronuncia la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, en su artículo 18.

No cabe olvidar que el acceso al empleo público consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución también viene referido a la adquisición de la condición de empleado público interino o temporal. El acceso al empleo público de forma temporal también ha de satisfacer los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, a los que se une el de celeridad (artículo 10.2 del TREBEP), pues su finalidad es la cobertura inmediata del puesto de trabajo.

Ahora bien, sin perder de vista la celeridad que impone el legislador básico, ello no puede suponer en modo alguno la inobservancia del procedimiento establecido ni, en su defecto, la falta de respeto a las garantías que han de otorgarse a los ciudadanos para acceder en condiciones de igualdad a la función pública y a ser tratados de forma imparcial por los órganos de selección.

El artículo 18.6 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, dispone que:

La selección, que será objeto de regulación reglamentaria y tendrá por finalidad la cobertura inmediata del puesto, deberá realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, a través de la constitución de bolsas de trabajo vinculadas al desarrollo de las ofertas de empleo público en las que solo podrán inscribirse quienes hayan aprobado al menos alguna de las pruebas del proceso selectivo, y cuya gestión corresponderá a la Dirección General que ostente las competencias en materia de función pública. No obstante, podrán preverse como otras vías de acceso de personal interino, convocatorias específicas que garanticen los principios de capacidad, mérito, igualdad y publicidad, siempre que se exija superar alguna prueba de conocimiento

En cuanto a su regulación reglamentaria, la encontramos en el Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal de la función pública valenciana, aprobado mediante Decreto 3/2017, de 13 de enero, del Consell, en sus artículos 32 a 37. Precisamente el artículo 37 del Reglamento contiene una previsión específica para las Administraciones Locales:

En el ámbito de la Administración local, las bolsas de empleo temporal se regirán por las normas de constitución y funcionamiento que se dicten por el órgano competente de la respectiva entidad local, previa negociación con las organizaciones sindicales en el marco de la respectiva mesa de negociación. En todo caso, las disposiciones de este decreto respecto a la constitución de las bolsas de empleo temporal, serán de aplicación supletoria a la administración local.

El Ayuntamiento de Callosa de Segura reconoce que no dispone de procedimiento que regule el funcionamiento de las bolsas de empleo temporal. Esto es, no dispone de una regulación propia que determine cuándo, cómo, por quién y a quién deben realizarse los llamamientos cuando el Ayuntamiento necesite dotarse de personal o, como es el caso, cuando deba ceder personal de las bolsas a otras administraciones con las que mantenga acuerdos de colaboración recíproca.

La ausencia de procedimiento es, en la práctica, ausencia de garantías. Tanto para el aspirante a la obtención de un empleo público como para el gestor de los recursos humanos del Ayuntamiento. El procedimiento indica el camino a seguir para alcanzar el objetivo del nombramiento temporal, y usualmente habría sido objeto de negociación con la parte social.

Para el aspirante, conocer el procedimiento a seguir le permite acomodar sus actuaciones al mismo y comprobar que se ajusten a lo previsto. Así, por ejemplo, el aspirante puede conocer cómo se realizan los llamamientos y las consecuencias de su desatención. Esta comprobación no se limita a su propio actuar, sino que se extiende a las actuaciones que pudieran realizar otros aspirantes que concurran en el procedimiento en competencia por el puesto o plaza convocados, así como a las que realice la propia Administración.

Para la Administración, disponer de un procedimiento que regule sus actuaciones permite a los gestores de la materia el conocer y tramitar las diferentes fases en que se deba desarrollar, de forma imparcial y objetiva, garantizando su actuación responsable y temporalmente adecuada.

Al no disponer de regulación propia, **se desconoce cómo actúa en cada momento el Ayuntamiento de Callosa de Segura en relación al funcionamiento de la bolsa de empleo temporal.**

Así, pese a que en la diligencia emitida por el funcionario Administrativo el 06/03/2025 para dar respuesta a la interesada se afirma la existencia de «procedimiento establecido por el departamento de personal para la gestión de la bolsa de trabajo», en el informe emitido el 14/03/2025 por la Técnico de Gestión Administrativa de Recursos Humanos se señala que «Las bases reguladoras del proceso selectivo para proveer mediante concurso de méritos una plaza de educador/a social (proceso extraordinario de estabilización), no indica el procedimiento a seguir respecto al funcionamiento de la bolsa.»

Por tanto, consideramos que las invocaciones al procedimiento establecido por el departamento de personal se realizan, más que a un procedimiento propiamente dicho, a una práctica administrativa

que no se encuentra establecida formalmente ni ha sido objeto de aprobación por el órgano competente.

En el presente caso, afirma el Ayuntamiento haber realizado dos llamadas telefónicas los días 03/12/2024 y 04/12/2024, de las que no existe constancia ni registro ninguno más allá de la diligencia confeccionada tres meses después por el empleado municipal que realizó las llamadas, con ocasión de la reclamación presentada por la interesada.

Además, tampoco se alude a la existencia de medios alternativos de localización de la interesada que pudieran haberse empleado para procurar su nombramiento temporal, tales como correos electrónicos o publicaciones edictales, medios ambos de los que quedaría la necesaria constancia.

Sin poner en duda la realidad de dichas llamadas, lo cierto y verdad es que **el Ayuntamiento debió dejar constancia de su realización en el mismo momento en que se produjeron**, pues la inmediatez en su registro sin duda facilita la aportación de datos precisos de tiempo y lugar que, a futuro, pueden quedar borrados de la memoria. Fijémonos en este punto que en la diligencia del funcionario suscrita el 06/03/2025 ni tan siquiera se indica la hora en la que se realizaron las llamadas ni el número telefónico al que se cursaron, dificultando así su prueba por otros medios y limitando con ello las posibilidades de defensa de la interesada.

Así, con la actuación del Ayuntamiento, que comienza por la falta de regulación del procedimiento de llamamientos a personal integrante de las bolsas de empleo temporal y finaliza con la falta de registro de los trámites realizados, **se cercena el derecho a la tutela administrativa efectiva** que ostenta la interesada y por extensión el derecho fundamental de acceso al empleo público consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución.

Tras la investigación que hemos llevado acabo concluimos que se han vulnerado los derechos de la persona promotora de la queja; concretamente:

- Su derecho de acceso al empleo público a través del nombramiento como personal temporal procedente de la bolsa de empleo temporal de educadores sociales.
- Su derecho a la tutela administrativa efectiva, al desconocer las actuaciones a realizar por el Ayuntamiento tendentes a su nombramiento como empleada pública temporal.
- Con ello se ha vulnerado el derecho a la buena administración plasmado en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En primer lugar, es preciso recordar que el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce a las personas interesadas el derecho a que las Administraciones Públicas traten los asuntos que les afectan en un plazo razonable, en el marco del derecho a una buena administración. Este derecho a la buena administración aparece también plasmado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La buena administración constituye uno de los principios rectores de la actuación administrativa y debe estar presente de forma transversal en todos los ámbitos y sectores de actividad, sin que quede limitado al ámbito de las decisiones regladas. Constituye, además, un derecho de los ciudadanos

que ha de poder ejercitarse de forma real y efectiva, y como tal derecho, puede y debe ser reclamado de los poderes públicos competentes y es merecedor de protección. También la buena administración supone un correlativo deber para las Administraciones cuando actúan a través de sus representantes y empleados públicos, a los que cabe exigir responsabilidad por la tramitación y despacho de los asuntos cuya gestión tienen encomendada (artículos 20 y 21 de la Ley 39/2015).

Como señala el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, en sentencia n.º 196/2019, de 19 de febrero (recurso 128/2016) reiterada posteriormente en muchas ocasiones y acogida por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (por ejemplo, en sentencia n.º 629/2023, de 29 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, recurso 165/2021):

Ya en otras ocasiones hemos hecho referencia al principio de buena administración, principio implícito en la Constitución, arts. 9.3 y 103, proyectado en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales y positivizado, actualmente, en nuestro Derecho común, art. 3.1.e) de la Ley 40/2015; principio que impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivada de su actuación, sin que baste la mera observancia estricta de procedimientos y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente

Señala también el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, en sentencia n.º 1931/2024, de 9 de diciembre (recurso 441/2023) que:

Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva (...)

Este derecho/deber a la buena administración posee una doble proyección: hacia el exterior, que se manifiesta principalmente en la relación que mantiene la Administración con los ciudadanos en el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye; y hacia el interior, tanto en la relación que mantiene la Administración con los miembros que integran sus instituciones y órganos de gobierno como la que mantiene con los empleados públicos a su servicio. Pero en ambos casos, se proyecte el derecho hacia el exterior o hacia el interior, para su plena efectividad resulta imprescindible la actividad material que a diario despliegan los empleados públicos.

En la órbita del empleo público el derecho a la buena administración es predicable en el desarrollo de los procedimientos de acceso a través de los cuales los ciudadanos pueden adquirir la condición de empleado público (también temporalmente) o promocionar profesionalmente. Junto a los principios constitucionales que rigen en esta materia (igualdad, mérito, capacidad y publicidad, arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución), el artículo 55.2 del TREBEP proclama el respeto a los principios de transparencia, imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, independencia y discrecionalidad técnica en su actuación, adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar y agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Centrándonos en la transparencia, la misma pivota sobre todas las actuaciones del proceso selectivo en la consideración de que el adecuado conocimiento del discurrir de sus diferentes fases y de las decisiones que en las mismas se adoptan permite su control por los órganos competentes y, especialmente, por los participantes en la selección, los cuales, como aspirantes a la condición de empleado público, han de disponer de toda la información que posibilite, de forma eficaz y efectiva, el ejercicio de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce. La transparencia queda unida, de este modo, al principio de publicidad y al deber de motivar las actuaciones de la Administración y de los órganos de selección, dando a conocer los razonamientos que justifican sus actuaciones. La transparencia además coadyuva al tratamiento igualitario de los aspirantes en tanto que refuerza las garantías de imparcialidad propias de este tipo de procedimientos.

Es importante destacar que el principio de buena administración pivota sobre el resto de principios que disciplinan la actividad administrativa y, como tiene señalada la jurisprudencia, el principio de buena administración no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente (STS de 17/04/2017, rec. 785/2016).

Finalmente, cabe recordar el contenido del artículo 37 de la Ley 2/2021, de 6 de marzo, del Síndic de Greuges, que dispone la obligación de los sujetos cuyas actuaciones o inactividades puedan ser objeto de nuestra investigación de facilitar el acceso a los expedientes, los datos, los informes y cuanta documentación les sea solicitada, entregando incluso copia de esa documentación si les fuera requerida para el esclarecimiento de los hechos sobre los que se esté indagando en el marco de un procedimiento determinado, con las únicas limitaciones que establezca la ley.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

AL AYUNTAMIENTO DE CALLOSA DE SEGURA:

1. **RECORDAMOS EL DEBER** de colaborar con el Síndic de Greuges, facilitando la información solicitada y contestando a las recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales efectuados.
2. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de tramitar los procedimientos de selección de personal temporal con respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.
3. **RECOMENDAMOS** que, previa realización de los trámites oportunos y negociación con la parte social, se confeccionen y aprueben por el órgano competente las normas procedimentales necesarias para regular el funcionamiento de las bolsas de empleo temporal, dando publicidad a las mismas.
4. **SUGERIMOS** que se revise la actuación realizada en relación al llamamiento de la interesada con reposición de sus derechos para el llamamiento efectuado.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en www.elsindic.com/actuaciones.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana