

"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 2504802
Materia Empleo
Asunto Empleo público: penalización en bolsa de empleo temporal

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 11/12/2025 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2504802. La persona interesada presentaba una queja por la actuación de la Conselleria de Sanidad al haberle penalizado en la Bolsa de Empleo de Celador.

En el escrito exponía que formaba parte de la Bolsa de Empleo de Celador y que el 19/11/2025 cesó en el nombramiento que hasta ese momento tenía, volviendo a activarse en la Bolsa. Añadía que el 21/11/2025 recibió llamada telefónica sobre las 11.40 horas con ofrecimiento de incorporación, ese mismo día, a un puesto de trabajo para realizar una sustitución en el Hospital Arnau de Vilanova.

El interesado consideraba que no se estaba respetando el orden de llamamientos; además, comunicó la imposibilidad de aceptar la incorporación por motivos relacionados con la necesidad de cuidado de su hijo menor de edad que recientemente había sido intervenido quirúrgicamente, pero indicaba que desde la Conselleria se le informó que quedaría penalizado en la Bolsa.

El interesado presentó diversos escritos de alegaciones ante la Conselleria de Sanidad: 21/11/2025 (solicitando la revisión del proceso de llamamiento por no haber respetado el orden de lista), 21/11/2025 (similar al anterior), 25/11/2025 (exponiendo circunstancia familiar impeditiva de incorporación al llamamiento) y 27/11/2025 (exponiendo la falta de respeto del plazo previsto en el artículo 19 de la Orden 4/2019 para contestar a las ofertas de trabajo).

La Conselleria de Sanidad emitió respuesta el 01/12/2025, manteniendo la penalización en la Bolsa de Empleo en el entendimiento de que no existía motivo que pudiera justificar el rechazo de la oferta de trabajo.

Sin embargo, no se pronunciaba sobre el plazo de que disponían los integrantes de la Bolsa para responder a las ofertas de trabajo, ni tampoco sobre la falta de respeto del orden de prelación advertida por el interesado. Además, en esa respuesta no se indicaban los recursos que pudieran interponerse.

Por ello, el 18/12/2025 solicitamos a la Conselleria de Sanidad que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto.

El 15/01/2026 recibimos el informe de la Conselleria, en el que exponía que:

1. Antecedentes

La persona interesada presentó dos escritos el 21/11/2025 solicitando la revisión del llamamiento efectuado en la categoría Celador el día 21/11/2025 en el Departamento Arnau, al considerar que la asignación realizada debería haberle correspondido a él en lugar de a la candidata (...) (posición ...).

Posteriormente, el día 25/11/2025 presentó un nuevo escrito en el que solicitaba que se valorara su situación familiar, motivo por el cual rechazó una oferta para el mismo departamento en fecha 21/11/2025. Adjuntó un informe médico de alta hospitalaria de su hijo, de fecha 14/11/2025.

El día 27/11/2025 volvió a dirigirse a esta Conselleria solicitando la revisión de la penalización impuesta, alegando que la Administración no respetó el plazo previsto en el artículo 19 de la Orden 4/2019 para la contestación de llamamientos.

Asimismo, la persona interesada formuló una queja ante el Síndic de Greuges por considerar parcial la respuesta de esta Conselleria a sus solicitudes de información relativas a los llamamientos y penalización en la categoría Celador del Departamento Arnau de Vilanova.

2. Normativa aplicable

La normativa aplicable al presente caso es la ORDEN 4/2019, de 14 de noviembre, de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se regula el procedimiento de selección de personal temporal para la cobertura de plazas estatutarias gestionadas por la Conselleria con competencias en materia de sanidad.

Se citan a continuación los preceptos de aplicación más directamente relacionados con el caso, sin perjuicio del resto de disposiciones contenidas en la Orden 4/2019:

“Artículo 19. Generación y comunicación de las ofertas y documentación necesaria (...)

Artículo 23. Situaciones en las listas de empleo temporal

8. Penalizado/a.

El personal seleccionado que, tras habérsele comunicado una oferta de nombramiento no la acepte o, en el caso de aceptarla, no comparezca en el plazo concedido para su formalización, o renuncie al nombramiento sin concurrir ninguna de las causas justificativas de no penalización, permanecerá seis meses en situación penalización en la categoría objeto de la oferta

(...)

Se entenderá como causa justificativa de no penalización:

- a) La falta de capacidad física, psíquica o sensorial, que imposibilite o dificulte el desempeño de las funciones de la plaza ofertada, atendiendo a las particularidades de la misma, siempre que no implique una causa de exclusión del artículo 28 de esta orden.
- b) La incapacidad temporal.
- c) El disfrute de los permisos de maternidad, paternidad, adopción y lactancia acumulada.
- d) En situaciones de violencia sobre la mujer que deberá acreditarse mediante resolución judicial vigente que reconozca la existencia de un acto de violencia sobre la mujer. En ausencia de la misma o hasta que se dicte dicha resolución judicial, será suficiente el informe del Ministerio Fiscal, del que se desprenda que existen indicios de que la candidata es víctima de esta violencia. También podrá acreditarse mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración pública competente.

- e) En situaciones de violencia en el lugar de trabajo, siempre que dicha situación quede debidamente acreditada en base al informe que emita el servicio de prevención de riesgos laborales.
- f) En familias monoparentales, cuando la oferta de trabajo conlleve la realización de horario nocturno.
- g) Renuncia a una vacante cuando haya transcurrido un mínimo de 5 años desde el inicio del nombramiento.
- h) Otros motivos debidamente justificados que imposibiliten la aceptación de la oferta de trabajo.”

3. Datos solicitados y análisis de los mismos.

Respecto a la oferta correspondiente a la categoría de Celador en el Departamento Arnau, por la que la persona interesada reclama un error en la asignación de fecha 21/11/2025, consta que el 20/11/2025, a las 10:37:41 horas, el sistema informático asignó la oferta número 541924 (vacante por proceso selectivo de traslados – Celador – CS Titaguas). En dicho momento, la aplicación bloqueó a la candidata que ocupaba la posición (...) en las listas de empleo temporal de la categoría Celador en el Departamento Arnau de Vilanova, al tratarse de la primera persona candidata disponible en el momento de la asignación.

Asimismo, figura en el registro informático que el 21/11/2025, a las 09:05:33 horas, y dentro del plazo establecido en el artículo 19 de la Orden 4/2019, de 14 de noviembre, la candidata aceptó la oferta.

En relación con la oferta de la misma categoría en el Departamento Arnau de Vilanova que la persona reclamante rechazó el 21/11/2025, consta que el 20/11/2025, a las 13:30:49 horas, el interesado presentó una solicitud de activación en las listas de empleo temporal, indicando su disponibilidad en la categoría Celador del Departamento Arnau de Vilanova con efectos del 21/11/2025.

En consecuencia, el 21/11/2025 a las 11:34:32 horas, cuando el Departamento Arnau de Vilanova grabó en el sistema la oferta número 542373 (IT), la aplicación bloqueó al interesado, por ser la primera persona disponible en ese momento conforme a su posición (...) en las listas.

Ese mismo día, a las 13:38:39 horas, el candidato rechazó la oferta, quedando registrada en el sistema la incidencia “No disponible por penalización” con el motivo: “Dice estar pendiente de la reclamación de una vacante”, pasando así a la situación de penalización desde el 21/11/2025 hasta el 20/05/2026, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de la Orden 4/2019, de 14 de noviembre.

4. Conclusiones

Se constata que el sistema informático asignó correctamente ambas ofertas conforme a los criterios establecidos en la Orden 4/2019.

- En la oferta nº 541924, el reclamante se encontraba desactivado en la categoría y departamento en el momento de la asignación, por lo que no podía ser seleccionado.
- En la oferta nº 542373, el reclamante era el primer candidato disponible y su rechazo no se encuentra entre las causas justificadas de no penalización previstas en el artículo 23.8 de la citada Orden.

El motivo presentado —ingreso hospitalario de un familiar— no constituye causa eximente de penalización, dado que el interesado podía haber aceptado la oferta y posteriormente solicitar el permiso reglamentario aportando la documentación justificativa.

Asimismo, se cumplió el plazo establecido en el artículo 19 de la Orden 4/2019 para la contestación de las ofertas, dado que dicho precepto no exige agotar necesariamente el límite de las 10:00 horas del día hábil siguiente. Este plazo actúa como máximo, permitiendo a la persona interesada responder dentro de ese margen, sin que deba esperarse su vencimiento. En el presente caso, una vez registrada en el sistema la respuesta del candidato —ya sea de aceptación o de rechazo—, la aplicación procede de forma automática a asignar la oferta o, en su caso, a continuar con el siguiente aspirante disponible. La persona interesada rechazó la oferta y, por tanto, se continuó al siguiente candidato.

Se considera que la Administración respondió de forma motivada y suficiente mediante el escrito de fecha 03/12/2025.

5. Solicitud

Se solicita al Síndic de Greuges que tenga por emitido el presente informe en tiempo y forma, y que se considere que la actuación de la Conselleria de Sanidad ha sido conforme a derecho.

Trasladamos dicha información a la persona interesada por si deseaba presentar alegaciones, lo que realizó mediante escrito que registramos el 20/01/2026.

El 12/02/2026 solicitamos a la Conselleria de Sanidad que, en el plazo de un mes, ampliara el informe que nos había remitido, pronunciándose sobre las siguientes cuestiones:

- En los casos de penalización en la bolsa, ¿qué recursos o reclamaciones pueden presentar las personas afectadas?
- ¿Qué información les proporciona la Conselleria sobre estos recursos o reclamaciones?
- En relación a las alegaciones del interesado sobre la falta de respeto del orden en la bolsa, ¿se le ha facilitado directamente una respuesta expresa?

El 12/03/2026 registramos el informe ampliatorio remitido por la Conselleria, en el que se indicaba lo siguiente:

3. OBJETO DE LA PRESENTE AMPLIACIÓN:

Dar respuesta a los tres puntos concretos planteados por el Síndic de Greuges:

3.1. ¿Qué recursos o reclamaciones pueden presentar las personas afectadas por una penalización en la bolsa?

Con carácter general, ante una penalización acordada en aplicación de la Orden 4/2019, la persona interesada puede interponer:

- En el supuesto del artículo 23.8 (penalización por primer o segundo rechazo, renuncia o no toma de posesión sin causa justificada), que es el **caso que nos ocupa**: alegación en el plazo de 10 días lo que estime oportuno en defensa de sus intereses.

Este trámite debe realizarse a la Dirección Territorial y se presenta telemáticamente o mediante cualquier registro oficial, para la revisión de la oferta y de la incidencia asociada

(tal como realizó la persona interesada). Estos escritos son analizados y resueltos, y, como dicta la citada norma, de no ser aceptada la alegación, la penalización pasará a ser definitiva.

En el caso de la persona interesada, la no aceptación de la alegación interpuesta frente a la penalización fue notificada mediante escrito motivado, además de publicada en la página web de la Conselleria como dicta la Orden 4/2019.

- Escrito dirigido a la Dirección de Personal solicitando información o revisión de la penalización en caso de disconformidad. Estos escritos son analizados y resueltos.

- Recurso potestativo de reposición, cuando el acto es dictado por órgano que pone fin a la vía administrativa. En el ámbito de bolsa, este supuesto opera únicamente en las resoluciones que así lo indiquen expresamente.

- Queja ante el Síndic de Greuges, tal como ha ejercitado la persona interesada.

3.2. ¿Qué información les proporciona la Conselleria sobre estos recursos o reclamaciones?

La Conselleria facilita información a través de diversas vías:

- La orden 4/2019, en su artículo 23, establece expresamente los procedimientos a seguir en función del tipo de penalización (alegaciones, procedimiento contradictorio, publicación a efectos de notificación...).

- Mediante la notificación escrita del acto administrativo, en la que se especifica si procede recurso de alzada o reposición, se indica plazo y órgano competente, y se da respuesta razonada sobre la solicitud.

En el presente caso, complementario a la preceptiva publicación en la página web, la DTV emitió, asimismo, respuesta escrita el 03/12/2025, notificando al interesado la no aceptación de su alegación y el mantenimiento de la penalización, con cita expresa de la normativa y de las causas justificativas que contempla para la no penalización.

- Mediante información complementaria por vía telefónica, cuando resulta necesaria para agilizar la gestión o aclarar cuestiones operativas sobre la oferta.

En este procedimiento consta la llamada del 27/11/2025, en la cual se explicó verbalmente al interesado las dudas sobre la gestión de la oferta reclamada y su estado en bolsa.

- Mediante la plataforma informática de la bolsa, donde cada candidato puede consultar, entre otros, el estado actualizado, los nombramientos de los últimos 6 meses, las incidencias, situaciones de penalización, etc.

- Mediante los canales de información tanto de las Direcciones territoriales como de la Dirección General de Personal, disponibles para cualquier consulta relacionada con las Listas de Empleo Temporal.

3.3. ¿Ha recibido el interesado respuesta expresa sobre la alegada falta de respeto del orden en la bolsa?

Sí, y la respuesta se produjo por dos vías complementarias:

- Respuesta escrita de la DTV, donde se revisaron los escritos del interesado, confirmando la penalización impuesta, así como la preceptiva publicación en la página web a efectos de notificación.

- Aclaración telefónica realizada el 27/11/2025, recogida en la nota interna aportada, en relación con la oferta y el funcionamiento del sistema de prelación. En dicha llamada se explicó expresamente la trazabilidad de la oferta y se informó al interesado sobre la secuencia de asignación y la situación de disponibilidad. Se confirmó la corrección del procedimiento, se expuso que la oferta nº541924 fue asignada cuando la persona interesada se encontraba desactivada, y que la persona candidata seleccionada era la primera disponible en ese momento.

- Adicionalmente, el informe emitido por esta Dirección General el 15/01/2026 detalló exhaustivamente la posibilidad real de rastrear informáticamente ambas ofertas, acreditando que la oferta nº 541924 se asignó correctamente a la primera persona disponible, dado que el interesado no estaba activo en ese momento, y que la oferta nº 542373 fue correctamente asignada a la persona interesada, que la rechazó, generándose la penalización conforme al art. 23.8 de la Orden 4/2019.

Por tanto, sí existe respuesta expresa y motivada, tanto oral como escrita, sobre la alegación de la persona interesada relativa al orden de prelación y al motivo de la penalización.

4. CONCLUSIONES:

Las personas afectadas por penalizaciones en bolsa disponen de recursos administrativos, de la posibilidad de solicitar revisión ante los órganos de personal, y del acceso a la información del sistema de bolsa.

La Conselleria proporciona información clara y suficiente sobre los recursos procedentes, tanto en la notificación escrita como —cuando es necesario para la gestión— mediante aclaraciones telefónicas.

La persona interesada ha recibido respuesta expresa y motivada respecto a su alegación sobre el orden de prelación y sobre la procedencia de la penalización impuesta.

La actuación administrativa se ha ajustado a la Orden 4/2019, a la Ley 39/2015 y al principio de buena administración, quedando debidamente acreditada la corrección de la asignación de ofertas y de la penalización.

Por todo lo expuesto,

Se solicita al Síndic de Greuges que tenga por emitido este informe de ampliación, dando cumplimiento a lo requerido, y que considere acreditado que la actuación de esta Conselleria ha sido conforme a derecho y respetuosa con el derecho del interesado a una respuesta completa, motivada y fundada en la normativa vigente.

Trasladamos esta información a la persona promotora de la queja para que, en el plazo de 15 días, pudiera presentar las alegaciones que tuviera por convenientes. Sin embargo, no recibimos ningún escrito.

2 Conclusiones de la investigación

La actuación administrativa investigada es la realizada por la Conselleria de Sanidad en el llamamiento y posterior penalización del interesado en la Bolsa de Empleo de Celadores.

Antes de exponer nuestro análisis debemos indicar que esta defensoría debe limitar sus pronunciamientos a las cuestiones que afecten a los derechos y las libertades reconocidos en el título I de la Constitución española, en el título II del Estatuto de Autonomía, así como por las normas de desarrollo correspondiente, y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y en la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana. Así resulta del artículo 1.2 de la ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.

Así, queda al margen de nuestra actuación el determinar si los motivos aducidos por el interesado para no aceptar la oferta de trabajo que le cursó la Conselleria de Sanidad pueden o no justificar que no sea penalizado en la bolsa de empleo temporal, o si se respetaron los tiempos de antelación de los llamamientos. Estas cuestiones pertenecen al ámbito de la legalidad ordinaria que resulta ajena a nuestras competencias.

Es por ello por lo que, en casos como el que ahora nos ocupan, nuestra actuación debe quedar limitada a la comprobación de la satisfacción del derecho de la persona promotora de la queja a obtener una respuesta completa, congruente, motivada, con indicación de los recursos que puedan interponerse en caso de desacuerdo, y todo ello dentro de un plazo razonable.

Sentado lo anterior, de las alegaciones, documentos e informes obrantes en el expediente se desprende que el interesado es integrante de la Bolsa de Empleo de Celadores gestionada por la Conselleria de Sanidad y que el 21/11/2025 fue llamado por teléfono para incorporarse temporalmente a un puesto de trabajo ese mismo día.

El interesado rechazó la oferta de trabajo, al tiempo que presentó diversos escritos ante la Conselleria en los que señalaba:

- De un lado, que no se había respetado el orden de llamamientos de los integrantes de la Bolsa pues, con anterioridad a su llamamiento, se había ofrecido otro puesto de trabajo a una persona que le seguía en dicho orden, considerando, entonces, que la Conselleria se había saltado su posición.
- De otro lado, que existía causa que justificaba el rechazo de la oferta de trabajo realizada a su favor, pues se encontraba al cuidado de hijo menor de edad que había sido sometido recientemente a una intervención quirúrgica.
- También que no se había respetado la antelación mínima del llamamiento con respecto a la fecha efectiva de incorporación al puesto de trabajo.

El interesado fue penalizado en la Bolsa de Empleo, por lo que presentó nuevos escritos ante la Conselleria de Sanidad en los que solicitaba que se revisara esa decisión.

Consta la respuesta dada por la Conselleria de Sanidad a todas las alegaciones y reclamaciones presentadas por el interesado. Esa respuesta se produjo mediante escrito fechado el 01/12/2025, en el que se indicaba lo siguiente:

Esta Dirección Territorial informa que:

La ORDEN 4/2019, de 14 de noviembre, de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, regula el procedimiento de selección de personal temporal para la cobertura de plazas estatutarias gestionadas por la Conselleria con competencias en materia de sanidad. En dicha norma se determinan de forma expresa las situaciones en las que la renuncia a una oferta de nombramiento o su no aceptación no conlleva penalización, estableciendo un listado cerrado de causas justificadas.

El artículo 23.8 de la ORDEN 4/2019 regula las causas justificativas de no penalización en los procedimientos de selección temporal. Entre las causas admitidas figuran:

- a) La falta de capacidad física, psíquica o sensorial, que imposibilite o dificulte el desempeño de las funciones de la plaza ofertada, atendiendo a las particularidades de la misma, siempre que no implique una causa de exclusión del artículo 28 de esta orden.
- b) La incapacidad temporal.
- c) El disfrute de los permisos de maternidad, paternidad, adopción y lactancia acumulada.
- d) En situaciones de violencia sobre la mujer.
- e) En situaciones de violencia en el lugar de trabajo.
- f) En familias monoparentales, cuando la oferta de trabajo conlleve la realización de horario nocturno.
- g) Renuncia a una vacante cuando haya transcurrido un mínimo de 5 años desde el inicio del nombramiento.
- h) Otros motivos debidamente justificados que imposibiliten la aceptación de la oferta de trabajo.

Dado que el régimen jurídico establecido en la ORDEN 4/2019 es de carácter cerrado respecto a los supuestos que permiten no aplicar penalización, cualquier motivo no comprendido en el artículo 23.8 carece de amparo para ser considerado causa justificada de renuncia.

En consecuencia, el rechazo de la oferta de nombramiento temporal alegado por usted constituye una renuncia no justificada conforme a la normativa vigente, por lo que corresponde mantener la penalización prevista, atendiendo al principio de legalidad y a la aplicación estricta del marco normativo regulador de las bolsas de empleo temporal en el ámbito sanitario.

Lo que le comunicamos a los efectos oportunos.

Esa contestación, sin embargo, no se pronunciaba sobre la falta de respeto al orden de llamamientos de los integrantes de la Bolsa de Empleo, ni sobre la antelación con que debían producirse los mismos. Tampoco expresaba los recursos que podía interponer el interesado frente a la decisión de penalización. Ello motivó el inicio de nuestras actuaciones de investigación.

Solicitamos a la Conselleria de Sanidad un primer informe, que recibimos puntualmente y en el que la Administración exponía el procedimiento de los llamamientos a los integrantes de la Bolsa de Empleo Temporal con invocación de la Orden 4/2019, de 14 de noviembre, de la Conselleria de

Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se regula el procedimiento de selección de personal temporal para la cobertura de plazas estatutarias gestionadas por la Conselleria con competencias en materia de sanidad, y especialmente sus artículos 19 (Generación y comunicación de las ofertas y documentación necesaria) y 23.8 (Situaciones en las listas de empleo temporal 8. Penalizado/a).

En este primer informe la Conselleria explicaba el orden de llamamientos que se habían realizado en las fechas señaladas por el interesado. En este punto el informe explicaba que cuando se realizó el llamamiento a la persona que le seguía en el orden de lista, el interesado estaba en situación de desactivado, y que solicitó su activación ese mismo día, pero en momento posterior a aquel en el que se efectuó el llamamiento cuestionado. En base a ello, la Conselleria concluía que los llamamientos habían respetado el orden de los integrantes de la Bolsa.

Además, en ese primer informe la Conselleria señalaba que el ingreso hospitalario de un familiar no constituía causa eximente de penalización, dado que el interesado podía haber aceptado la oferta y posteriormente solicitar el permiso reglamentario aportando la documentación justificativa.

Finalmente, en este informe la Conselleria también abordaba la cuestión del tiempo de antelación con el que deben realizarse los llamamientos, considerando que se había respetado.

Además, la Conselleria afirmaba haber dado cumplida respuesta de todas estas cuestiones al interesado mediante la comunicación remitida en diciembre de 2025.

Pese al contenido del informe, esta defensoría solicitó a la Conselleria de Sanidad que lo ampliara, pronunciándose sobre los recursos que los interesados podían interponer en caso de ser penalizados; preguntamos también si se había facilitado respuesta al interesado sobre la falta de respeto del orden de llamamientos, toda vez que en la contestación que le había facilitado la Conselleria en diciembre de 2025 no se hacía mención a esta cuestión.

La Conselleria de Sanidad nos contestó a través de informe ampliatorio. De este informe se desprende que **no existe un verdadero trámite de recurso ante la decisión de penalización ni tampoco se informa a los interesados de las acciones que les asisten en caso de desacuerdo con la decisión de la Administración.**

Así, en cuanto a los recursos que pueden presentar los afectados por penalizaciones en la Bolsa de Empleo Temporal, del informe ampliatorio destacamos lo siguiente:

- La Conselleria se remite al trámite de reclamación ante la Dirección Territorial correspondiente previsto en el artículo 23.8 de la Orden 4/2019, señalando que esa fue la vía empleada por el interesado. Añade la Conselleria que, en caso de que las alegaciones no se acepten, la penalización se convierte en definitiva.
- Señala también la posibilidad de presentar reclamación ante la Dirección de Personal. Sin embargo, no aporta más información sobre el trámite ni indica dónde se encuentra previsto, por lo que desconocemos ante qué decisiones de la Administración se pueden presentar estas reclamaciones ante la Dirección de Personal y por qué unas las tramita la Dirección Territorial y otras la Dirección de Personal.

- La Conselleria alude también a la posibilidad de interponer recurso potestativo de reposición, cuando el acto es dictado por órgano que pone fin a la vía administrativa, señalando que, en el ámbito de bolsa, este supuesto opera únicamente en las resoluciones que así lo indiquen expresamente. Sin embargo, la Conselleria no nos dice qué resoluciones ponen fin a la vía administrativa y por ello son susceptibles de recurso potestativo de reposición (o directamente de recurso contencioso-administrativo), ni expresa la normativa que así lo disponga.
- Finalmente, la Conselleria nos dice que los interesados también pueden comparecer ante esta defensoría.

En definitiva, ni en la Orden 4/2019 ni en los informes facilitados por la Conselleria de Sanidad, ni tampoco en la respuesta facilitada al interesado en diciembre de 2025, queda claro el régimen impugnatorio de la decisión de penalizar a un integrante de la Bolsa de Empleo, régimen impugnatorio que debe ser informado a los interesados para que puedan ejercitar con plenas garantías su derecho de defensa, sea ante la propia Administración autora de la decisión (a través de un recurso de alzada o de un recurso potestativo de reposición) o sea ante los órganos jurisdiccionales competentes (a través de un recurso contencioso-administrativo).

De lo informado por la Conselleria parece ser que el único trámite previsto es la reclamación ante la Dirección Territorial correspondiente, que resuelve en el modo y forma que ya hemos visto con la respuesta dada al interesado en diciembre de 2025, esto es, con una contestación que no indica los remedios que caben frente a la misma en caso de desacuerdo.

Este modo de conducirse la Conselleria de Sanidad vulnera el derecho a la tutela administrativa efectiva del interesado al impedir que la decisión administrativa sea revisada a través de un recurso/reclamación que desemboque en un verdadero acto que ponga fin a la vía administrativa (y así lo indique expresamente) frente al que puedan interponerse los recursos que el ordenamiento jurídico prevé. Parece, de este modo, que el interesado deba conformarse con la decisión de la Administración y no tenga derecho a que sea revisada.

En otro orden de cosas, debemos recordar que el interesado también había cuestionado que la Conselleria de Sanidad hubiera respetado el orden de lista en los llamamientos que efectuó el día 21/11/2025.

Sobre esta cuestión, la Conselleria afirma haber dado respuesta al interesado en la comunicación de diciembre de 2025. Sin embargo, analizado su contenido, no consta pronunciamiento al respecto de forma expresa. Antes al contrario, la explicación la facilita la Conselleria en el primer informe remitido a esta defensoría, sin que conste que se haya dirigido directamente al interesado a través de una resolución que, como en el caso anterior, pueda ser combatida en forma mediante los recursos pertinentes.

Tras la investigación que hemos llevado a cabo, concluimos que se han vulnerado los derechos de la persona titular. En concreto:

- Su derecho a ser informado de si la respuesta dada por la Conselleria de Sanidad mediante escrito de 01/12/2025 agotaba o no la vía administrativa y de los recursos que podían interponerse, lesionando sus derechos de defensa y de tutela administrativa efectiva.

- Su derecho a obtener respuesta expresa sobre la reclamación realizada al considerar que no se había respetado el tiempo mínimo de antelación del llamamiento con respecto al momento de efectiva incorporación al puesto de trabajo ofertado, con indicación también de los recursos que en su caso puedan interponerse, lo que ha lesionado sus derechos de defensa y de tutela administrativa efectiva.
- Con ello, se ha vulnerado su derecho a la buena administración plasmados 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 Union 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, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPACAP).

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

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 (...)

De otro lado, en relación a la tramitación del procedimiento, el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, en sentencia n.º 718/2025, de 6 de junio (recurso 3592/2022), declara que:

Y debe significarse, al respecto, que el derecho al procedimiento administrativo debido, que constituye uno de los elementos nucleares de los derechos de ciudadanía, en cuanto articula las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, según establece el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al reconocer el derecho a comunicarse con la Administración, se proyecta en el deber de buena administración, que se infiere del artículo 103 de la Constitución, y que obliga a la Administración a no interpretar las reglas que regulan la ordenación de los procedimientos de forma incoherente, incongruente o inconsecuente con el principio pro civem.

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.

En segundo lugar, y consecuencia de lo anterior, cabe recordar que el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, TREBEP) reconoce un haz de derechos a los empleados públicos, incluyendo, además de los propios y relativos a la relación de empleo, también los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, lo que nos conduce al artículo 21 de la LPACAP.

Este precepto establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, resolución que habrá de dictarse dentro del plazo máximo que fije la correspondiente normativa reguladora y, en su defecto, en el plazo máximo de tres meses.

Junto a él, el artículo 29 de la LPACAP establece de forma expresa la sujeción de la actividad administrativa a los plazos y términos normativamente previstos, obligación que recae tanto sobre las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas como también sobre los interesados en los procedimientos administrativos.

Igualmente destacamos el artículo 35 de la LPACAP que establece la obligación de la Administración de motivar sus actos de forma adecuada y comprensible, dando respuesta razonada, completa y congruente con las pretensiones deducidas por los interesados, a fin de que éstos conozcan los razonamientos, referidos tanto a los hechos como a las normas jurídicas aplicables, que conducen a la decisión administrativa de que se trate. Esta obligación de motivar no queda cumplida mediante el recurso a fórmulas rituarías o estereotipadas que, en la práctica, suelen contener un elevado nivel de ambigüedad e inconcreción. Y, como señala la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 20/12/2023 (rec. 314/2022), la motivación, la exteriorización de las razones de hecho y de derecho que llevan a la decisión, se convierte en esencial cuando están afectados derechos de terceros. Añade la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 14/11/2016 (rec. 241/2015) que el deber de motivación de las Administraciones Públicas debe enmarcarse en el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados Miembros de la Unión Europea, que ha logrado su refrendo normativo como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000, al enunciar que este derecho incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

Con todo y con ello, cuando hablamos de buena administración en el empleo público no podemos centrarnos únicamente en el campo de los derechos. En esta materia confluyen numerosos principios, muchos de ellos de rango constitucional (igualdad, mérito, capacidad, publicidad). Junto a ellos, el legislador salpica el texto del TREBEP de otros principios que, prima facie, parecen presentar contornos más difusos e inconcretos. Hablamos aquí de la transparencia (como algo distinto de la publicidad), la celeridad, la agilidad, la buena fe negocial, etc. A través de la buena administración se consigue que estos principios alcancen una dimensión efectiva.

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).

En el presente caso, se ha constatado que la respuesta que la Conselleria de Sanidad dio a las reclamaciones presentadas por el interesado, de un lado, omitía toda información sobre si agotaba o no la vía administrativa y sobre los recursos que el interesado podría interponer en caso de desacuerdo; de otro lado, la respuesta no daba respuesta a todas las cuestiones planteadas por la persona promotora de la queja, pues silenciaba los aspectos relativos a la antelación mínima entre el ofrecimiento del puesto de trabajo y la efectiva incorporación al mismo por el empleado temporal.

Deteniéndonos un poco más en la cuestión de los recursos al alcance del interesado, en la Orden 4/2019 aplicada por la Conselleria de Sanidad no se contiene mención ninguna a la posibilidad de interponerlos, lo que lesiona el derecho a la tutela administrativa de los destinatarios de las decisiones que adopta la Conselleria en el procedimiento previsto en la citada Orden.

Por ello, debemos sugerir a la Conselleria de Sanidad que revise el procedimiento y establezca claramente qué actuaciones agotan la vía administrativa y qué recursos pueden interponer los interesados.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

A LA CONSELLERIA DE SANIDAD:

1. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de responder a las solicitudes y reclamaciones que presenten los ciudadanos mediante el dictado de una resolución administrativa completa, congruente, motivada, que indique si agota o no la vía administrativa y que exprese los recursos que en su caso puedan interponerse. Todo ello dentro del plazo señalado en la normativa reguladora del procedimiento de que se trate, o en su defecto en el plazo de 3 meses previsto en el artículo 21 de la LPACAP. Y debiendo procederse a su notificación en el modo y forma previsto en el ordenamiento jurídico.
2. **ADVERTIMOS** que, dado el tiempo transcurrido, debe proceder a la mayor brevedad y en todo caso en el plazo de 15 días a dar respuesta a las reclamaciones presentadas por el interesado los días 21/11/2025 (solicitando la revisión del proceso de llamamiento por no haber respetado el orden de lista), 25/11/2025 (exponiendo circunstancia familiar impeditiva de incorporación al llamamiento) y 27/11/2025 (exponiendo la falta de respeto del plazo previsto en el artículo 19 de la Orden 4/2019 para contestar a las ofertas de trabajo).
3. **SUGERIMOS** que se revise el texto de la Orden de 14 de noviembre, de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se regula el procedimiento de selección de personal temporal para la cobertura de plazas estatutarias gestionadas por la Conselleria con competencias en materia de sanidad, a fin de determinar las actuaciones que pueden ser objeto de recurso administrativo y/o judicial, señalando el que proceda en cada caso.

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