Asunto : Informe sobre Reglamento regulador del funcionamiento y constitución de bolsas de empleo municipal para la contratación temporal de personal eventual
Solicitante : Ayuntamiento de Los Blázquez
Expte. : 265/2020; GEX 35277/2020

Visto el oficio remitido por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Los Blázquez, en el que interesa asistencia jurídica sobre "borrador de Reglamento regulador del funcionamiento y constitución de bolsas de empleo municipal para la contratación temporal de personal eventual para limpiador/a de edificios municipales y auxiliar de ayuda a domicilio", así como la resolución de la Presidencia que la autoriza, por el funcionario adscrito al Servicio de Asistencia Jurídica y Consultoría Técnica que suscribe se emite el siguiente

INFORME:

1. NORMATIVA APLICABLE.-

1. Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).
2. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
3. Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
4. Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado (RIAE).

2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.-

2.1 La solicitud va acompañada de un borrador de lo que se denomina Reglamento, que consta de 11 artículos y un Anexo, más una introducción o exposición de motivos en la que se afirma que *el presente Reglamento tiene por objeto establecer un sistema abreviado de selección de personal para la provisión temporal de puestos de trabajos vacantes y no permanentes de las categorías laborales de Limpiador/a, y Auxiliar de Ayuda a Domicilio, que se relacionan en el Anexo de esta convocatoria, que aseguren tanto la transparencia y operatividad de las contrataciones, como la participación sindical*

pie_firma_conto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 2/12/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/13902
04-12-2020 08:29:08

pie_registro_dipu_02

garantizada por las actuales normas legales; los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, así como de seguridad jurídica tanto de los/as interesados/as como de la propia Entidad, (con excepción de aquellos programas, subvencionables o no, que estén regulados por procedimientos específicos en su propia convocatoria).

En primer lugar, debemos dilucidar si nos encontramos ante un auténtico reglamento o disposición de carácter general, o más bien de unas bases específicas de la convocatoria destinada a crear dos bolsas de trabajo para contratos de trabajo temporales. La diferenciación es importante, dado que si se trata de un reglamento la competencia para su aprobación es del Pleno municipal y ha de someterse a la tramitación prevista en el art. 49 de la Ley 7/1985. De acuerdo con la doctrina más consolidada [1], entendemos que las bases de las convocatorias como las que son objeto de este informe, son actos administrativos generales y no tienen naturaleza normativa o reglamentaria, aunque vayan dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas y tengan carácter vinculante (art. 15.4 del RIAE). Las bases de una convocatoria se limitan a aplicar los Reglamentos sobre el acceso del personal al empleo público, pero no innovan el ordenamiento jurídico, sino que simplemente lo aplican (SSTC 67/1989, de 18 de abril ; 193/1987, de 9 de diciembre ; 200/1991, de 28 de octubre ; y 93/1995, de 19 de junio).

2.2 Como afirma Fondevila Antolín[2], la selección de personal temporal a través de bolsas de trabajo, siempre que se ajusten a los principios rectores del acceso al empleo público, hace compatible dichos requisitos con el principio de eficacia que debe presidir la actuación de la Administración y que aplicado al ámbito de la selección de personal implica, entre otros aspectos, que ésta pueda contar con personal no permanente para afrontar las necesidades urgentes de mano de obra que le sobrevengan, lo que solo resulta posible configurando procesos de selección más ágiles que los establecidos para seleccionar al personal fijo. Es decir, desde esta perspectiva, las bolsas de trabajo suponen un medio de planificar anticipadamente el suministro idóneo de mano de obra para las necesidades temporales y urgentes de personal que sufren los empleadores públicos, sometidos a procedimientos ordinarios de selección lentos y costosos, regulados por la Ley.

Desde este punto de vista, consideramos idóneo y necesario que el Ayuntamiento establezca un sistema de bolsas de trabajo en aquellas categorías más demandadas para la atención a necesidades urgentes e inaplazables, como pueden ser personal de limpieza y de ayuda a domicilio.

1 El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 21, Sección Consultas, Quincena del 15 al 29 Nov. 2010, Ref. 3048/2010, pág. 3048

2 Fondevila Antolín, J, Manual para la selección de empleados públicos, 2ª edición (2018), de El Consultor-Wolters Kluwer

pie_firma_conv_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 2/12/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/13902
04-12-2020 08:29:08

pie_registro_dipu_02

2.3. Para examinar el contenido de las bases propuestas, debemos traer a colación en primer lugar los dos preceptos básicos del TREBEP siguientes. Por un lado, el artículo 55, donde se establecen los principios rectores que deben seguirse para el acceso al empleo público, a saber:

> *"1. Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento Jurídico.*
> *2. Las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación:*
> *a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.*
> *b) Transparencia.*
> *c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.*
> *d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.*
> *e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.*
> *f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección."*

Por otro, el art. 56, que enumera los requisitos generales para el acceso al empleo público, a saber:

> *a) Tener la nacionalidad española, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.*
> *b) Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas.*
> *c) Tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa. Sólo por Ley podrá establecerse otra edad máxima, distinta de la edad de jubilación forzosa, para el acceso al empleo público.*
> *d) No haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas o de los órganos constitucionales o estatutarios de las Comunidades Autónomas, ni hallarse en inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución Judicial, para el acceso al cuerpo o escala de funcionario, o para ejercer funciones similares a las que desempeñaban en el caso del personal laboral, en el que hubiese sido separado o inhabilitado. En el caso de ser nacional de otro Estado, no hallarse inhabilitado o en situación equivalente ni haber sido sometido a sanción disciplinaria o equivalente que impida, en su Estado, en los mismos términos el acceso al empleo público.*
> *e) Poseer la titulación exigida.*

2.4. En cuanto al contenido de las bases sometida a informe, se entiende oportuno formular las siguientes observaciones, en base a los anteriores preceptos y a los generales sobre procedimiento administrativo:

1. Artículo 2 apartado a: la edad mínima para acceder al empleo público es de 16 años (art. 56.c TREBEP), al igual que la edad mínima para celebrar un contrato laboral (art. 6.1 del Estatuto de los trabajadores, con las limitaciones previstas en su apartado 2).
2. Artículo 2 apartado b: la prohibición de participar en la convocatoria a los trabajadores autónomos no queda justificada y puede ser contraria al principio de

pie_firma_conv_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 2/12/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/13902
04-12-2020 08:29:08

pie_registro_dipu_02

igualdad en el acceso a los empleos públicos y a lo dispuesto en el art. 56 TREBEP, citado anteriormente.

3. Artículo 3, primer párrafo: la referencia al art. 38 de la Ley 30/92, disposición derogada, debe sustituirse por el art. 16 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
4. Artículo 3, primer párrafo: entendemos que en aras del principio de publicidad (art. 55.2.a) TREBEP), la convocatoria ha de publicarse al menos en el Boletín Oficial de la Provincia, conforme al art. 45.1.b) y 45.3 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
5. Artículo 3, primer párrafo: el plazo de admisión de solicitudes debe expresarse en días hábiles, conforme al art. 30 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
6. Artículo 5: la composición de la comisión de valoración es contraria al art. 17.2 del la Ley 39/2015, al no determinarse el cargo de Presidente del órgano, así como por ser inferior en su composición al número mínimo para constituir un órgano colegiado, conforme al aforismo "tria faciunt collegia", recogido en el art. 20 de la Ley 39/2015. Asimismo, la presencia de un representante sindical contraviene lo dispuesto en el art. 60.3 del TREBEP: *la pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.*
7. Artículo 6.b.b.1: el título de graduado escolar no existe en nuestro sistema académico vigente, si se estima conveniente debe ser sustituido por el de Graduado en educación secundaria obligatoria o equivalente.
8. Artículo 6, apartados 2, 3, 4 y 6: La valoración como méritos en el baremo propuesto de condiciones personales y sociales de los aspirantes como lugar de residencia, cargas familiares y situación familiar, ingresos de la unidad familiar y situación laboral [3], pueden ser contrarias a los principios de igualdad, mérito y capacidad que rigen en el acceso al empleo público. Numerosa jurisprudencia estima que tomar en consideración en las convocatorias de acceso al empleo público, aunque sea temporal, parámetros selectivos como el empadronamiento, la inscripción como demandante de empleo u otros criterios de carácter social, como rentas o cargas familiares, introduce una diferencia de trato contraria al principio de igualdad y a los principios de mérito y capacidad para acceso al empleo público, ello sin perjuicio de que el municipio lleve a cabo o participe junto con otras Administraciones en la adopción de las medidas de política social que sean precisas para garantizar la protección frente al desempleo o la falta de

3 El apartado 6 sobre situación laboral prima el estado de quienes no perciban prestación por desempleo y de aquellos que no hayan prestado servicios en el Ayuntamiento, al restar en la puntuación del baremo la situación contraria.

pie_firma_conto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 2/12/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/13902
04-12-2020 08:29:08

pie_registro_dipu_02

ingresos. El acceso de los ciudadanos a puestos de trabajo de las Administraciones Públicas está presidido por el reconocimiento constitucional del derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes y conforme a los principios de mérito y capacidad (artículo 23.2 de la Constitución Española). Los requisitos para acceder a la función pública deben establecerse mediante referencias abstractas y generalizadas, deben guardar directa relación con los criterios de mérito y capacidad y no con otras condiciones personales o sociales y deben tener una justificación objetiva y razonable teniendo en cuenta las características de los puestos a cubrir y las necesidades presentes y futuras en orden a la prestación de los cometidos asignados al personal que se pretende seleccionar. En el baremo de estas bases, consideramos que se da un peso decisivo y desproporcionado a estas condiciones sociales y familiares respecto a la puntuación otorgada a criterios objetivos como la formación y experiencia profesional, que no llegan en su cómputo máximo a un tercio de las correspondientes a las primeras. Para corroborar lo dicho, podemos citar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 15/01/2013, n.º de recurso 221/2012, que afirma lo siguiente:

> *El proceso selectivo establece la preferencia de desempleados y de la localidad . Estos requisitos de los candidatos vulneran los principios de igualdad y libre concurrencia en el acceso a los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas, al establecerse unas condiciones previas de los candidatos que no guardan relación con los puestos de trabajo y que limitan el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, sin que pueda desconocerse la aplicación del principio de igualdad según el carácter temporal o permanente de la relación de servicios, pues no cabe duda que lo decisivo tanto en uno como en otro tipo de relación es el acceso de la persona con mayor capacidad para el desempeño del mismo. En coincidencia con lo expuesto en la sentencia de instancia, que damos íntegramente por reproducida ante el minucioso examen que realiza de las circunstancias fácticas y jurídicas aplicables al presente caso, el hecho de estar empadronado en una determinada localidad es ajeno a los conceptos de mérito y capacidad del artículo 103.3 de la Constitución Española, ya que ello no refleja la mayor aptitud o capacidad del aspirante para desarrollar el puesto de trabajo. No existe justificación para establecer un trato desigual basado en el empadronamiento en la localidad convocante respecto de los que no lo están. (…). En quinto lugar, en el baremo de méritos se da un peso decisivo y desproporcionado a circunstancias económico-sociales que no guardan relación con el desempeño, funciones y tareas que el puesto de trabajo requiere, primando estas circunstancias que permiten alcanzar más de dos terceras partes de la puntuación máxima que puede obtenerse en la baremación de méritos sobre la puntuación que corresponde a la valoración de la cualificación y experiencia*

pie_firma_conto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 2/12/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/13902
04-12-2020 08:29:08

pie_registro_dipu_02

profesional que debería ser el elemento decisivo para valorar el acceso a los puestos de trabajo en aplicación del ordenamiento jurídico.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de julio de 2002, n.º 884/2002, mantiene similares consideraciones:

QUINTO.- Por último, se cuestiona el hecho de premiarse la inscripción del aspirante en la oficina de Fomento al Empleo del Municipio (1 punto), así como reunir los requisitos del artículo 32 del Acuerdo/Convenio, es decir, ser el aspirante discapacitado hijo de un empleado municipal (2 puntos).

Y es lo cierto que tales disposiciones resultan de todo punto contrarias a los principios de mérito y capacidad que, reiteramos, han de regir los procesos de selección, sin perjuicio de que el Municipio lleve a cabo las medidas de política social que sean precisas para garantizar la protección frente al desempleo o la discapacidad.

En efecto, el interés general al que se condiciona y encamina la actividad administrativa (artículo 103.1 de la Constitución) exige que los puestos de la función pública sean cubiertos por el personal más capacitado, siendo así que, si se admitiera la legalidad de los apartados que se cuestionan, de existir un aspirante con mayores conocimientos y experiencia que otro, la plaza podría ser sin embargo adjudicada a éste último por el hecho de estar inscrito en la oficina de empleo Municipal, o por su particular filiación, con el consiguiente perjuicio para el interés común manifestado en la selección del mejor preparado; todo lo cual obliga a anular las Resoluciones administrativas recurridas también en este particular.

9. Artículo 9.6ª: las causas que justifican la renuncia a un llamamiento deben especificarse por seguridad jurídica con mayor claridad en el reglamento. Se enumeran tres (enfermedad, exámenes, maternidad), no se sabe si lo es con carácter exhaustivo, y tampoco queda claro la situación del que desiste de la oferta de contrato por encontrarse trabajando en otra empresa.

En conclusión, por el funcionario que suscribe se estima que, si bien la finalidad de las bases puede considerarse adecuada, debieran ser objeto de revisión por el Ayuntamiento las cláusulas enunciadas en el apartado anterior, entendiendo que la redacción de las mismas tal cual obra en dichas bases pudiera ser objeto de impugnación o recurso por las causas que se han enumerado, especialmente por la Comunidad Autónoma de Andalucía, que nos consta en este Servicio de Asistencia Jurídica y Consultoría Técnica que ha planteado requerimientos y recursos contencioso-administrativos contra acuerdos similares de otros municipios de la provincia en base a los argumentos que han sido expuestos.

Es cuanto me corresponde informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no suple en

pie_firma_conto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 2/12/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/13902
04-12-2020 08:29:08

pie_registro_dipu_02

modo alguno a otros informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

pie_firma_conv_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 2/12/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/13902

04-12-2020 08:29:08

pie_registro_dipu_02