



De lo expuesto cabe concluir que, en primer lugar, para la selección de personal laboral temporal o no permanente no existen normas reguladoras con el mismo grado de rigurosidad que las establecidas para el acceso al empleo público permanente. Y, en segundo lugar, la selección de este personal ha de realizarse mediante un procedimiento que garantice los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y objetividad, y ello con independencia de la duración del nombramiento o modalidad del contrato laboral que vaya a celebrarse.

Así pues, la residencia en el municipio no prueba ni demuestra una mayor cualificación para desempeñar cualquier tarea en los servicios públicos que presta el Municipio, ya que la misma –salvo excepciones puntuales, quizás– no reclaman un especial o particular conocimiento del término municipal o de sus residentes si nos atenemos a la descripción de las funciones que puedan realizar las personas que resulten contratadas y que estarán relacionadas con la prestación de los servicios públicos encomendados a los municipios en el ámbito de sus competencias.

Además, ese mérito (empadronamiento) carece por completo de relación inmediata con contenido funcional de los posibles puestos ofertados que, en su caso, estarán referenciados a categoría profesional, experiencia y requisito de titulación exigido, en general. En este sentido existe una consolidada jurisprudencia a tenor de la cual el empadronamiento como requisito y como mérito carece de una justificación objetiva y razonable, por lo que resulta discriminatorio y atenta contra el principio constitucional de igualdad.

Así, pues, **el empadronamiento, como exigencia para poder acceder a la Bolsa de Trabajo y como mérito baremable, resulta ser contrario a las disposiciones vigentes en materia de acceso al empleo público local** y, por tanto, la actuación administrativa debería adecuarse a los principios de eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho contemplados en el art. 103 de la Constitución Española.

En todos los numerosos casos planteados recomendamos que en las bases reguladoras para la constitución de la Bolsa de Trabajo **se supriman las referencias al lugar de residencia** de los aspirantes (empadronamiento), ante la necesidad de acomodar la actuación administrativa a los principios constitucionales que resultan de aplicación, siendo mayoría los Ayuntamientos que aceptaron de plano tal recomendación, como son los casos de las quejas y Ayuntamientos siguientes: 16/2016, Medina Sidonia (Cádiz), 16/2017, Cómputa (Málaga), 16/2018, Begíjar (Jaén), 16/2028, Las Gabias (Granada), 16/2274, Pinos Genil (Granada), 16/3362, Aracena (Huelva), 16/41, La Carolina (Jaén), 16/2019, Frigiliana (Málaga), 16/2020, Olvera (Cádiz), 16/2641, Láchar (Granada), 16/2752, Almuñécar (Granada), 16/2753, Nueva Carteya (Córdoba), 16/2756, Trigueros (Huelva), 16/3363, Mancha Real (Jaén), 16/5333, Estepona (Málaga), 16/3923 Valle de Abdalajís (Málaga), 16/4289, La Zubia (Granada) y 16/4686, El Cerro de Andévalo (Huelva).

Por el contrario, mostraron su discrepancia, de carácter técnico-jurídico, los Ayuntamientos siguientes: 16/1961, Ubeda (Jaén), 16/2644, Vera (Almería), 16/3890, Monachil (Granada), 16/4288, Baza (Granada) y 16/3364, Aljaraque (Huelva).

1.5.2.2 Quejas relativas a la provisión temporal (bolsas)

1.5.2.2.1 La demora en la cobertura de las sustituciones

La provisión de los puestos de trabajo en los distintos ámbitos del sector público se regulan en sus respectivos reglamentos de provisión (Administración general, educativa, sanitaria, justicia, etc.), de la misma manera que la provisión temporal en interinidad o eventualidad se regulan por los distintos reglamentos reguladores de las distintas bolsas, regulación que en todo lo que atañe a los detallados baremos y a las reglas de funcionamiento de las mismas suelen plantear controversias sobre distintos extremos.

Así, en relación a las diversas **bolsas de empleo** de las distintas especialidades los cuerpos docentes, en la **queja 16/0933**, la representación de un sindicato de enseñanza denunciaba las deficiencias del tema de gestión de **sustituciones del profesorado** de los centros docentes públicos dependientes de la Administración Educativa, postulándose a favor de una modificación del modelo establecido en la normativa de referencia (Orden de 8 de septiembre de 2010).



Por la antedicha representación sindical se aseveraba que el actual marco regulador muestra disfuncionalidades como el establecimiento de cupos de sustituciones cerrados que obliga a los equipos directivos a decidir si cubren o no determinadas sustituciones, en previsión de otras, más urgentes y posteriores, restringiendo las sustituciones cuando se acercan los periodos vacacionales, a la par que se priorizan las sustituciones de bajas de previsión superior al mes, la práctica habitual de recurrir al profesorado de apoyo para la primera sustitución en Centros de Educación Infantil y Primaria, la restricción en la concesión de permisos no retribuidos al profesorado, toda vez que su sustitución “consume” cupo, así como el incumplimiento de la normativa de sustituciones en aquellos centros en los que se imparten enseñanzas no acogidas a la misma (Centros de Educación Permanente, cuyas sustituciones se gestionan directamente por las Delegaciones territoriales).

A lo anterior se añaden las severas limitaciones introducidas por la legislación estatal (Real Decreto-ley 14/2012), unidas a las propias del modelo de gestión de sustituciones, pues a pesar de que la mejora que supone el art. 4 del Real Decreto-ley 4/2012 (en su actual redacción dada por la Disposición final décimo quinta de la Ley 48/2015, de 29 de octubre) y su entrada en vigor desde el 1 de enero de 2016, ésta no se viene aplicando en Andalucía, toda vez que **los diez días preceptivos para cubrir las bajas** se contabilizan a partir del momento en que el centro cursa la solicitud de su cobertura, no a partir de la fecha de la baja presentada por el profesor o profesora a sustituir en su plaza.

Por otro lado se afirmaba que cotidianamente, en los centros de Educación Infantil y Primaria, se asignan las sustituciones a los maestros de apoyo (en perjuicio de la función de apoyo y refuerzo educativo de los alumnos con necesidades educativas específicas y en perjuicio del personal integrante de las respectivas bolsas) y en los demás niveles educativos a través de la utilización del profesorado de guardia, que no siempre es posible, con la consiguiente pérdida de horas lectivas.

En la mayor parte de los posicionamientos sindicales se insta a la Administración educativa por un mayor rigor y homologación en el tratamiento de las sustituciones e incluso la modificación o supresión del actual modelo de cupo que representa la citada Orden de 2010, trayendo a colación el derecho del alumnado a una educación de calidad y el derecho del profesorado integrado en las bolsas al desempeño efectivo de la función docente que les es propia.

Por otro lado, esta problemática es cuestión recurrente en las periódicas reuniones de la Mesa Sectorial de Educación, toda vez que los sindicatos presentes en dicho órgano se reiteran trasladando las disfunciones que vienen constatando en la gestión de las sustituciones, que entienden afectan a los cuatro niveles educativos intervinientes, los dos primeros a través de la regulación y los dos últimos en la gestión: la Administración estatal a través de las limitaciones establecidas en el Real Decreto-ley 4/2012 (en su redacción originaria y su posterior modificación por la Ley 48/2015); la Administración educativa autonómica con el establecimiento de cupos mediante la Orden de 8 de septiembre de 2010; las Delegaciones Territoriales de Educación a través de la operatoria de las denominadas “Comisiones de sustituciones” al reunirse un día a la semana para proceder al llamamiento de las interinidades y, por último, las propias Direcciones de los Centros a la hora de gestionar los cupos asignados (momento de cursar la solicitud de sustitución en función de su previsible duración, a partir del primer día o a partir del décimo día del evento que da lugar a la sustitución, etc.). A este suceder hay que añadir los días transcurridos hasta la presentación de la baja por el profesor/a.

También desde el ámbito parlamentario se había tratado esta problemática, como lo demuestran las distintas intervenciones de los Grupos Parlamentarios y las comparecencias de la persona titular y responsable de la Administración Educativa (“Moción relativa a la mejora de la calidad del sistema educativo” (Moción 10-16/M-000004), entre otras cuestiones relativas a esta temática, en la que se insta al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a:

“4. Acordar que la Dirección General de Recursos Humanos pueda autorizar la sustitución del profesorado ausente antes de los diez días lectivos desde que se produzca la causa que genera la necesidad de la sustitución, siempre que quede acreditado, mediante un informe del director del centro educativo, que la ausencia no se puede cubrir con los recursos ordinarios del centro sin perjudicar gravemente el derecho a la educación de los alumnos, en los siguientes casos: a) En los centros públicos que imparten educación infantil y primaria, las ausencias de los maestros de las



escuelas unitarias, de los tutores de las aulas específicas de educación especial, de los tutores de educación infantil y de educación primaria, y de los maestros de apoyo. b) En los centros públicos de educación especial, cualquier profesor ausente.

5. Eliminar el cupo de horas de sustituciones que se asigne a los centros y derogar la Orden de 8 de septiembre de 2010, de la Consejería de Educación, que establece el procedimiento para la gestión de las sustituciones del profesorado en los centros docentes públicos de Andalucía”.

Por último, también resulta una constante las denuncias de las Asociaciones de Padres de Alumnos (APAS) en relación a **la tardanza en la cobertura de las ausencias del profesorado**.

Frente a estos planteamientos, la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos formula un recordatorio de la normativa aplicable, en concreto el Real Decreto-ley 14/2012 respecto al transcurso de los 10 días lectivos para la sustitución y la Ley 48/2015 sobre los supuestos excepcionales para la inmediatez de las sustituciones, para concluir que *“la Administración Educativa no tiene previsto modificar el sistema actual de sustituciones en los centros docentes públicos no universitarios de Andalucía, establecido en la Orden de 8 de septiembre de 2010, mientras esté en vigor el referido Real Decreto-ley 14/2012”*.

Por nuestra parte analizamos el régimen jurídico de las sustituciones del profesorado docente en Andalucía (“sistema de cupos”), en la que constatamos que la norma otorga a las personas titulares de la dirección de los centros docentes la competencia para decidir cuándo se sustituirán las **ausencias del profesorado con personal externo** y, por tanto, con cargo al número de jornadas completas de profesorado sustituto puesto a disposición del centro para esta función, y cuándo se atenderán con los recursos propios del centro.

Por otro lado sobre esta materia incide la Ley 48/2015, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, al introducir una modificación en el artículo 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que afecta a la sustitución del profesorado, derogando parcialmente la espera de 10 días lectivos para el nombramiento de la persona sustituta en determinados supuestos, posibilitando el nombramiento inmediato cuando el profesor/a sustituto/a preste servicios en centros docentes que tengan implantadas menos de dos líneas educativas, cuando el profesor/a sustituido/a imparta docencia en segundo curso de Bachillerato y cuando la causa de la sustitución sea la situación de maternidad, paternidad, adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente o simple, de conformidad con la normativa aplicable.

En el actual modelo de gestión de sustituciones cada centro dispone de un presupuesto equivalente a un número de jornadas completas de profesorado sustituto que se fija con criterios objetivos, en función de los datos del personal docente que constituya la plantilla de funcionamiento del centro. En este número no se incluyen las jornadas correspondientes a los períodos no lectivos de Navidad, Semana Santa y verano. Desde nuestra perspectiva, los criterios de asignación deberían ser objeto de publicidad a través de “instrucciones” del correspondiente centro directivo, en desarrollo de la Orden reguladora de 2010.

En el supuesto de que en un centro docente se agotara el presupuesto o cupo disponible para atender las sustituciones del profesorado antes de la finalización del curso escolar, la dirección del centro solicitará a la Delegación Provincial correspondiente la ampliación del mismo, previa justificación de las causas por las que se ha producido esta circunstancia.

Conforme a la información publicitada por la Administración educativa, producida la vacante de la plaza, la dirección de los centros docentes públicos proceden a la cumplimentación telemática (soportada en el sistema Séneca) del correspondiente formulario, indicando los datos personales y profesionales de la persona a sustituir así como la fecha de inicio de la sustitución y, en su caso, la de fin de la misma, correspondiendo a las Delegaciones Provinciales comprobar la existencia de la causa y, procediendo, en su caso, a su cobertura dentro de los cinco días lectivos siguientes a la fecha de la solicitud.

La circunstancia de que en algunas Delegaciones Territoriales se haya constituido un “Comisión de sustituciones”, con competencias en la evaluación de las peticiones de sustituciones y propuesta de las mismas, que se reúne un día determinado de la semana a dicho fin, suele añadir **retrasos en la gestión del proceso de sustitución**.



Desde nuestra perspectiva, los datos que arrojan las distintas denuncias sobre la operatoria de las sustituciones ponen énfasis no tanto en el modelo como en las disfunciones o “malas prácticas” que sobre el mismo se producen en los distintos niveles administrativos, que en última instancia acumula una serie de demoras en la gestión (la dirección del centro, renuente a la cobertura de vacantes de previsible corta duración, a la hora de proceder a la cobertura con cargo a su cupo o de solicitar la ampliación de este por agotamiento, o la propia Delegación de Educación a la hora de proceder a los llamamientos, sin olvidar que tanto la baja del profesorado titular como la aceptación del profesorado interino consume un determinado número de días, que se suman a las demoras anteriores).

Es por ello que recomendamos a la Consejería de Educación que se lleve a cabo un **exhaustivo análisis de los distintos tiempos** medios intermedios y total intervinientes entre la fecha de la generación de la plaza vacante del profesorado y su efectiva cobertura provisional mediante sustituciones y, a la vista de la cual, adopte las medidas pertinentes en garantía de la calidad y mejora del sistema educativo andaluz.

Por la Consejería de Educación se acepta la Recomendación anunciando que en la Mesa Sectorial de Educación va a iniciar un proceso negociador sobre las ausencias y sustituciones del profesorado.

Otro supuesto de mal funcionamiento lo tenemos en la **bolsas de personal interino de la Administración de Justicia**, caso que tuvimos la ocasión de analizar en la **queja 15/5690**, en la que la representación sindical exponía los graves y prolongados retrasos de tramitación de asuntos que desde hace varios años soportan los Juzgados de nuestra Comunidad Autónoma, tanto para los funcionarios en ellos destinados como para los administrados, entre otros motivos, por la falta de creación de nuevos órganos judiciales y fiscales, por la falta de nombramiento de mas personal de refuerzo con carácter previo a la creación de plazas, así como por la tardanza en el nombramiento de personal interino en casos de ausencia por enfermedad.

Por otro lado, la circunstancia de que la Administración modificara totalmente de criterio en esta cuestión, pasando en su momento de dictar una instrucción interna que permitía a las Delegaciones Provinciales de Justicia nombrar personal interino en el plazo de siete días desde el conocimiento de la ausencia del titular, a aplicar el actual criterio de esperar el plazo de tres meses. (Instrucción de la Dirección General de Recursos Humanos y Medicina Legal sobre la gestión de las sustituciones y refuerzos en la Administración de Justicia de 21 de Noviembre de 2008).

Por la representación sindical se destacan los efectos de tal demora en las sustituciones:

- a)** Respecto al funcionario/a que causa baja, se le penaliza doblemente pues unido al hecho de una enfermedad que le impide acudir a su puesto de trabajo por un plazo determinado, se le suma el descuento en nómina durante los primeros 20 días de baja, y encontrando en el momento de su reincorporación con un negociado absolutamente desbordado.
- b)** Con respecto a los propios órganos judiciales, ateniendonos a los datos de entrada de asuntos que registran actualmente y dado que no se ha creado en Andalucía ningún Juzgado en los últimos 5 años, un breve periodo de días de ausencia del funcionario titular provoca una notable saturación en un negociado, irremediable cuando se demora la ausencia a un período de tres meses.
- c)** En relación al administrado, se alimenta la percepción en la opinión pública de que la Justicia no funciona adecuadamente, por su lentitud e ineficacia.

A este respecto, frente al fundamento administrativo de que tal demora en la provisión deviene de la mera aplicación de la normativa de interinos de nuestra Comunidad Autónoma (Orden de 2 de marzo de 2015), lo cierto es que aquella no establece plazo alguno como tampoco que este haya de demorarse sistemáticamente tres meses desde la ausencia del trabajador que causa baja.

Por nuestra parte, constatamos que aunque la norma no especifica un plazo de referencia para la incorporación efectiva del personal interino, resulta innegable que la propia regulación denota una cierta situación de inmediatez, y que la práctica administrativa de aplicar una determinada demora en la provisión no supone



el incumplimiento de la normativa vigente, sino que tal plazo viene condicionado por ciertas circunstancias concurrentes, entre las que cobra especial relevancia la limitación presupuestaria.

Desde el año 2013 y a raíz del plan de ajuste económico financiero establecido en la legislación estatal y autonómica, **las sustituciones se vienen demorando durante un periodo de hasta tres meses** para la cobertura de las bajas por enfermedad, lo cual deriva en un evidente perjuicio para los servicios afectados, ya que los puestos de trabajo permanecen durante dicho lapso de tiempo sin atender, incrementando el trabajo pendiente en sede judicial, con perjuicio a los propios administrados.



En este sentido se reseña expresamente, en la Memoria Anual de 2015 presentada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: «(...) las deficiencias de plantilla se agudizan con el excesivo tiempo empleado en la cobertura de vacantes y bajas de funcionarios, lo que afecta negativamente a la marcha de los órganos judiciales, por lo que la Administración prestacional deberá reducir el tiempo empleado en el nombramiento de interinos o sustitutos, con supresión de espera de tres meses, que parece ser la norma habitual».

«(...) Han sido innumerables durante 2015 las quejas y demandas de partidos judiciales sobre déficit de personal y sobre la necesidad de mayor rapidez en cubrir las bajas de funcionarios, ya que transcurren tres meses en la generalidad de ocasiones, lo que incide y perjudica enormemente el trabajo» (pag.202).

Asimismo, esta problemática ha tenido su eco en sede parlamentaria, en las comparecencias del titular de la Consejería de Justicia e Interior a fin de informar sobre la situación de las coberturas de estas plazas y las incidencias y restricciones que les afectan, como causas que afectan a la demora en su provisión de hasta tres meses desde su comunicación (Moción 10-15/APCE-000237).

En conclusión, podríamos afirmar que en tanto se produce una vacante en una plaza y su provisión se demora más allá

de un plazo razonable, incrementa sobremanera el **colapso ya existente en los órganos judiciales** de nuestra Comunidad, sin que pueda justificarse la espera de hasta tres meses para el nombramiento de un funcionario interino.

Es por ello, que esta Institución concluyó recomendando a la Consejería de Justicia e Interior llevar a cabo un exhaustivo análisis de los distintos tiempos medios intermedios y total intervinientes entre la fecha de la generación de las plazas vacantes de la Administración de Justicia en Andalucía y su efectiva cobertura provisional mediante sustituciones y, a la vista del cual, se adopten las medidas pertinentes en garantía de la calidad y mejora de la misma.