



## 7. Empleo público, trabajo y seguridad social

En el desglose de cada tema hemos incluido todo lo que se dice en el Informe Anual sobre ese tema, tanto en la **materia principal** como en **otras materias**. Asimismo, hemos incluido los artículos de la **Revista Resumen** del Informe Anual que afectan a este tema.

<b>PARTE GENERAL</b>	<b>3</b>
<b>2.2.3. Empleo Público</b>	<b>3</b>
2.2.3.1. Introducción	3
2.2.3.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	4
2.2.3.2.1. Procesos selectivos de acceso a la Administración Pública	4
2.2.3.2.2. Personas empleadas del ámbito general de la Junta de Andalucía	9
2.2.3.2.3. Personas empleadas del ámbito sanitario	14
2.2.3.2.4. Personas empleadas del ámbito docente	16
2.2.3.2.5. Personas empleadas del ámbito local	17
2.2.3.3. Actuaciones de oficio	18
<b>2.2.5. Políticas activas de empleo</b>	<b>18</b>
2.2.5.1. Introducción	18
2.2.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	19
2.2.5.2.1. Ayudas para la inclusión de colectivos desfavorecidos	19
2.2.5.2.2. Quejas referidas al emprendimiento y al trabajo autónomo	20
2.2.5.2.3. Quejas referidas a la gestión del Servicio Andaluz de Empleo (SAE)	20
<b>ESTE TEMA EN OTRAS MATERIAS</b>	<b>23</b>
<b>Balance</b>	<b>23</b>
B2.1.7. El código postal, a veces, influye más que el código genético	23
B2.2.8. La prosperidad de las personas y las posibilidades de acceso a un empleo	23
B2.2.9. Caminar en busca del pleno y mejor empleo mejora la vida de las personas	24
B2.3.3. Escuchar y conocer la problemática in situ en las visitas comarcales	24
B2.3.5. Los procesos de mediación para la resolución de conflictos	24
B2.3.7. Hemos continuado colaborando estrechamente con el movimiento social y los agentes sociales	25
<b>1.2. Compromiso del Defensor del Pueblo Andaluz con la igualdad de género y trato</b>	<b>25</b>
1.2.2.3. Salud y bienestar	25
1.2.2.6. Feminización de la pobreza	26
<b>2.1.2. Educación y Universidades</b>	<b>26</b>
2.1.2.1.1. Introducción	26



<b>2.1.4. Personas en situación y/o riesgo de vulnerabilidad</b>	<b>26</b>
2.1.4.2.1.1. Prestaciones económicas	26
2.1.4.2.1.1.1. Ingreso Mínimo Vital: una renta básica garantizada (IMV)	27
2.1.4.2.1.1.3. Prestaciones no contributivas por jubilación e incapacidad (PNC)	28
<b>2.1.5. Salud y bienestar</b>	<b>28</b>
2.1.5.2.6. Políticas de Salud	28
2.1.5.2.7. Derechos de las personas usuarias	29
<b>2.2.1. Administración Tributaria, Ordenación Económica y Gobernanza Pública</b>	<b>29</b>
2.2.1.2.3.3. Transición digital	29
<b>2.2.2. Cultura y deportes</b>	<b>31</b>
2.2.2.2.2. Deporte	31
<b>2.3.1. Atención a la ciudadanía</b>	<b>31</b>
2.3.1.3. Temática general de las consultas	31
2.3.1.4. Acceso a la información y derechos fundamentales	32
<b>2.3.2. Justicia, Memoria Democrática y Política Interior</b>	<b>34</b>
2.3.2.2.1. La normalidad en el funcionamiento anormal de la Justicia	34
<b>2.4.2. Planeta y Prosperidad</b>	<b>35</b>
2.4.2.3. Empleo Público y Trabajo	35
<b>3.1. Relaciones institucionales</b>	<b>39</b>
3.1.4. Relaciones de colaboración con asociaciones y agentes sociales	39
3.1.5. Relaciones de colaboración con administraciones públicas	39
<b>4.2. Casos de No colaboración. Análisis por bloques temáticos de materias</b>	<b>40</b>
4.2.2.3. Empleo Público	40
<b>5.2 Quejas remitidas, no admitidas y sus causas</b>	<b>40</b>
5.2.1. De las quejas remitidas a otras instituciones	40

---

<b>REVISTA DEL INFORME ANUAL</b>	<b>41</b>
<b>La mediación del Defensor del Pueblo Andaluz, un diálogo entre la ciudadanía y las administraciones más cercano</b>	<b>41</b>
<b>Una Defensoría a tu lado: acercando la Institución a las personas</b>	<b>42</b>
<b>La importancia del Tercer Sector como vertebrador de las políticas públicas</b>	<b>45</b>
<b>AGENDA 2030: Políticas palanca que favorecen la inclusión de las personas más vulnerables</b>	<b>47</b>
<b>El derecho de las personas a acceder a una información de calidad. Acceso a la información y derechos fundamentales</b>	<b>50</b>
<b>La incorporación de las personas con discapacidad al empleo público: antecedentes y retos futuros</b>	<b>52</b>
<b>La intermediación para el alquiler: un recurso imprescindible para la población más vulnerable</b>	<b>54</b>
<b>La Administración Pública en su faceta de empleadora</b>	<b>57</b>



# Parte general

## 2.2.3. Empleo Público

### 2.2.3.1. Introducción

En este apartado, desde la Defensoría del Pueblo Andaluz, ponemos el acento y nos preocupamos de las **condiciones de trabajo de las personas empleadas públicas**, velamos por la protección de sus derechos laborales y analizamos sus dificultades en la prestación de los servicios públicos.

La Resolución de 25 de septiembre de 2015 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, titulada “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*” exponía en su preámbulo que, la Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad y continuaba manifestando que “estamos decididos a tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia. Al emprender juntos este viaje, prometemos que nadie se quedará atrás”. A partir de esta presentación, podemos afirmar que cuando hablamos de empleo público, de entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) enunciados en la Agenda -y sin perjuicio de la interrelación existente entre todos ellos y la constante búsqueda del pleno empleo- es en el Objetivo 8, desarrollado a través de todas sus metas, en el que nos podríamos reflejar más fácilmente, pues dicho objetivo aborda el reto de “*Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*”, logros que se han de perseguir tanto para el personal del sector privado como para el del sector público, promoviendo, la igualdad y la estabilidad en el empleo; unas retribuciones dignas acorde con el desempeño que permitan que las personas puedan vivir fuera del riesgo de pobreza; y unas condiciones laborales seguras.

Erradicar el trabajo forzoso y en precario y caminar en busca del pleno y mejor empleo, con la protección de los derechos laborales y la consecución de un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, repercute en un crecimiento económico más fuerte e inclusivo y mejora la vida de miles de millones de personas. El trabajo decente incrementa los ingresos de los individuos y de las familias, y coadyuva a eliminar la pobreza y las desigualdades sociales (ODS 10).

Los servicios públicos constituyen una garantía para la igualdad de oportunidades y la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Contar con **empleadas y empleados públicos profesionalizados** es una condición necesaria para dar respuesta a las necesidades de la población, para promover el crecimiento económico, para avanzar en el estado del bienestar (ODS 3), para consolidar las instituciones públicas (ODS 16) y para promover la cohesión territorial y social.

Actualmente, la administración pública está inmersa en un proceso de transformación digital de los servicios públicos para mejorar la eficacia y la eficiencia en su actuación, proceso que tiene que realizarse en condiciones adecuadas para garantizar los derechos de la ciudadanía y sobre todo tener en cuenta el lado humanista de la digitalización, poniendo a la persona en el centro, de forma que permita avanzar a la sociedad. Para conquistar el derecho a una buena Administración -reconocido en nuestra Constitución a través del artículo 103-, es imprescindible situar el punto de partida en las condiciones laborales en las que se encuentran las personas que a diario desempeñan las funciones anejas a los servicios públicos.

A mayor abundamiento, en el ámbito del empleo público, procede hacer mención al [I Plan de Formación en Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2022-2025](#), liderado por el Instituto Nacional de Administración Pública y que ha contado con la colaboración de otras administraciones. Por último, no queremos finalizar esta introducción sin referirnos al [Acuerdo Marco para una Administración del Siglo XXI](#), adoptado en octubre de 2022 por el Gobierno de España y las Organizaciones Sindicales CCOO y UGT.



## 2.2.3.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

Desde esta perspectiva, supervisamos la actividad de la Administración en su faceta de empleadora, que abarca las denuncias laborales derivadas de la organización interna -en donde las personas empleadas aspiran a un trabajo digno de calidad, que les permita su desarrollo profesional a la vez que el desempeño en condiciones óptimas de su puesto de trabajo-, así como las quejas referidas a las incidencias surgidas en los procesos selectivos para el acceso al sector público.

En este sentido, en 2023 nos han llegado quejas de empleadas y empleados públicos adscritos al ámbito general, sanitario o educativo de la Administración de la Comunidad Autónoma Andaluza, de sus entidades locales y de sus entidades Institucionales que consideran que la Administración correspondiente no respeta sus derechos laborales, por lo que solicitan la intervención y supervisión de esta Defensoría. De igual manera, personas que se encuentran fuera de la Administración pero que aspiran a formar parte del conjunto de personas que trabajan en el sector público, a través de los distintos procesos selectivos, se dirigen a esta Institución para denunciar lo que consideran irregularidades en el desarrollo de los referidos procesos.

A continuación, agrupados en los distintos apartados propuestos, relatamos los asuntos que consideramos más relevantes y que hemos tenido la oportunidad de analizar durante este año.

### 2.2.3.2.1. Procesos selectivos de acceso a la Administración Pública

Al igual que el año anterior, durante 2023 han seguido llegando quejas relativas a los **retrasos que estaban afectando al desarrollo y conclusión de muchos de los procesos selectivos**, convocados por el Instituto Andaluz de Administración Pública, para el acceso a la función pública de la Junta de Andalucía, asunto que propició la apertura de oficio de la [queja 22/6780](#) el pasado año 2022.

Pues bien, como ya tuvimos ocasión de avanzar en el Informe Anual de 2022, a través de nuestra investigación pudimos observar que desde que se aprobaba la correspondiente oferta de empleo público hasta que culminaba el proceso selectivo -incluida la toma de posesión en la plaza concreta- transcurría en muchas ocasiones **más de tres años**.

Estas dilaciones en los procesos selectivos ocasionan a las personas afectadas graves perjuicios a nivel intelectual, económico, familiar y/o profesional, que no se ven recompensadas con el inicio de la correspondiente relación laboral en el plazo de tiempo previsto inicialmente.

Tras concluir nuestra investigación en el año 2023 y realizar un análisis detenido de la información a la que hemos tenido acceso, pudimos concluir que el Instituto Andaluz de Administración Pública trata de justificar estos retrasos en el desarrollo y conclusión de los procesos selectivos, en el impacto que el estado de alarma tuvo en estos procesos, no solo por la suspensión de los plazos, sino por las medidas de las autoridades sanitarias que dificultaron el desarrollo normal de los procesos. Y a que debido a estas circunstancias hubo que gestionar un número de procesos y plazas sustancialmente mayor que los gestionados en años anteriores.

No obstante lo anterior, esta Defensoría, cuya actuación no tiene otra finalidad que velar y garantizar el respeto de nuestro ordenamiento jurídico por parte de la administración pública, garantizándose de esta forma los derechos e intereses de la ciudadanía en sus relaciones con ésta, -y sin desconocer por nuestra parte las dificultades que hayan podido surgir en cada uno de los diversos procesos y reconociendo nuevamente el gran esfuerzo realizado por la administración-, consideramos que era nuestro deber recordar e insistir en la obligación de respetar los plazos establecidos en la normativa de aplicación, concretamente, el establecido en el artículo 70 del Estatuto Básico del Empleado Público.

En consecuencia, formulamos al Instituto Andaluz de Administración Pública y a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública resolución con el siguiente contenido:

*“RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES: De los preceptos contenidos en el cuerpo de la presente Resolución y a los que se debe dar debido cumplimiento, acomodando la actuación administrativa a los principios de eficacia y eficiencia establecidos en el artículo 103 de nuestra Constitución.*”



*RECOMENDACIÓN: Para que se dé debido cumplimiento a los plazos establecidos en relación con el desarrollo de los procesos selectivos en la normativa de aplicación y, en concreto, al indicado en el artículo 70 del Estatuto Básico del Empleado Público.*

*SUGERENCIA: Para que, en el marco de la normativa vigente, se promuevan y adopten las medidas necesarias para, en el futuro, evitar el retraso desmesurado en los procesos selectivos de acceso a la función pública de la Junta de Andalucía y avanzar en pro de la agilidad de los mismos.”*

También en relación con los retrasos en la conclusión de los procesos selectivos, nos referimos a un grupo de participantes que habían aprobado sin plaza en el proceso selectivo al Cuerpo de Gestión Administrativa, especialidad Gestión Financiera (A2.1200), correspondiente a las ofertas de empleo público de los años 2017 y 2018 y, encontrándose pendiente de concluir, se convoca un nuevo proceso selectivo. Estas personas se ven obligadas a participar en el mismo, dándose la circunstancia de que en el momento de tener que realizar el tercer ejercicio de esta última convocatoria, renuncian en el primer proceso selectivo más de 29 personas, de manera que en función de la puntuación y posición de los promotores de la queja podrían resultar adjudicatarios de una de las plazas ofertadas, pero al no haberse publicado las **listas complementarias** se veían en la obligación de continuar con el segundo proceso selectivo en el que estaban inmersos.

Esta situación les ocasionaba un grave perjuicio, toda vez que **siendo potenciales adjudicatarios de una plaza en un proceso selectivo anterior, se veían obligados a participar en un segundo proceso selectivo**, debido a un desproporcionado retraso por parte de la administración en la conclusión de un proceso selectivo que se estaba solapando con otro correspondiente a una oferta de empleo público posterior.

Examinada la información a la que hemos tenido acceso tras la investigación llevada a cabo con ocasión de las quejas recibidas pudimos concluir que la actuación de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública se ha ajustado a las prescripciones que se establecen en las bases de la convocatoria respetándose los plazos establecidos, no pudiéndose obviar que el problema fundamental radica en el retraso que afecta al desarrollo del proceso selectivo en su conjunto.

Ello no obstante, no parece que pudiera justificarse el período de tiempo que transcurre desde que la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública encarga al Instituto Andaluz de Administración Pública que requiera a la Comisión de selección la elaboración de las listas complementarias hasta que tres meses después se cumplimenta dicho trámite.

Consideramos que en este caso, y dado el excesivo retraso y el perjuicio que se estaba produciendo, debería haber primado la agilidad en beneficio de los afectados.

A título enunciativo procede señalar las quejas 23/0586, 23/0588, 23/0590, 23/0591 y 23/0592.

Otro asunto que consideramos relevante fue el planteado en relación con la **aminoración del número de plazas previstas inicialmente** en un proceso selectivo desconociéndose las causas de ello. Nos estamos refiriendo a la queja 23/5778, en la que su promotor expone lo siguiente:

► *“Por la presente, interponemos esta reclamación formal, consensuada entre medio centenar de aspirantes, respecto a una preocupante situación que ha surgido el pasado mes de junio con la publicación de las listas provisionales de aprobados del segundo ejercicio de las convocatorias para el acceso libre a los cuerpos A1.1100 y A2.1100, en relación con la selección de aspirantes por parte del Instituto Andaluz de Administración Pública y en defensa del derecho al acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Es de público conocimiento que la Junta de Andalucía había anunciado una oferta de 344 plazas de empleo del cuerpo A1.1100, así como 165 plazas para el cuerpo A2.1100. Sin embargo, de acuerdo con los últimos actos de la Comisión de selección, ha sido publicado que la mitad de estas plazas no van a ser cubiertas, sin que se brinden motivos claros y justificados sobre esta decisión, concretamente, 129 y 82 plazas en los respectivos cuerpos mencionados”.*

La queja ha sido admitida a trámite, solicitando el preceptivo informe de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública. A la fecha de redacción del presente Informe Anual se ha recibido informe del Instituto Andaluz de Administración Pública, del cual se ha dado traslado a la persona promotora de la queja para su estudio y valoración.

Recibidas éstas, procederemos a dictar una resolución definitiva en la queja.



Continuando con el análisis de las distintas problemáticas que pueden suscitarse en el desarrollo de los procesos selectivos, nos referimos en esta ocasión a un asunto del que se han hecho eco un número muy elevado de quejas y que se refieren a la celebración de la primera prueba del procedimiento selectivo 2023 de la especialidad 590222 correspondiente a Procesos de Gestión Administrativa, parte A (práctica) y en la que los opositores detectan que el **nivel de dificultad y laboriosidad de los ejercicios no permitió la realización de cada ejercicio en el plazo estipulado** para su realización, 90 minutos ambos ejercicios.

Además, denunciaban que el impreso donde aparecían los enunciados era un boletín sin grapar cuyas hojas se separaban, resultando complicada la lectura completa y global de todo el enunciado y concluyendo que algunos opositores olvidasen partes del enunciado en su realización.

Asimismo, exponían que los enunciados de los ejercicios no estaban redactados con claridad y poseían imágenes pequeñas que dificultan su comprensión; que no todas las aulas donde se habían realizado las pruebas contaban con climatización ante las altas temperaturas, influyendo esta circunstancia en la capacidad de atención y concentración de los opositores; y que su capacidad de concentración para la realización de las pruebas se había visto alterada por el hecho de haberse realizado las pruebas en periodo y horario lectivo de clases, sonando la alarma horaria de los centros durante la prueba y soportando el ruido del bullicio del alumnado.

Por último denunciaban no haber podido utilizar calculadoras científicas no programables, teniendo que realizar cálculos largos y complicados con calculadoras domésticas, lo cual dificultó y ralentizó el cálculo, y la necesidad de adecuar las sillas al proceso de oposiciones, cumpliendo mínimamente la normativa referente a la ergonomía postural.

Ante esta situación, solicitaban que sus consideraciones fueran tenidas en cuenta a la hora de realizar la valoración de ambas partes de la primera prueba, parte A; que en próximas convocatorias, la realización de los enunciados de la parte práctica e informática de la primera prueba recaiga en un equipo de profesores de la misma especialidad, que pueda detectar posibles errores, tanto de forma como de dificultad y que valoren el tiempo estimado de realización, para que no vuelva a repetirse lo acaecido en esta convocatoria; que se establezca nuevamente el tiempo para la realización de las pruebas prácticas en 120 minutos para cada parte, como estaba estipulado en el año 2018.

Al respecto, nos hemos dirigido a la Dirección General de Desarrollo Educativo y Formación Profesional al objeto de conocer la realidad del problema. En el momento de redacción de estas líneas acabamos de recibir el informe del mencionado organismo, encontrándose el mismo en fase de estudio y valoración para proceder a dictar la oportuna resolución con las debidas garantías, por lo que nos comprometemos a dar cuenta a esa Cámara de la Resolución que pudiera dictarse en el próximo Informe Anual.

Ilustran esta cuestión, entre otras, las siguientes quejas 23/5158, 23/5275, 23/5276, 23/5292.

Otro de los asuntos que ha tenido especial incidencia tanto en este ejercicio 2023 como en anteriores, han sido las quejas recibidas en las que sus promotores denunciaban el hecho de que las ordenanzas reguladoras de **las tasas de derechos de examen** para la participación en un proceso selectivo, normalmente convocado por una Administración local, no contemplara la exención de éstas, o en su caso alguna bonificación, para aquellos colectivos en situación de mayor vulnerabilidad económica como podrían ser las personas discapacitadas, las personas miembros de familias numerosas y/o las personas desempleadas. Pues el establecimiento de una tasa en cuantía considerablemente elevada, puede impedir que aspirantes sin recursos suficientes vean limitadas sus posibilidades de concurrencia a los diferentes procesos selectivos.

En este sentido, en el año 2009 esta Institución inició la queja de oficio 09/0199 al considerar oportuno, tras la crisis económica que atravesó el país en 2008, que las administraciones públicas andaluzas contribuyeran a facilitar la participación de la ciudadanía en los distintos procesos selectivos sin exigir el pago de derechos económicos alguno, ya que dicha exigencia constituye un obstáculo, en muchos casos insalvable, para el acceso al empleo público.

La referida actuación de oficio se dirigió, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, a la Junta de Andalucía (Consejerías de Economía y Hacienda y de Justicia y Administración Pública), las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes. Como resultado de la misma, formulamos resolución con la siguiente sugerencia: *“Promover las acciones oportunas –en su ámbito competencial y ante el órgano competente para ello– para incorporar en las normas reguladoras de la Tasa por Derechos de Examen por participar en pruebas selectivas de acceso a la función pública local (funcionarios y personal laboral), la exención del pago de la Tasa a las personas con discapacidad igual*



*o superior al 33 %, a quienes figuraren como demandantes de empleo durante el plazo, al menos, de un mes anterior a la fecha de convocatoria y a los participantes miembros de familias numerosas.”*

Nuestra Resolución fue aceptada, por lo que acordamos decretar el cierre de las actuaciones.

Pues bien, teniendo en cuenta que continuamos recibiendo quejas por los mismos motivos expuestos, consideramos necesario y oportuno abrir nueva actuación de oficio -[queja 23/1529](#)- para reiterar la conveniencia de que las distintas administraciones públicas, en el momento de regular la controvertida **tasa de derecho a examen**, incluyan una exención o, en su caso, bonificación, a la que puedan acogerse las personas con limitados recursos económicos o especial dificultad para el acceso al trabajo. Nos estamos refiriendo a las personas desempleadas, personas discapacitadas o personas miembros de familias numerosas. En esta ocasión nos hemos dirigido a los ayuntamientos con una población inferior a los 50.000 habitantes, por no haber sido ámbito de investigación en nuestra anterior actuación y por ser éstos los que en gran número continúan regulando la tasa de derecho a examen sin la aplicación de exención alguna, según se desprende de las quejas recibidas.

Sobre este asunto, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, fija como tope máximo para el establecimiento de la cuantía de una tasa el coste real o previsible del servicio. Es decir, el objeto de la tasa por derecho a examen es cubrir los gastos que se deriven de la celebración de un proceso selectivo convocado por una Administración pública, sin que su recaudación pueda suponer un enriquecimiento para dicha Administración. Ahora bien, ese coste opera como límite máximo, no como cuantía obligatoria; no es preciso que el importe de la tasa deba cubrir la totalidad del coste, es admisible que cubra sólo una parte y que el resto del coste del servicio se cubra mediante otros ingresos de derecho público.

El establecimiento de tasas por debajo del coste es posible, puesto que el artículo 24 de la citada Ley establece que, para la determinación de la cuantía de las tasas, podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas. Las tasas son tributos y para el sistema tributario rige el principio de capacidad económica, de conformidad con lo establecido en el artículo 31.1 de nuestra Carta Magna.

También nuestro Alto Tribunal en sentencia 98/2019, de 31 de enero, admite la posibilidad de que el principio de capacidad económica pueda ser utilizado como un criterio modulador de la cuantía de una tasa. Por consiguiente, la cuantía de la tasa por debajo del coste real del servicio, amén de estar permitido desde un punto de vista legal, deberíamos entenderlo como una obligación por parte de las administraciones cuando la tasa afecta a un servicio objeto de un derecho fundamental, como el caso de los procesos selectivos para acceder a un puesto en la función pública que deberá estar presidido por el derecho de igualdad, debiendo los poderes públicos promover las condiciones para el libre ejercicio de este derecho, removiendo cualquier obstáculo que impida o limite dicho ejercicio.

Tras la investigación realizada con la colaboración de las ocho diputaciones provinciales, dado el elevado número de municipios con menos de 50.000 habitantes que existen en el ámbito de nuestra geografía autonómica, hemos formulado resolución sugiriendo que *“se promuevan las acciones oportunas dentro del correspondiente ámbito competencial, para que los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes -que aún no lo hayan hecho, o lo hayan hecho parcialmente- cuando establezcan sus tasas por derecho a examen tengan presente el principio de capacidad económica como criterio modulador de la cuantía de las mismas, de modo que sean accesible económicamente para toda la ciudadanía en general; e incorporen exenciones y/o bonificaciones para colectivos más vulnerables, tales como los miembros de familias numerosas, personas desempleadas y personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %”*.

A la fecha de redacción de estas líneas aún estamos pendientes de recibir una respuesta a las resoluciones formuladas. Por lo que siguiendo nuestra línea de actuación nos comprometemos en el Informe Anual 2024 a dar cuenta del resultado de esta investigación.

Continuando con la dación de cuentas relativa a los procesos selectivos no podemos dejar de comentar las quejas en las que se denuncia **la negativa por parte de los tribunales de oposición a la solicitud de acceso al examen de otros opositores** planteadas por algunos aspirantes.

Sobre esta cuestión, hemos de decir que es abundante la doctrina jurisprudencial que defiende el derecho de los interesados en un proceso selectivo a obtener copia de los exámenes de otros opositores. En este sentido, procede invocar la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2005, que es una referencia en la materia, y que se pronuncia en los siguientes términos:



*“(…)En opinión del Tribunal, es irrefutable que los participantes en un proceso selectivo son titulares de un interés directo y legítimo en lo relativo al acceso a los ejercicios realizados por otros participantes y su conclusión es que el recurrente tiene derecho a acceder a los documentos que ha indicado. Y también lo tiene a obtener copia de ellos a sus expensas. Y ello porque, además de ser coherente con lo que la Constitución afirma en su artículo 105 b), también lo es con los principios que deben inspirar la actuación de las Administraciones Públicas y, en particular, con el de transparencia que, según el artículo 3.4 de la Ley 30/1992 y conjuntamente con el de participación, ha de guiar sus relaciones con los ciudadanos.*

*Y este derecho se ve reforzado desde el momento en que se conecta de modo directo con el ejercicio de un derecho fundamental como es el acceso a la función pública en condiciones de igualdad, mérito y capacidad (artículo 23.2. CE).”*

En esta línea, igualmente se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 noviembre de 2016 cuando señala:

*«no cabe afirmar que haya fases de los procesos selectivos de carácter privado, ni que los aspirantes no tengan derecho a conocer los ejercicios de aquellos con los que compiten cuando reclamen su derecho fundamental a acceder al empleo público»*

Asimismo el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha analizado la presente cuestión en diversas resoluciones, sosteniendo el mismo criterio.

Por consiguiente, y de acuerdo con los posicionamientos expuestos, consideramos que lo oportuno sería que las bases de las convocatorias de los procesos selectivos contengan estas previsiones. Como ejemplo de la problemática expuesta, citamos la [queja 22/5217](#), en la que formulamos resolución recomendando “que se ponga a disposición del interesado las copias de los exámenes de los participantes en el proceso selectivo que éste tiene solicitadas y que le han sido denegadas por ese Ayuntamiento”. Nuestra Resolución ha sido aceptada.

También queremos hacer mención a otro asunto, en el que la solución adoptada por la administración para atender y ejecutar dos procedimientos en los que se encontraba inmerso el mismo interesado -y favorables ambos para él-, provoca un **resultado inesperado y perjudicial** para éste. Nos estamos refiriendo a la [queja 23/1361](#), en la que la persona promotora nos indica que siendo laboral en la Junta de Andalucía desde 2008, con la categoría de Técnico de Mantenimiento y Servicios, obtuvo sentencia estimatoria por la que se le declaraba indefinido no fijo y, a su vez, aprobó un proceso selectivo para acceso a su misma categoría. Se encuentra perjudicado por ello, al no ofrecer la Administración el código del puesto que ocupa como destino para la toma de posesión por haberlo blindado como consecuencia de los efectos de la sentencia.

En la resolución adoptada argumentamos sobre el derecho a una buena administración; sobre el principio de confianza legítima; y sobre el cumplimiento del fallo de la sentencia. Y sugerimos a la administración “que, en el marco de la normativa vigente y en el contexto de la convocatoria de 9 de noviembre de 2021, se rectifique la oferta de vacantes realizada por Resolución de la DGRHyFP de 27 de febrero de 2023, incorporando el código del puesto de trabajo 1025910, Jefe Servicios Generales, inicialmente previsto”. La administración no aceptó nuestra resolución y la argumentación que nos trasladó al respecto consideramos que no desvirtuaba los argumentos jurídicos de nuestra resolución, por lo que, finalmente, cerramos el expediente sosteniendo la discrepancia técnica.

También en relación a los procesos selectivos, nos han llegado quejas denunciando el descontento con la administración por parte de personas afectadas por una discapacidad que se han producido en torno a temas como la **falta o insuficiencia de adaptación en el desarrollo de las pruebas selectivas** (queja 23/6257) o la localización por la administración educativa de las pruebas selectivas durante el verano concentradas en una localización turística con el consecuente mayor perjuicio a aquellas personas que, además de dormir en tal lugar, necesitan acompañarse de otras para acudir a los puntos de examen (queja 23/6600).

Por último, señalar que durante el ejercicio 2023 el Defensor del Pueblo Andaluz ha recibido numerosas quejas relativas a que **no se respetan los cupos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad** que se repiten tanto en relación a diferentes procesos (oposiciones en ofertas de empleo público, procesos de estabilización del empleo, gestión de bolsas, etc.) como en relación a las diferentes administraciones convocantes (administración educativa, sanitaria, de servicios sociales). A título de ejemplo citaremos las quejas 23/6065, 23/6212 y 23/9029.



Constatamos a partir de los informes que hemos ido recibiendo que, si bien la correspondiente administración convocante cumple, en términos numéricos generales, con el cupo fijado en la normativa reguladora, la realidad es que habitualmente concentran el cupo para personas con discapacidad en el llamamiento en determinadas categorías (normalmente de nivel inferior) en vez de repartir dicho cupo proporcionalmente entre las diversas categorías convocadas.

Entendemos que, a pesar de cumplir con la normativa, es necesario atender también al espíritu de la ley, por ello estamos instando a la administración a que a futuro se respete dicho cupo para todas aquellas categorías en que haya número suficiente de puestos a cubrir tal que permita su aplicación, evitando, con ello, la discriminación que supone la mayor concentración de reservas en puestos de categoría inferior.

### ● 2.2.3.2.2. Personas empleadas del ámbito general de la Junta de Andalucía

Con respecto a los asuntos que nos han planteado personas o colectivos que se encuentran prestando servicios -tanto con carácter temporal como fijo- en el ámbito de la administración general de la Junta de Andalucía, referimos los siguientes:

Los **procesos de estabilización y consolidación del empleo temporal** han acaparado un volumen de quejas muy significativo, en las que se plantea el previsible cese de un gran número de funcionarios interinos al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía. La lamentable situación a la que nos referimos afecta a un importante colectivo que ha prestado servicios para nuestra Administración durante muchos años y que, cuando culminen los procesos de estabilización pueden perder sus puestos de trabajo, con una posibilidad muy escasa de acceder de nuevo al mercado laboral, habida cuenta que su edad ronda en torno a los 50 años. Es por ello, que las personas promotoras de las quejas solicitan el apoyo de esta Defensoría ante la vulnerable y precaria situación laboral y económica hacia la que se ven abocadas y requieren la búsqueda de una solución que les permita mantener su trabajo (queja 23/0997 y 37 más).

Como antecedente, y al hilo de la cuestión comentada, procede traer a colación la reunión que tuvo lugar el 2 de diciembre de 2021 con la entonces secretaria general para la Administración Pública y la directora general de Recursos Humanos y Función Pública. Dicha reunión se llevó a cabo a raíz de un número importante de quejas recibidas a partir del año 2019, en las que las personas promotoras -con una edad superior a los 45 años y con más de 30 años de servicio en la Administración- temían perder sus puestos de trabajo al ser ocupados éstos por los correspondientes funcionarios de carrera.

La posición mantenida en ese momento por la Administración de la Junta de Andalucía fue que se arbitraría como procedimiento de acceso el concurso-oposición y que se crearía una bolsa de trabajo preferente para las personas de más de 50 años que tuvieran que ser cesadas como consecuencia de la culminación de los procesos de estabilización abiertos en la Comunidad. Mientras tanto, las personas afectadas llamaban a las puertas de esta Institución demandando nuestra ayuda.

En relación con esta cuestión que analizamos y centrando la misma en el ámbito de nuestra comunidad autónoma, hemos de tener en cuenta que la Junta de Andalucía aprobó los Decretos 213/2017, de 26 de diciembre, y 406/2019, de 5 de marzo, para estabilización de empleo temporal, correspondientes a las tasas adicionales autorizadas por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2017 y 2018 para los procesos de estabilización del empleo temporal y que incluían, respectivamente, las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hubiesen estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016, las plazas que desde una fecha anterior al 1 de enero de 2005, hubiesen estado ocupadas ininterrumpidamente de forma temporal, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y las que hubieran estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017.

Posteriormente, el Decreto 263/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para la estabilización de empleo temporal en la Administración General de la Junta de Andalucía para 2021, y el Decreto 91/2022, de 31 de mayo, mediante el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para la estabilización del empleo temporal en la Administración General de la Junta de Andalucía, dictado en virtud de lo dispuesto en la regulación estatal de carácter básico contenida en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, incluyen un número de plazas distribuidas por cuerpos, especialidades y opciones para el acceso libre de personal funcionario. Asimismo, contemplan una serie de medidas tendentes a favorecer la estabilización del personal afectado.



A este respecto, procede indicar que nuestra Administración autonómica ha estado comprometida y ha sido cumplidora con los plazos previstos en las leyes de presupuestos para 2017 y 2018, para la reducción de la temporalidad, lo que ha supuesto que la mayoría de las plazas a estabilizar fueran ofertadas en dichos procesos, anteriores a la nueva regulación estatal básica introducida por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

De manera que la medida que prevé la disposición adicional sexta de la citada ley en el sentido de que se convoquen, con carácter excepcional, conforme a lo previsto en el artículo 61.6 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016, procedimiento más ventajoso que el concurso-oposición, va a afectar a un número residual de plazas.

Por otra parte, el artículo 2.6 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, introduce también como novedad que corresponderá una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización, siempre y cuando hubiese participado en el mismo, pues en caso contrario perdería el derecho a dicha indemnización.

Por consiguiente, nos encontramos con dos grupos de empleados públicos, los que han participado en las ofertas de empleo público convocadas con anterioridad al mentado Cuerpo Legal y los que han participado en ofertas posteriores. Los primeros no tienen más ventajas que su participación o inclusión en la bolsa preferente y a los segundos se les aplican todos los beneficios que contempla la Ley 20/2021 de 28 de diciembre, y a los que hemos hecho expresa referencia en párrafo anteriores, dándolo aquí por reproducido.

Ante esta situación, esta Defensoría quiso reunirse nuevamente con representantes de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, el 15 de marzo de 2023, con el fin de impulsar la evacuación del informe solicitado y trasladar nuestra preocupación con la situación de las personas que pudieran resultar afectadas.

Los procesos de **promoción interna del personal funcionario de carrera** que ocupe con carácter definitivo un puesto de doble adscripción.

Exponen las personas promotoras de las quejas recibidas que Función Pública sostiene que este personal podrá solicitar la adjudicación del mismo puesto, con el mismo carácter de ocupación, siempre y cuando el área funcional o relacional de aquel esté directamente relacionada con las funciones del cuerpo, opción y/o subopción al que se promociona y además se cumplan los requisitos de la Relación de Puestos de Trabajo.

Sin embargo, el personal funcionario de las características descritas considera que este requisito no se contempla ni en las bases de la convocatoria, ni en el Decreto 2/2002, de 9 de enero, por lo que es contrario a los principios fundamentales del derecho, además de generarles indefensión y un grave perjuicio y agravio comparativo a las personas que se encuentran ocupando puestos de doble adscripción, ya que en anteriores convocatorias los funcionarios que participaron y que ocupaban puestos de estas características, pudieron solicitar la adjudicación de los mismos sin ningún impedimento.

Tras examinar detenidamente la problemática planteada acordamos dirigirnos a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública al objeto de conocer su versión de los hechos.

Sintetizando lo comunicado por el citado Centro Directivo, se concluye lo siguiente:

*"(...) no puede dejar de señalarse que el ejercicio del derecho previsto en el artículo 34 del Reglamento aprobado por el Decreto 2/2002, de 9 de enero, recogido en las distintas Resoluciones de ofertas de vacantes, exige que quienes accedan por promoción interna a cualquier cuerpo, especialidad u opción, tendrán derecho a que se les adjudique destino en el puesto de doble adscripción que estén desempeñando con carácter definitivo, cuando se cumplan los requisitos de la relación de puestos de trabajo. Es decir, se deberán respetar las características esenciales del puesto establecidas en la relación de puestos de trabajo, entre las que se encuentra el área funcional o relacional de aquél, por lo que dicho contenido funcional del puesto deberá estar directamente relacionado con las funciones del cuerpo, especialidad, opción o subopción al que se promociona; esto es, debe existir una coherencia real y efectiva entre las funciones que por su encuadramiento en un área o áreas son inherentes al*



*puesto con las que corresponden al Cuerpo, especialidad u opción al que se promociona que hagan factible el desempeño adecuado del puesto”.*

Tras un examen detenido de todo lo informado, de la problemática planteada por las personas promotoras de las numerosas quejas recibidas y de la normativa que resulta de aplicación al supuesto controvertido hubimos de concluir que la actuación de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública se enmarcaba dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Ilustran este apartado la queja 23/1603 y 42 más.

Por otra parte, también merece especial mención en este Informe, la actuación promovida por esta Institución, de oficio, a la que ha correspondido el número de [queja 22/7409](#) que se generó como consecuencia de una denuncia referida a la **adjudicación de destinos y la adaptación de los puestos para personas con discapacidad intelectual**, en los procesos de acceso a la función pública de la Junta de Andalucía, concretamente referida al Cuerpo de Auxiliares Administrativos (C2.1000), correspondiente a la convocatoria de fecha 30 de octubre de 2019. Ya en el Informe Anual pasado dábamos cuenta de esta queja.

A través de dicha queja la persona promotora ponía de manifiesto que, en el momento de la selección de las plazas ofertadas, la Administración no había tenido en consideración las necesidades de adaptación de aquéllas al colectivo para el que iban dirigidas. De tal manera que, en algunos casos, se habían ofertado plazas de código unitario que habían dificultado notoriamente el desempeño de las funciones y, en consecuencia, la integración laboral de estas personas; así como, a su vez, una merma en la calidad del servicio público prestado.

En este sentido, se pudo comprobar por esta Institución que la resolución, de 30 de octubre de 2019, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se convocan para su provisión por acceso libre para el ingreso en el Cuerpo de Auxiliares Administrativos de la Junta de Andalucía, para personas con discapacidad intelectual (C2. 1000), establecía en su base octava, que en la adjudicación de destinos se garantizará que las condiciones de la asignación de las plazas convocadas resulten adecuadas a las circunstancias de las personas con discapacidad que sean determinantes para posibilitar la efectiva ocupación del puesto.

Pues bien, analizados los informes recabados, no cabe duda que nuestra administración autonómica, a través de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública y el Instituto Andaluz de Administración Pública, viene convocando los distintos procesos de acceso a la función pública para personas con discapacidad intelectual ajustándose a las prescripciones normativas vigentes, promoviendo acciones para facilitar el proceso y acceso al empleo público, implicándose y esforzándose para hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, incorporando en la gestión de los procesos selectivos medidas de adaptación y ajustes razonables a sus necesidades.

Sin embargo, no podemos olvidar que no en todos los casos se ha conseguido el resultado deseable -hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad-, pues una vez superado el correspondiente proceso selectivo, estas personas han de enfrentarse a la toma de posesión de la plaza adjudicada, cuyo acto culmina el proceso de acceso al empleo público.

En este sentido, desde esta Defensoría -que es conocedora de diversos casos en los que el aspirante habiendo superado el proceso selectivo, encuentra dificultad en el desempeño y toma de posesión del puesto, hasta el punto de llegarse a plantear la no incorporación al puesto asignado-, hemos querido incidir en la necesidad de realizar un esfuerzo añadido por parte de la administración competente relativo al previo análisis de las plazas que van a ser ofertadas para la toma de posesión, para garantizar que éstas se adecúan a las circunstancias de los aspirantes con discapacidad intelectual y, a priori, pueden ser desempeñadas por ellos. Así, en la línea de lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, consideramos que este análisis debería evaluar las funciones que han de realizarse, la conveniencia de acompañamiento por parte de otros compañeros en el discurrir diario, el entorno físico del desempeño y la necesidad de desplazamiento hasta el centro de trabajo, pues cualquiera de estos aspectos pueden representar un obstáculo para la adecuada incorporación de estas personas.

El pasado mes de diciembre, finalizamos nuestra investigación y formulamos Resolución a la administración sugiriendo que, por parte de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública y el Instituto Andaluz de Administración Pública se promuevan las medidas oportunas tendentes a garantizar y evaluar la efectiva ocupación del puesto -así como el progreso profesional- para cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 59 del Estatuto Básico del Empleado Público y en el artículo 28 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre. Así, entre otras medidas que se pudieran adoptar, sugerimos desde esta Defensoría las siguientes:



- ▶ "1- Análisis previo de los puestos de trabajo, su entorno físico, organizativo y las funciones a desempeñar, para determinar aquellos en los que estas personas puedan desarrollar todo su potencial.
- ▶ 2- Designación de lo que podríamos denominar compañero tutor que se encargue del acercamiento al puesto de trabajo, de la implementación de accesibilidad, de determinar los ajustes razonables y apoyos necesarios y elevarlos a los responsables correspondientes para su implementación.
- ▶ 3- Seguimiento temporal y evaluación de resultados, para conocimiento de la consecución de los objetivos y, en su caso, adopción de medidas correctoras".

En otras ocasiones encontramos quejas en las que se denuncia que las **adaptaciones no resultan suficientes para el correcto desempeño** de las funciones del empleado público. Es el caso de la queja 22/8556, en la que la persona promotora, funcionario de carrera de la Junta de Andalucía, perteneciente al Cuerpo Superior Facultativo, A1 2016, manifestaba que, debido a su condición de discapacitado sensorial, invidente, y a que sufre una lesión en la extremidad superior izquierda, que afecta a la sensibilidad de ambas manos, en ningún momento de su trayectoria como funcionario ha tenido el puesto de trabajo adecuadamente adaptado. En su escrito, exponía las dificultades diarias con las que se encuentra para desarrollar su trabajo cotidiano, pese a haber solicitado la adaptación al puesto de trabajo a través del Técnico de Riesgos Laborales, tal y como dispone la normativa de aplicación. Asimismo, el Área de Vigilancia de la Salud de su centro de trabajo emitió un Informe de aptitud para desempeño de las funciones y tareas del puesto habitual, en el que se pronunciaban en este sentido: *"Para la realización de las tareas y funciones de su puesto de trabajo, el trabajador necesita adaptación al mismo. En virtud de la urgencia de la adaptación se indica PRIORIDAD I, inmediata."*

Solicitados informes a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública y al Instituto Andaluz de Administración Pública, se nos informaba que se estaban llevando a cabo todas las medidas que se consideraban adecuadas, necesarias y posibles, dentro de su ámbito competencial, para la adaptación del puesto de trabajo. No obstante, habiendo transcurrido más de un año, el promotor de la queja continuaba teniendo dificultades en algunas de las aplicaciones de uso diario para el desempeño de su puesto.

En estos momentos, nos encontramos analizando toda la documentación.

Asimismo, también nos referimos a otra queja en relación a que se requiera a la administración de la Junta de Andalucía que se facilite a las personas que se van a incorporar al empleo público la **acreditación de su capacidad funcional por personal facultativo de atención primaria**, especialmente en aquellos casos en que la persona que va a acceder se encuentra en situación de desempleo y/o con escasos recursos (queja 23/5504).

Al respecto, la Ley de Estatuto del Empleado Público, cuyo texto refundido vigente se encuentra aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 octubre, en su artículo 56.1.b) requiere a las personas candidatas al empleo público, entre otros requisitos, acreditar su capacidad funcional para desempeñar las tareas, tanto desde el punto de vista intelectual como físico.

Estando pendiente de concluir la investigación por parte de esta Institución, habiéndonos dirigido tanto a la administración competente en materia de función pública como a la sanitaria, en los primeros informes recibidos se nos indica, en resumen, que en la fase de participación en los procesos selectivos, los candidatos y candidatas formulan una declaración responsable al respecto y no es hasta que la persona ha superado dicho proceso y *"en cualquier caso, antes de que se produzca la adjudicación del destino definitivo, previa al acto formal de toma de posesión (...)"* cuando debe presentar tal acreditación.

En dicho informe se nos refiere que: *"En las instrucciones de esta Dirección General [de Recursos Humanos y Función Pública] se indicaba que la capacidad funcional para el desempeño de las tareas propias del cuerpo o categoría debe ajustarse a las que se establecen en las propias bases de la convocatoria. De esta forma, aquellas personas que accedan por el cupo de reserva para personas con discapacidad deberán presentar certificado en el que conste su capacidad o aptitud para el desempeño de las funciones propias del cuerpo o la categoría a que se opta, expedido por alguno de los Órganos Técnicos de Valoración de la Junta de Andalucía u órgano equivalente de otra comunidad autónoma. Con independencia de los aspectos y circunstancias clínicas y del estado de salud que el órgano que lo expide considere preciso indicar, dicho certificado deberá hacer mención expresa a dicha categoría y/o especialidad."*



En el resto de los supuestos, en los que se exige el certificado médico que acredite poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas propias o habituales del cuerpo, especialidad, opción o subopción o categoría profesional, según corresponda, se tendrán por válidos los siguientes:

a) Certificado médico oficial editado por el Consejo General de la Organización Médica Colegial y expedido por personal médico colegiado.

b) Certificación expedida por el médico de familia del Servicio Andaluz de Salud o por facultativo del Sistema Nacional de Salud que corresponda a la persona interesada, en su caso. En el supuesto de expedición por el Servicio Andaluz de Salud, deberá contenerse en el modelo de certificación configurado en el Sistema DIRAYA. (...)

En la investigación que continúa en tramitación, trataremos de determinar si ha de ser en la convocatoria de cada proceso donde se indique la posibilidad de que sea la administración sanitaria la que expida el certificado o si cabe que en supuestos de omisión en la pertinente convocatoria deba entenderse que dicha administración se encargue de ello.

Otro de los asuntos ha sido la **demora en la apertura de la Bolsa Única Complementaria del Personal Laboral**. En este año 2023 se han recibido numerosas quejas en relación a la demora en la apertura de la Bolsa Única Común (BUC) para las categorías profesionales del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía (queja 23/6781 con 22 quejas acumuladas), dado que no se abre desde finales del año 2019, ni para actualizar datos ni para acceder a esta bolsa, aún cuando su apertura es anual en relación a los méritos conseguidos hasta 31 de diciembre del año anterior.

Actualmente, la tramitación de esta queja se encuentra pendiente de recibir alegaciones al informe remitido por la administración.

Al respecto, la administración, a través de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, nos informó de que: «La Bolsa Única Común de la Junta de Andalucía nació con vocación de convertirse en una vía de acceso al empleo público, “única y común” que, precisamente por dejar a un lado y superar los sistemas del pasado, en los que coexistían fórmulas diversas de acceso al empleo, con criterios también diversos, garantiza de mejor forma el respeto a los principios de objetividad, igualdad, mérito, capacidad y transparencia, permitiendo a cualquier ciudadano presentar su solicitud y optar a un empleo temporal en la Junta de Andalucía.

Sin lugar a dudas, este ambicioso proyecto ha tenido una honda repercusión en la ciudadanía, que ha visto en él la oportunidad de incrementar sus posibilidades de obtener un empleo público. Muestra de ello son las más de medio millón de solicitudes recibidas para las 41 categorías profesionales convocadas en los 5 grupos de personal laboral existentes.

Desde su implementación, la Junta de Andalucía no ha cesado en el empeño de poner a disposición de este proyecto los medios materiales y humanos necesarios para lograr los objetivos propuestos, aunque siempre consciente de las limitaciones tecnológicas existentes aún, y satisfechos con las mejoras procedimentales que poco a poco se han ido implementando para agilizar y simplificar la selección del personal.. (...)

Actualmente se ha baremado un 100 por cien del total de solicitudes admitidas. Las categorías actualmente en gestión suman un total de veintinueve (más de un 70 % del total). (...)

Una vez concluida la baremación se aprueban las listas provisionales y, tras el correspondiente período para alegaciones, se elevan a definitivas. Un proceso que afecta a un número tan importante de aspirantes no está exento de incidencias que deben ser resueltas e implementadas en el sistema informático que le da soporte. Por razones operativas y de medios aplicables, se necesita concluir esta primera fase para abordar la fase de actualización y admisión de nuevas solicitudes».

Asimismo, la Institución ha recibido diversas quejas durante 2023 denunciando **discriminación a personas con discapacidad** en los procesos de gestión de recursos humanos en el ámbito de la administración autonómica. Estas quejas se centran en reprochar que no se les realice el llamamiento en los mismos términos que a las personas que optan al turno libre.

Así, en el ámbito de la Bolsa Única Común para Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, en relación a la queja aún en tramitación 23/7033, recibimos informe de la administración donde nos dice que “Tan pronto



*se ha puesto de manifiesto dicha circunstancia, se consideró que tanto la interpretación teleológica de la aplicación del cupo de reserva para personas con discapacidad, como la similitud de aplicación de lo dispuesto en los procesos selectivos de acceso a la condición de personal funcionario de carrera o de personal laboral fijo, en los que se contempla expresamente que en el supuesto de que alguna de las personas con discapacidad que se haya presentado por el cupo de discapacidad superase el proceso selectivo pero no obtuviera plaza en dicho cupo, y su puntuación fuera superior a la obtenida por otras personas aspirantes del turno general, será incluida por su orden de puntuación en el turno general. Esto siempre y cuando haya obtenido en el proceso selectivo una puntuación igual o superior a la establecida para el turno general, se ha llevado a cabo la adaptación del sistema informático para permitir que una persona con discapacidad pueda ocupar un lugar en una determinada bolsa no por el turno de discapacidad, sino por disponer de una puntuación suficiente con independencia de su condición, siendo resuelta esta adaptación el día 30 de agosto de 2023.”*

Por último, referirnos a la [queja 22/2889](#) en la que la interesada nos explica que ha sido requerida para cubrir un puesto de trabajo que no puede desempeñar porque la Delegación Territorial de Empleo no le concede el **Certificado de Profesionalidad** correspondiente. Tras solicitar los correspondientes informes a la administración afectada (Delegación Territorial de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, en Granada) y analizar toda la documentación obrante en nuestro expediente, así como la normativa de aplicación, formulamos resolución argumentada en el derecho a una buena administración; el principio de la confianza legítima; sobre el cambio de criterio administrativo; y sobre el principio de coordinación administrativa.

De acuerdo con todo ello, recomendamos a la administración “*que, en el contexto del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, en atención a las actuaciones y criterios precedentes seguidos por esa delegación: 1- Se revise el expediente de la persona afectada, en cuanto a la acreditación para impartir el módulo de Atención Sociosanitaria a Personas Dependientes en Instituciones Sociales; 2- Si el resultado de la revisión fuera desfavorable, la decisión adoptada, que se apartaría de los antecedentes, ha de estar motivada adecuadamente; con alusión a los precedentes y a la necesidad de desviación de los mismos, explicando la variación de criterio a través de una justificación racional y razonable suficiente como para garantizar que no se trata de una decisión arbitraria, discriminatoria, caprichosa o irreflexiva, haciendo de este modo posible el ejercicio del derecho de defensa de la persona afectada”. Asimismo, le sugerimos “que esa delegación, en pro del principio legal de coordinación entre las administraciones públicas, revise y comparta con otros órganos de las diferentes administraciones los aspectos jurídicos y técnicos que se vienen valorando a los efectos de homogeneizar los mismos y ofrecer seguridad a las personas administradas”.*

Nuestra resolución no fue aceptada, no ofreciendo la Delegación Territorial una argumentación capaz de desvirtuar lo relatado en nuestra resolución, por lo que cerramos sosteniendo la discrepancia técnica.

### 2.2.3.2.3. Personas empleadas del ámbito sanitario

En el ámbito sanitario, durante el año 2023, el personal estatutario adscrito al Servicio Andaluz de Salud, ha formulado sus quejas en torno a diversas cuestiones de interés, siendo las más numerosas las que se dirigen a problemáticas vinculadas a las bolsas de empleo.

En este sentido, hemos recibido un gran número de escritos denunciando la **demora en la constitución de las diversas bolsas** por parte del Servicio Andaluz de Salud. Son especialmente numerosas las quejas recibidas en relación a las bolsas correspondientes al corte del año 2021, periodo de valoración de méritos hasta 31 de octubre de 2021, en sus distintas categorías. Exponentes de ello son las quejas 23/1760 (a la que se han acumulado un total de otros 369 expedientes de queja adicionales) referida a la categoría de Técnicos y Técnicas en Cuidados Auxiliares de Enfermería (TCAE); 23/2317 (que acumula 62 expedientes más) para la categoría de Auxiliares Administrativos/as; y 23/5646 (acumulando 64 expedientes adicionales) en la que se han agrupado muchas de las restantes categorías profesionales.

En el caso de la categoría de TCAE la administración sanitaria nos informaba que finalizadas las tareas de baremación por parte de la Comisión de Valoración de la documentación aportada y referida a los méritos de los profesionales aspirantes de la categoría de Técnicos en Cuidados Auxiliares de Enfermería, el 27 de abril de 2023 se publicaron los listados provisionales, respecto a lo que esta Institución ha pedido a la Administración que disponga todos los medios personales y materiales que sean necesarios, para el cumplimiento de los plazos de las etapas pendientes de este proceso.



Sin perjuicio de ello, es necesario hacer hincapié en que los trámites consiguientes (alegaciones, valoración de las mismas, resolución con la publicación del listado definitivo y eventuales recursos sobre discrepancias con las puntuaciones), deben realizarse con las debidas garantías para todos las personas participantes, por lo que obviar trámites o agilizarlos sin las debidas cautelas para adelantar la publicación de los listados definitivos, derivaría en el incumplimiento de la legalidad, de forma que el Defensor del Pueblo Andaluz tiene el deber de vigilar para, precisamente, evitar una posible nulidad de esos procesos de selección, con los perjuicios que ello conllevaría para todos las personas interesadas.

En el mismo sentido, para el cuerpo auxiliar administrativo, la Administración nos informaba que el asunto también se encuentra en vías de solución, en tanto que nos refería que la correspondiente Comisión de Valoración se encuentra inmersa *“en sus labores de baremo de todos aquellos méritos y documentación correspondiente aportados por los profesionales, con el objetivo de finalizar dichas labores, y poder publicar los listados de personas candidatas y aspirantes correspondientes al corte en cuestión, siendo éste el objetivo último de esta administración sanitaria”*.

Por su parte respecto a las restantes categorías afectadas por la demora en la gestión de la bolsa corte 2021, el Servicio Andaluz de Salud nos trasladaba su *“total implicación en la necesidad de llevar a cabo un trabajo intenso y continuo con un objetivo inequívoco, como es el de la publicación de los listados definitivos a la mayor brevedad posible”*, así como su intención y pretensión de tener actualizado el corte de bolsa 2022-2023 durante el mes de marzo de 2024, tal y como se han comprometido con las organizaciones sindicales integrantes de la Mesa Sectorial a inicios del mes noviembre.

Más complicada es la situación en la que aún se encuentra la bolsa de la categoría Técnicos/as Especialistas de Dietética, respecto de la que hemos recibido diversas quejas en las que nos refieren que su demora es muy superior a las restantes, ya que su última actualización se produjo en 2019 (Queja 23/8500). Al redactarse el presente informe, nos encontramos esperando la remisión del informe que hemos requerido al SAS.

Otra problemática recurrente en relación a las Bolsas gestionadas por la administración sanitaria es la **disconformidad con las baremaciones**, que han determinado, de nuevo este año, un gran número de quejas tramitadas.

Los motivos de disconformidad se centran normalmente en el desacuerdo sobre la puntuación obtenida en relación a los méritos alegados, aunque en algunos supuestos se plantea también disconformidad sobre los criterios de baremación o los cambios producidos en los mismos respecto de otras convocatorias. Sin embargo, como ocurre también en el caso de los procesos de acceso al resto de ámbitos del empleo público, la gran mayoría de las personas que se consideran perjudicadas no han recurrido las bases de la correspondiente convocatoria (como ocurre, por ejemplo, en la queja 23/8528).

En todo caso, la mayor parte de estas quejas, como en años anteriores, se vuelven a referir a la falta de respuesta de la Administración en plazo, especialmente por lo que se refiere a los recursos de reposición presentados contra los listados definitivos.

A modo de ejemplo, de las que se han podido concluir con resolución expresa por parte de la administración sanitaria citamos la queja 23/3430, la queja 23/4979, la queja 23/5143, la queja 23/6034 y la queja 23/7131.

En otros casos se mantiene el silencio, de forma que por esta Institución se ha tenido que dirigir a la administración, tras numerosos reiteraciones, la correspondiente Resolución con Recordatorio de Deberes Legales y Recomendación de actuación. Se realiza un recordatorio sobre su obligación legal de resolver y notificar a las personas interesadas las correspondientes resoluciones de los recursos que hubieran presentado ante la misma, así como de adoptar las medidas de racionalidad organizativa que sean necesarias, para poder resolver en los plazos legalmente establecidos para ello las solicitudes y/o recursos presentados por las personas interesadas (como ejemplo, la [queja 23/3963](#)).

Cabe indicar que en muchos casos las quejas se refieren al desconocimiento por la persona afectada de los motivos por los que sus alegaciones a los listados provisionales no han sido estimadas por la Administración. Al respecto, las bases de las correspondientes convocatorias prevén que dichas alegaciones queden contestadas con la publicación de los listados definitivos.

Otras cuestiones que denuncian las personas promotoras de quejas, referentes a temas de empleo público del SAS, de especial interés en reseñar, siquiera someramente, son: las denuncias que se refieren a la **disminución de las plazas inicialmente ofertadas** al publicarse la Oferta de Empleo Público 2018-2021, respecto a lo que, tras nuestra intervención la administración nos informa que detectó errores en los listados de puestos ofertados inicialmente para que los que habían obtenido plaza fija en dicha oferta pudieran elegir destino. El error en el listado de destinos, ya corregido, se produjo al



remitir a publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía una oferta de plazas que no correspondían al proceso 2018- 2021, sino a la totalidad de las plazas existentes en el SAS en determinadas categorías. La administración indica que estos puestos se ofertarán en el próximo proceso extraordinario de estabilización (como ejemplo, la queja 23/396).

En otras ocasiones nos plantean **agravios comparativos** en relación al personal de la administración general de la Junta de Andalucía en diversas cuestiones (normalmente de orden económico: retribución, reconocimiento de trienios y servicios previos, premio de jubilación...) que, sin embargo, obedecen a la sujeción de tal personal a un régimen jurídico distinto, por lo que su solución debe articularse a través de la negociación colectiva del personal afectado con la administración sanitaria. Citar a modo de ejemplo la queja 23/7614.

También la reivindicación de creación, dentro del Personal Estatutario SAS, de la categoría profesional de **Técnico Superior de Higienista Bucodental** (queja 22/3493), con los que tenemos pendiente de celebrar una reunión a inicios de 2024 a fin de que nos trasladen sus alegaciones al informe evacuado por la administración sanitaria.

Por último, mencionar que nos han llegado quejas, que se encuentran en una fase muy inicial de nuestra investigación, en las que se plantean **diversos temas**, tales como los referidos a los cuadrantes de turnos; limitación a participar en las bolsas de empleo a las personas mayores de 65 años y menores de 67; reclamaciones por pago de las tasas de exámenes que han coincidido en el mismo día y hora, en concreto para las categorías Celador y Celador Conductor; impago de determinados conceptos salariales; intrusismo cuerpo de Psicólogos/as Especialista en Psicología Clínica en varios hospitales andaluces; o insuficiencia de plantilla en las urgencias del Hospital de la Costa del Sol.

#### 2.2.3.2.4. Personas empleadas del ámbito docente

En este apartado nos referimos a las denuncias realizadas por el personal docente adscrito al ámbito público de la Junta de Andalucía, que en este año han sido relativas en un elevado número a los procesos de estabilización; y, en cuanto al personal docente de centros concertados, referidas generalmente a cuestiones retributivas. A continuación, hacemos un repaso de las que consideramos más relevantes.

**En el ámbito público de la Junta de Andalucía**, destacamos la situación planteada por los profesores interinos frente a los **procesos de estabilización**. Se han dirigido a esta Defensoría para exponer su desacuerdo con el contenido de la disposición transitoria quinta del Real Decreto 270/2022, de 12 de abril, por el que se modifica el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada Ley, aprobado por Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero. En la referida disposición transitoria quinta se aborda la convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración a que se refieren las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Las personas promotoras consideran que esta normativa contraviene las indicaciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pues se persigue la estabilización de las plazas en vez de la estabilización de las personas; en esta línea citamos la queja 23/3198.

Por otra parte, aunque también consecuencia de los procesos de estabilización, queremos reseñar que al inicio del curso académico 2023-2024 hemos recibido numerosas quejas de personas interinas que se han visto desplazadas de los lugares habituales a los que eran destinadas y que solicitaban a la administración educativa que tuvieran en cuenta la conciliación de su vida familiar y laboral, en especial en situaciones de personas enfermas a cargo o de enfermedad de la propia persona interina o con sentencias de divorcio y reparto de custodia de los menores a cargo (como ejemplo la queja 23/4641 o la queja 23/6412).

Igualmente abundantes han sido las quejas recibidas relativas a las precarias condiciones laborales del **personal técnico de integración social (PTIS)** de los centros educativos, especialmente en lo que se refiere a irregularidades que se imputan a la contratista del servicio que se presta a través de la Agencia Pública Andaluza de Educación, entidad a la que nos hemos dirigido y de la que recibimos informe recientemente. En el momento de redactar este informe estamos pendientes de recibir alegaciones de la persona promotora de la queja inicial 23/7744

Otro colectivo que padece una precaria situación laboral es el de **Intérpretes de Lengua de Signos Española** que son contratados en el ámbito de la educación en Andalucía, de la que son representativas la queja 23/6265 y la queja 23/7170, y asimismo se refieren a posibles incumplimientos por parte de las empresas contratistas de este servicio, la primera de ellas en relación a las distintas provincias andaluzas y la segunda concreta para la provincia de Almería. Durante la



redacción de estas líneas, ha tenido entrada en esta Institución el informe solicitado a la administración, que será analizado a la mayor brevedad a fin de poder colaborar en la resolución de esta situación.

Asimismo, nos han llegado quejas denunciando **la falta de cobertura de plazas vacantes de carácter administrativo y de servicios** en los Institutos de Enseñanza Secundaria de nuestra Comunidad y en las Escuelas de Arte de Andalucía. Esta problemática se repite cada año, especialmente en los inicios del curso escolar, afectando gravemente al desempeño de la actividad docente, tanto desde el punto de vista del profesorado que se ve abocado a la realización de funciones administrativas en menoscabo de las propias, como desde el punto de vista del alumnado que recibe una atención mermada. Desde esta Institución hemos decidido iniciar queja de oficio, que la hemos identificado como [queja 23/5916](#), con la finalidad de conocer las circunstancias por las que no se procede a la cobertura de las plazas necesarias y, en su caso, exigir a la administración competente que se adopten las oportunas medidas para resolver esta situación.

Por último, en relación también con el ámbito docente, manifestar que hemos finalizado nuestra investigación de oficio en la [queja 22/5514](#), iniciada en 2022, referida al instrumento jurídico, de carácter mercantil, utilizado para la relación de servicios entre la **Escuela Andaluza de Salud Pública** y las personas profesoras asociadas. Al respecto, le sugerimos a la Escuela *“que en el modelo de acuerdo específico de colaboración como personal docente asociado que se viene utilizando por esa Escuela, y en cuanto a la cláusula relativa a la duración del mismo, se amplíe su contenido en el sentido de ofrecer mayor información sobre el carácter de sus prórrogas, es decir, si han de entenderse automáticas o requieren una acción concreta; el plazo máximo total de vigencia, incluidas las posibles prórrogas; y la posibilidad de extinguir el contrato antes de su fin, por cualquiera de las dos partes, previo el correspondiente preaviso y el plazo para el mismo”*, que finalmente aceptó nuestra resolución.

Con respecto al personal docente que presta servicios en **centros educativos concertados**, merece mención la queja 22/7281, relativa a la paga de los 25 años de antigüedad en la empresa, recogida en los convenios de discapacidad y concertada para los docentes de pago delegado. La Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza (FSIE) de Granada manifestaba en su escrito que esta paga dejó de abonarse a partir del 17 de agosto de 2013, fecha en la que se publicó el VI Convenio de Concertada, argumentando la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional la “no disponibilidad presupuestaria”. Después de la correspondiente tramitación, y a la vista de la documentación que consta en el expediente, de la legislación aplicable y de la jurisprudencia existente, cerramos el expediente informando a los promotores que, en este momento, no observamos que exista en la actuación de la Administración un comportamiento contrario a la normativa aplicable que nos permita la adopción de algunas de las medidas que prevé el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución. No obstante, sugerimos a los promotores que valoren un nuevo acercamiento con la administración para abordar este asunto.

Por otra parte, hemos recibido varias quejas formuladas por socios cooperativistas sobre abono de trienios; exponen que desempeñan su actividad docente para el mismo centro desde el año 2003 y que, actualmente, tienen reconocidos sólo cinco trienios por los servicios de gestión del pago delegado cuando procederían seis. En este sentido, manifiestan los promotores que la Junta de Andalucía estuvo abonando el sexto trienio hasta enero de 2022, pero que cuestiona este abono al diferenciar a personal con contrato laboral y al personal socio de cooperativa en régimen general. La queja se encuentra en tramitación en estos momentos, estando a la espera de respuesta del informe solicitado a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional (queja 23/4468).

### 2.2.3.2.5. Personas empleadas del ámbito local

Con respecto a los empleados y empleadas del ámbito local hemos atendido numerosas quejas de diversos temas tales como policías locales, procesos de estabilización, cupos de discapacidad o disolución de mancomunidades. A continuación, resaltamos las más significativas.

En cuanto a la **policía local**, han sido numerosas las quejas recibidas tras la aprobación de la Ley 6/2023, de 7 de julio, de Policías Locales de Andalucía.

Al respecto, ha causado especial rechazo entre los policías y las policías locales la nueva regulación de las permutas (hemos acumulado en las quejas 23/6489, 23/6592, 23/6593, 23/6594, 23/6596, 23/6597, 23/6598, 23/6635, 23/6653, 23/6686, 23/6716, 23/6730, y la queja 23/6944); la exigencia de haber prestado servicios durante al menos cinco años en el municipio en el que se obtuvo plaza para poder acceder al turno libre (queja 23/7691); o, incluso, la aplicación de la nueva ley en procesos ya iniciados (queja 23/6691).



Lamentamos el desacuerdo de las personas afectadas con el nuevo régimen legal, a las que hemos informado del proceso de elaboración y aprobación de una ley indicando aquellos trámites en los que cabe la participación ciudadana y, por tanto, plantear las reivindicaciones que se estimen convenientes, dado que no observamos en estos momentos ninguna actuación irregular de la Administración andaluza en relación con la aplicación de la vigente Ley 6/2023, de 7 de julio.

En cuanto a los **procesos de estabilización**, se han planteado diversos temas, entre ellos el referido a las bases de una convocatoria en el Ayuntamiento de Nigüelas (Granada), por el baremo de méritos profesionales en función de si la experiencia profesional se ha obtenido en la misma administración convocante o en cualquier otra.

En este caso hemos recordado a la administración, además de la normativa correspondiente, el tratamiento que ha dado a este tema la jurisprudencia y entre otras sentencias hemos citado la 281/1993, de 27 de septiembre, del Tribunal Constitucional, en la cual se señala lo siguiente: *“...una diferencia no justificada es, precisamente, la contenida en el baremo ahora enjuiciado, toda vez que diferenciar a los concursantes en función del Ayuntamiento en el que han adquirido determinada experiencia y no a partir de la experiencia misma, con independencia de la Corporación en la que se hubiera adquirido, no es criterio razonable, compatible con el principio constitucional de Igualdad. Antes aún, con semejante criterio evaluador se evidencia una clara intención de predeterminación del resultado del concurso a favor de determinadas personas y en detrimento —constitucionalmente inaceptable— de aquéllas que, contando con la misma experiencia, la han adquirido en otros Ayuntamientos”*».

De acuerdo con todo ello, se dictó resolución recomendando la eliminación de diferencias abusivas en la valoración de la experiencia en puestos similares, por tratarse de un requisito contrario al principio de igualdad proclamado en los artículos 14 y 23 de la Constitución en relación con los principios de mérito y capacidad del artículo 103.3 de la Constitución. Coincidiendo con la redacción de estas líneas, se ha recibido respuesta de la administración convocante en la que se nos informa que se acepta íntegramente la recomendación formulada por esta Institución.

Con respecto a las quejas relativas a **mancomunidades disueltas**, se denuncia que dejan pendientes temas relativos a responsabilidades laborales con sus anteriores empleados y ningún ayuntamiento de los que conformaban la mancomunidad se quiere responsabilizar del asunto. A modo de ejemplo, reseñamos las quejas 23/1661 y la 23/3231, en esta última después de nuestra intervención, el asunto está resolviéndose favorablemente.

### 2.2.3.3. Actuaciones de oficio

Por lo que se refiere a actuaciones de oficio, a continuación se relacionan las que han sido iniciadas a lo largo del año:

- **Queja 23/1529**, dirigida a los Ayuntamientos con una población inferior a los 50.000 habitantes, con el propósito de que regulen bonificación o exención con respecto a la tasa por derecho a examen para determinados colectivos, que pueden tener dificultades económicas para hacer frente a las misma y, de este modo, encontrarse limitados en su derecho de acceso al empleo público.
- **Queja 23/5916**, dirigida a la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos y a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, con el propósito de conocer las causas por las que no se cubren los puestos de administración y servicios (administrativos, ordenanzas y personal de limpieza) en los Centros de Educación Secundaria de nuestra Comunidad.

## 2.2.5. Políticas activas de empleo

### 2.2.5.1. Introducción

Desde el compromiso de esta Defensoría con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la lucha por erradicar la pobreza (ODS 1.1.) y alcanzar una sociedad próspera, acogedora, equilibrada y plena en armonía con el entorno, a través de este apartado supervisaremos la gestión de la Administración en la ejecución de las políticas activas de empleo propuestas por los distintos niveles de gobierno.



Las políticas activas de empleo se relacionan principalmente con la meta 8.5 de los ODS, en la que se propone lo siguiente: *“De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”*. Asimismo, estas políticas también se alinean con la consecución de los fines establecidos en la meta 8.b, que pone el acento en desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes; y la 9.3 con la que se pretende *“Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados”*, que junto con las 9.a. y 9.b, buscan facilitar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países en desarrollo, así como, apoyar el desarrollo de tecnologías nacionales mediante programas de obras públicas con alto coeficiente de empleo.

En este contexto, el objetivo prioritario para las políticas activas de empleo o mercado de trabajo es **eleva las oportunidades para quienes buscan empleo**, para lo cual será necesario alcanzar una correspondencia adecuada entre las demandas para la contratación de personas trabajadoras y las solicitudes de empleo. Al hacerlo de esta forma, se contribuye a crear empleo y al crecimiento económico.

Por lo general, las políticas activas de empleo **fomentan la contratación laboral temporal para grupos específicos de personas que encuentran dificultades** particulares para incorporarse al mercado de trabajo; por ejemplo, los más jóvenes, los de edad avanzada, las personas con discapacidad, las mujeres en situación de riesgo o proclives a desembocar en situaciones de exclusión social o las personas desempleadas de larga duración. Las herramientas previstas para alcanzar estos objetivos pueden ser variadas, así, por ejemplo, las encaminadas a la realización de cursos de formación profesional para el empleo, obteniendo una titulación acorde con las necesidades del mercado de trabajo de cada momento, y con derecho a ayudas o becas de transporte y/o conciliación; las ayudas a la contratación; las ayudas económicas por situaciones de especial vulnerabilidad; etc.

Así pues, las políticas de empleo pueden ir dirigidas a la **intermediación y asistencia en la búsqueda de empleo, asesoramiento y vinculación de la oferta y la demanda**, actividad desarrollada por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) en nuestra Comunidad Autónoma; la formación y preparación de las personas para el mercado de trabajo; las subvenciones para la contratación de personal o la conservación de empleos; y las subvenciones o ayudas para la actividad empresarial y trabajo autónomo.

Con respecto al fomento y promoción de la actividad económica de las **personas autónomas y emprendedoras**, con la finalidad última de mejorar el bienestar y la calidad de vida de los habitantes de determinados territorios, procede referirnos al ODS 8.3 que persigue *“Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”*. En este sentido, y alineada también con este ODS, merece ser mencionada la Primera [Estrategia Nacional del Impulso del Trabajo Autónomo \(ENDITA 2022-2027\)](#), aprobada por Resolución de 24 de mayo de 2023 de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, que en su presentación expone, entre otros extremos, lo siguiente: *“El propósito es, de una parte, crear un instrumento útil para los actores públicos que hemos de contribuir a la generación de un ecosistema del trabajo autónomo adecuado a las necesidades del colectivo y, de otra, visibilizar una acción coordinada del Gobierno en la que las trabajadoras autónomas y los trabajadores autónomos, así como las organizaciones que las representan, encuentren los anclajes para avanzar los próximos años, que van a ser decisivos en la conformación de un modelo económico más flexible, resiliente, moderno y enraizado en el territorio”*.

## 2.2.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

### 2.2.5.2.1. Ayudas para la inclusión de colectivos desfavorecidos

En las quejas que se han recibido durante el año 2023 sobre esta materia se continúan suscitando los mismos problemas que en años anteriores y, especialmente, vuelven a repetir el denominador común de la mayoría de las quejas recibidas en otros ámbitos: **la demora de la administración pública** en la resolución de las solicitudes y recursos presentados. Encontramos expedientes que se dilatan en el tiempo o en los que se requiere a las personas afectadas la presentación de documentación que ya obra en otros departamentos administrativos. De este modo, lamentablemente, la percepción de la ciudadanía con respecto a la gestión del servicio público resulta bastante negativa.



Las quejas recibidas en la Institución se han centrado en los siguientes temas:

1. Denuncias por impago de ayudas y becas tras la realización de cursos formativos, mayoritariamente las relativas al transporte tras la realización de cursos para la formación profesional (quejas [23/4170](#) y [23/5054](#)).
2. Dificultades con respecto a la expedición de certificados de profesionalidad (como ejemplo la queja 23/8649, resuelta favorablemente).
3. Controversias vinculadas a los criterios de admisión en cursos de formación (queja 23/6486).
4. Polémica en relación con la imposibilidad de participación en programas para la inserción laboral (queja 23/6733).

### 2.2.5.2.2. Quejas referidas al emprendimiento y al trabajo autónomo

Entre las quejas recibidas durante 2023, referidas a las ayudas previstas para el fomento del **trabajo autónomo**, destacamos las que discrepan de la decisión de la administración de denegación de las mismas. «*En este sentido, en la queja 23/8324 la persona promotora planteaba lo siguiente: En diciembre de 2022 me di de alta en autónomos como trabajadora por cuenta propia agraria. Me acogí a los incentivos y medidas de fomento y promoción del Trabajo Autónomo que bonifican un 80% de la cuota el primer año. A su vez, solicité la ayuda que se publicitaba por la D.G. de trabajo autónomo de la Junta de Andalucía, como autónomo, "tienes una vida extra", en la que para los beneficiarios de la citada reducción del 80% se otorgaba subvención para rebaja de la cuota del segundo año. A pesar de cumplir los requisitos (beneficiario de la reducción del 80% y de cotizar por la base mínima) se denegó en primera instancia y recurso posterior, obligándome a recurso contencioso administrativo con el elevado coste que ello conlleva y haciéndolo no viable económicamente respecto al importe de la subvención solicitada. La base de cotización mínima por ser mayor de 48 años es superior a la de los menores de esa edad, pero no es elegible y en ningún documento o proceso de solicitud de la ayuda se indica tal extremo. Es por ello que considero **discriminatorio por razón de edad** la resolución denegatoria de la Dirección General de Trabajo Autónomo*». Al cierre del presente Informe Anual nos encontramos valorando el informe recibido de la administración.

Asimismo, recordamos las que denuncian **retrasos en el abono de las subvenciones** reconocidas previamente por la administración. Este es el caso de la queja, en la que se planteaba que, tras haberse dictado y notificado al interesado la resolución por la que se estima el recurso de reposición, aún no se había realizado actuación alguna en relación a su ejecución. Como resultado de nuestra intervención, la administración aceptó su retraso y dimos por concluidas nuestras actuaciones por encontrarse el asunto en vías de solución.

### 2.2.5.2.3. Quejas referidas a la gestión del Servicio Andaluz de Empleo (SAE)

El SAE, creado por la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, se configura como Agencia de régimen especial de las previstas en el artículo 54.2.c) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, para realizar las actividades administrativas y demás funciones y competencias que específicamente se le atribuyan. De acuerdo con el artículo 2 de dicho texto normativo, en su organización y funcionamiento, así como en el ejercicio de sus competencias, la actuación del Servicio Andaluz de Empleo se ajustará a los siguientes principios:

- a. Igualdad de oportunidades, garantizando la no discriminación por razón de sexo, raza, edad, estado civil, lengua, religión, origen, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- b. Participación de los agentes sociales y económicos.
- c. Transparencia del mercado de trabajo.
- d. Integración, complementariedad y coordinación en la gestión de la política de empleo. e) Solidaridad territorial.
- e. Gratuidad, universalidad y personalización.



- f. Racionalización, simplificación, eficacia y eficiencia de su organización y funcionamiento.
- g. Calidad del servicio para trabajadores y empresas.
- h. Fomento de la innovación en políticas activas de empleo.
- i. Colaboración y coordinación con el resto de organismos y Administraciones Públicas”.

Pues bien, en relación con la gestión del empleo que se desarrolla por el SAE nos llegan todos los años un número importante de quejas. En concreto, en primer lugar, nos vamos a detener en aquellas en las que las personas promotoras nos plantean dudas de legalidad y disconformidad con el **criterio de ordenación de desempate** para las ofertas públicas de empleo gestionadas por el Servicio Andaluz de Empleo, tras la aprobación de la Instrucción 2/2021 de la Dirección-Gerencia, por la que se establecen los criterios de ordenación general para la gestión de candidaturas en ofertas registradas en el sistema de intermediación laboral y se modifica la Instrucción 3/2020, por la que se establece el procedimiento para la gestión de las ofertas públicas de empleo. Al respecto, esta Institución consideró oportuno promover una actuación de oficio, a la que le ha correspondido el número de queja 21/5131. Y a tal fin se inició la oportuna investigación ante la Dirección Gerencia del Servicio andaluz de Empleo y la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública.

La mentada investigación se alargó en el tiempo por lo que al momento de la redacción del informe anual pasado, aún estábamos pendientes de recibir nueva información solicitada a los organismos competentes.

Recordemos que la citada Instrucción 2/2021 establece en su apartado 3 lo siguiente:

*“Como criterio de desempate, una vez aplicados los dos anteriores, se utilizarán dos valores aleatorios, que de forma automática se generan para cada oferta en el momento de su registro, sin que sea posible su modificación posterior. Estos valores serán publicados en el anuncio correspondiente a la oferta difundida y se aplicarán de la forma siguiente:*

- ▶ 3.1. Un valor numérico aleatorio en el margen entre el 0000000 y el 99999999, que servirá como dígito de ordenación a partir del NIF/NIE de las candidaturas de manera que, se ordenará con mayor prioridad aquella candidatura cuyo NIF/NIE coincida exactamente con el dígito aleatorio calculado, y el resto se ordenarán de manera ascendente, desbordando esta ordenación al llegar al 99999999 continuando por el 00000000. Las candidaturas que participen en este proceso con un NIE, lo harán a partir de la parte numérica de éste, y completándolo con un dígito 0 por la derecha. Esto se hace para completar con los 8 dígitos necesarios para que la ordenación sea neutral con todas las candidaturas.
- ▶ 3.2. Un segundo valor aleatorio alfanumérico calculado entre la A (mayúscula) y la Z (mayúscula), que servirá como criterio de ordenación por la letra del NIF/NIE, de forma ascendente, desbordando la Z por el carácter A, para aquellos casos en los que dos candidaturas compartan el mismo número de NIF/NIE”.

Pues bien, recibidos los correspondientes informes del Servicio Andaluz de Empleo y tras su examen, pudimos concluir que, en efecto, los criterios de ordenación para las ofertas que se gestionan con difusión por ese organismo, y que han sido plasmados en la instrucción 3/2020, por la que se establecen los criterios para la selección de las candidaturas, modificada por la Instrucción 2/2021 y la adenda a ésta, tratan de establecer criterios objetivos que se ajusten al perfil del puesto que solicita la entidad empleadora.

En cuanto a los dos primeros criterios selectivos que se determinan en las instrucciones señaladas debemos indicar que responden a criterios objetivos que, en primer lugar, tratan de ajustar el perfil del candidato al perfil del puesto ofertado, y que están íntimamente relacionados con los requisitos del puesto, las funciones y tareas a desempeñar, y que la entidad empleadora ha fijado como evaluables.

En segundo lugar, para acotar más la candidatura, se atiende a un criterio que igualmente resulta objetivo, cual es la disponibilidad, que se valorará en atención al número de rechazos a las ofertas de empleo.

Por último, y es aquí donde surge la controversia que ha motivado la presente queja, se fija un tercer criterio de desempate.



Es cierto que este criterio responde a razones ajenas al puesto ofertado, que ciertamente no tienen en cuenta las mejores cualidades de los candidatos ni ninguna otra circunstancia que les otorgue un mejor derecho.

No obstante, no podemos obviar que con carácter previo y antes de llegar a aplicar este criterio de desempate, y como ya hemos apuntado, se han utilizado todos aquellos criterios que de manera objetiva y en relación con el puesto ofertado pueden decidir quienes son aquellas personas candidatas que se ajustan más al perfil del puesto. De manera que la utilización en último caso, y tras la aplicación de todos los criterios objetivos que pudieran utilizarse, de un criterio aleatorio para completar la selección, no nos puede llevar a concluir que la selección se ha realizado vulnerando nuestro ordenamiento jurídico.

En todo caso, esta Defensoría ha considerado procedente insistir ante el Servicio Andaluz de Empleo sobre la oportunidad de revisar los referidos criterios de selección y darle mayor protagonismo, antes de aplicar el criterio de desempate aleatorio basado en la numeración del DNI, a algún otro criterio que prime las circunstancias subjetivas de las personas demandantes de empleo.

Desde que se dictó la mencionada Instrucción 2/2021, de la Dirección-Gerencia del SAE hasta la fecha, han sido muchas las quejas recibidas y que continuamos recibiendo, así a modo de ejemplo en el 2023 podemos citar las quejas 23/6946, 23/7443, 23/8374, 23/7427, 23/8037, 23/8055, 23/8090.

En segundo lugar, queremos referirnos a otras quejas que denuncian **descoordinación en la gestión de ofertas de empleo en el ámbito público**. Recibimos algunas denuncias sobre el proceso convocado para la contratación de Trabajadores y Trabajadoras Sociales por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (Assda) a través del Servicio Andaluz de Empleo (SAE). Sirva como ejemplo la queja 23/5366.

Si bien, una vez recibidos los correspondientes informes, no hemos observado ninguna irregularidad que permitiera nuestra intervención, nos hemos permitido sugerir a la ASSDA que para futuras ofertas de empleo dirigidas para su gestión al SAE establezcan claramente qué requisitos han de ser tenidos en cuenta para la selección de las personas aspirantes y qué otros méritos se van a valorar una vez realizada esta selección. Asimismo, hemos sugerido al SAE que, a fin de evitar cualquier descoordinación que pueda confundir a las personas demandantes de empleo, para futuros procesos de gestión de ofertas se dirija a la entidad solicitante, si fuera necesario, para clarificar cuáles son los requisitos a tener en cuenta para la selección de las candidaturas y cuáles los méritos valorables y si estos últimos son analizados por el SAE o por la entidad contratante.



# Este tema en otras materias

## Balance

### B2.1.7. El código postal, a veces, influye más que el código genético

En el trabajo que realizamos hay que tener en cuenta el factor de vulnerabilidad que implica vivir en una ciudad o un pueblo, en zona urbana o rural; en el centro de las ciudades o en un barrio. Al igual que tenemos un enfoque específico sobre la Andalucía vaciada, el enfoque se dirige a esos barrios de ciudades que se han quedado atrás en servicios públicos o equipamientos, relegándolos a categorías diferenciadas de ciudadanía.

En ciudades como Almería, Granada o Sevilla se encuentran grandes dificultades en función de los barrios donde se reside, teniendo los peores indicadores barrios como el Puche en Almería, la Zona Norte en Granada o el Polígono Sur en Sevilla, entre otros de las mismas características.

Llama la atención que, concurriendo tantos problemas, no se tengan registros significativos de quejas, ni individuales ni colectivas, en esta Oficina, lo que nos revela la extrema vulnerabilidad de la población y del descrédito en las distintas instancias para la solución a sus problemas. Es por esto que ponemos de manifiesto la realidad en la que viven muchas personas con economías precarias que no tienen capacidad para buscar una vivienda en otros entornos, dejando atrás familiares y amigos. Como hemos dicho en alguna ocasión, “el código postal, a veces, influye más que el código genético”.

### B2.2.8. La prosperidad de las personas y las posibilidades de acceso a un empleo

Desde el compromiso de lucha de esta Defensoría por alcanzar una sociedad próspera, acogedora, equilibrada y plena en armonía con el entorno, supervisamos la gestión de la Administración en la ejecución de las **políticas activas de empleo** propuestas por los distintos niveles de gobierno.

El objetivo prioritario para las políticas activas de empleo o mercado de trabajo es **eleva las oportunidades para quienes buscan empleo**, para lo cual será necesario alcanzar una correspondencia adecuada entre las demandas para la contratación de personas trabajadoras y las solicitudes de empleo. Al hacerlo de esta forma, se contribuye a crear empleo y al crecimiento económico.

Por lo general, las políticas activas de empleo **fomentan la contratación laboral temporal para grupos específicos de personas que encuentran dificultades** particulares para incorporarse al mercado de trabajo; por ejemplo, los más jóvenes, los de edad avanzada, las personas con discapacidad, las mujeres en situación de riesgo o proclives a desembarcar en situaciones de exclusión social o las personas desempleadas de larga duración. Las herramientas previstas para alcanzar estos objetivos pueden ser variadas, así, por ejemplo, las encaminadas a la realización de **cursos de formación profesional** para el empleo, obteniendo una titulación acorde con las necesidades del mercado de trabajo de cada momento, y con derecho a ayudas o becas de transporte y/o conciliación; las ayudas a la contratación; las ayudas económicas por situaciones de especial vulnerabilidad; etc.

El aspecto más significativo que presentan las referidas quejas recibidas durante el año 2023 se han centrado en **denuncias por impago de ayudas y becas** tras la realización de cursos formativos, mayoritariamente sobre transporte; dificultades con respecto a la **expedición de certificados de profesionalidad**; controversias vinculadas a los criterios de admisión en **cursos de formación**; la polémica en relación con la imposibilidad de participación en **programas para**



la **inserción laboral**; quejas referidas al emprendimiento y al **trabajo autónomo**, y sobre la gestión del empleo que se desarrolla por el **Servicio Andaluz de Empleo**.

## B2.2.9. Caminar en busca del pleno y mejor empleo mejora la vida de las personas

Erradicar el trabajo forzoso y en precario y caminar en busca del pleno y mejor empleo, con la protección de los derechos laborales y la consecución de un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, repercute en un crecimiento económico más fuerte e inclusivo y mejora la vida de miles de millones de personas. El trabajo decente incrementa los ingresos de los individuos y de las familias, y coadyuva a eliminar la pobreza y las desigualdades sociales.

En **empleo público** nos han llegado quejas de empleadas y empleados públicos adscritos al ámbito general, sanitario o educativo de la Administración de la Comunidad Autónoma Andaluza, de sus entidades locales y de sus entidades Institucionales que consideran que la Administración correspondiente no respeta sus derechos laborales, por lo que solicitan la intervención y supervisión de esta Defensoría. De igual manera, personas que se encuentran fuera de la Administración pero que aspiran a formar parte del conjunto de personas que trabajan en el sector público, a través de los distintos procesos selectivos, se dirigen a esta Institución para denunciar lo que consideran irregularidades en el desarrollo de los referidos procesos.

**Los servicios públicos constituyen una garantía para la igualdad de oportunidades** y la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Contar con empleadas y empleados públicos profesionalizados es una condición necesaria para dar respuesta a las necesidades de la población; promover el crecimiento económico; avanzar en el estado del bienestar; consolidar las instituciones públicas y promover la cohesión territorial y social.

En conclusión, la buena Administración pública -la que queremos que funcione en nuestra comunidad autónoma y en nuestro país- tiene que estar comprometida con **la mejora real de las condiciones de vida de las personas**, con sus problemas y procurar la mejora permanente e integral de sus condiciones de vida.

## B2.3.3. Escuchar y conocer la problemática in situ en las visitas comarcales

Aunque la población puede comunicarse con nosotros por teléfono, por correo electrónico o por redes sociales, creemos que nunca se debe de perder el contacto personal. Así nos lo han transmitido tanto las personas, como los organismos y colectivos sociales que valoran muy positivamente ese acercamiento.

Acorde con nuestro compromiso de acercarnos a la ciudadanía y al territorio y a los agentes sociales, y por fomentar sociedades inclusivas y alianzas estratégicas hemos continuado con las **visitas a las comarcas**, habiendo realizado 6 visitas a lo largo de este año 2023: Osuna; Sierra Morena; Valle de Lecrín, Valle del Guadiato; Jerez de la Frontera y Poniente de Almería. En estas reuniones mantenemos reuniones con las organizaciones sociales y con los profesionales de servicios sociales, que nos ponen de relieve las carencias que detectan en el desempeño de sus funciones.

## B2.3.5. Los procesos de mediación para la resolución de conflictos

Esta Institución ha sido pionera en introducir la mediación administrativa en las Defensorías y en difundir y expandir esta herramienta en el ámbito nacional e internacional, como miembro de la Federación Iberoamericana de Ombudsperson. (FIO). Las intervenciones del Defensor del Pueblo durante 2023, con un total de **557 asuntos gestionados**, suponen una clara apuesta por contribuir de manera directa a la cultura de paz.

Ha sido recurrente la **insatisfacción general de la ciudadanía ante el silencio administrativo**. Este aspecto se resuelve en mediación, en la medida en que las administraciones públicas acuden a las sesiones y escuchan de primera mano



a las personas afectadas, que sienten que por fin han sido atendidas y en bastantes ocasiones relajan su ofuscación al descubrir que la administración estaba llevando a cabo actuaciones aunque no eran conocedores de ello hasta el momento del encuentro. El porcentaje de **acuerdos alcanzados en las mediaciones** celebradas asciende 2023 a un **61%**. Es reseñable que de las mediaciones en las que ha habido sesión o sesiones de mediación, en solo dos las partes no lograron llegar a acuerdo. A la pregunta sobre el **nivel de satisfacción** alcanzado, con independencia del resultado del proceso, se alcanza un porcentaje de 96,2%.

Asimismo, seguimos en contacto para implantar la piloto de **mediación intrajudicial** para la gestión de asuntos derivados desde la jurisdicción, en orden a contribuir desde la Defensoría a impulsar el conocimiento y desarrollo de la mediación en el ámbito administrativo en nuestra Comunidad Autónoma.

En 2023 se ha publicado un primer **Informe Monográfico sobre el Enfoque actual del dPA sobre la cultura de paz y la mediación en Andalucía**, en el que en el que rendimos cuentas sobre la propia actividad mediadora ejercida por la Institución, al tiempo que incorporamos un diagnóstico sobre los servicios públicos de mediación en la comunidad autónoma.

## B2.3.7. Hemos continuado colaborando estrechamente con el movimiento social y los agentes sociales

Los colectivos sociales contribuyen a la eficaz tarea de defensa de los derechos y libertades constitucionales representa la colaboración con la iniciativa social.

El movimiento asociativo es altavoz de las demandas de la ciudadanía y resulta de extraordinaria utilidad para enfocar la actividad de la Defensoría. La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz es un observatorio privilegiado que nos muestra la realidad social, en este caso, revelada a través del tejido asociativo, y nos permite articular nuevas actuaciones desde esta mirada, como una de las importantes responsabilidades que asume el titular de la Institución, dando voz a todas esas personas y contribuyendo a que tengan mejores condiciones de vida.

En el desarrollo de la actividad institucional, a lo largo del año 2023 se han mantenido **605 reuniones y contactos con entidades, organizaciones y agentes sociales**, tanto en el curso de la tramitación de quejas como de otras iniciativas o actuaciones llevadas a cabo por la Institución.

También contamos con el funcionamiento del Consejo Asesor del Defensor del Pueblo Andaluz y Defensoría de la Infancia y Adolescencia de Andalucía en materia de Menores (el [e-foro de Menores](#)) creado por esta Institución en noviembre de 2008 y que ha facilitado asesoramiento a la Institución en esta materia y ha posibilitado la efectiva participación en la misma de los niños, niñas y adolescentes de Andalucía.

Como en años precedentes, se ha organizado la [XVI edición de los Premios de la Defensoría de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía](#). Con ello consolidamos esta iniciativa que tan buena acogida tiene entre este sector de población para promocionar y divulgar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

## 1.2. Compromiso del Defensor del Pueblo Andaluz con la igualdad de género y trato

### 1.2.2.3. Salud y bienestar

...

Sí debemos resaltar la novedad del derecho a la baja laboral por menstruación dolorosa, conocida también como dismenorrea secundaria. Esta situación de incapacidad temporal es aplicable en casos de menstruación incapacitante



secundaria asociada a patologías como endometriosis, miomas, enfermedad inflamatoria pélvica, adenomiosis, pólipos endometriales, ovarios poliquísticos, entre otros. Para solicitar esta baja, es necesario contar con un diagnóstico médico de alguna de estas condiciones. El procedimiento es similar al de otras bajas por incapacidad temporal, siendo necesario acudir al médico de cabecera para obtener el correspondiente informe médico. Las empresas no tienen que asumir el coste de estas bajas, ya que serán cubiertas íntegramente por la Seguridad Social desde el primer día de la baja. Además, no se requiere un periodo mínimo de cotización previo para acceder a esta prestación.

Esta ley es un **paso importante en el reconocimiento de la salud menstrual como parte integral del bienestar de las mujeres, y marca un precedente en Europa.**

...

## 1.2.2.6. Feminización de la pobreza

...

En el mismo sentido, los [últimos datos de la Seguridad Social](#), que revelan que, de las 6281 excedencias dadas de alta en 2023 en Andalucía por cuidado de hijo, menor acogido o familiar, el 84 % fueron solicitadas por mujeres frente al 16 % de las que correspondieron a hombres.

Aunque se observa una importante brecha de género en los cuidados familiares, los datos de 2023 muestran también una **disminución de la desigualdad entre hombres y mujeres que piden excedencias**. La proporción de hombres que también se acogen a estos permisos no retribuidos representa más del doble que el que había en 2013 y es muy superior al de los últimos años.

...

## 2.1.2. Educación y Universidades

### 2.1.2.1.1 Introducción

...

A los retos descritos habría que añadir otros no menos importantes como son la necesidad de aumentar considerablemente la oferta de docentes cualificados, implicados, responsables y sometidos a un proceso de formación permanente, y también la mayor participación de las familias en los procesos educativos de sus hijos e hijas.

...

## 2.1.4. Personas en situación y/o riesgo de vulnerabilidad

### 2.1.4.2.1.1. Prestaciones económicas

Entre las causas que inciden en la cronificación de la vulnerabilidad está el empleo temporal e intermitente y los bajos salarios. El informe FOESA pone de manifiesto que **“La mayor parte de los sectores excluidos se emplea en puestos de trabajo «normalizados», aunque no por ello de calidad”**.



Esto motiva que muchas personas, aun siendo los principales sustentadores/as de sus economías nos trasladen las dificultades que tienen para subsistir en su día a día, con menores a su cargo y, en muchas ocasiones, siendo mujer y familia monoparental.

Personas que tienen trabajos muy precarios, discontinuos, muchas veces procedentes de la economía sumergida y que garantizan al menos la cobertura de sus necesidades básicas, a través de recursos proceden de prestaciones económicas no contributivas como es el Ingreso Mínimo Vital (IMV), la Renta Mínima de Inserción (RMISA) o la Prestación No Contributiva (PNC).

...

### 2.1.4.2.1.1.1. Ingreso Mínimo Vital: una renta básica garantizada (IMV)

En las reuniones mantenidas a lo largo de este año con profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios nos trasladan que **el Ingreso Mínimo Vital (IMV)** puesto en marcha a través del Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, y la posterior aprobación de la [Ley 19/2021 de 20 de diciembre por la que se establece el ingreso mínimo vital](#), **ha propiciado aportaciones económicas a muchas familias que les permite afrontar su día a día.**

Según datos publicados, esta prestación ha alcanzado a finales de 2023 a 228.678 hogares andaluces en los que viven 691.955 beneficiarios.

Un recurso económico, tramitado por el Instituto Nacional de Seguridad Social, que a través de sus distintas modificaciones permite **la compatibilidad con otros ingresos procedentes de las rentas de trabajo o de las actividades económicas por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias.**

Si bien siendo éste un recurso fundamental para facilitar la inclusión de la población destinataria, no está exento de dificultades.

Las quejas remitidas a esta Defensoría, al ser competencia su tramitación de una administración estatal como es la Seguridad Social, son enviadas al Defensor del Pueblo de España (DPE). Una lectura de las mismas nos permite conocer algunos de los problemas trasladados, y prestar asesoramiento a quienes, por cuestiones territoriales, consideran a esta Defensoría una institución cercana a sus pretensiones.

Quejas que están relacionadas en la mayoría de los casos con los [retrasos en la concesión de las ayudas](#) como es el caso de la 23/2163 en la que nos informan que en octubre de 2022 solicitó el IMV, llegándole la resolución **un año después**. Muy tarde para una persona que necesitaba una resolución urgente ya que *"tengo minusvalía sin posibilidad de trabajar y tengo a dos menores a mi cargo"*.

La [devoluciones de cobros indebidos](#) es otro de los problemas de los y las solicitantes. Es el caso de la queja 23/3735 en la que la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, había procedido a resolver el reintegro de la pensión no contributiva (PNC) al haber percibido el IMV de forma errónea, ocasionándole perjuicios económicos en su precaria situación. Una actuación que, tras la intervención de la Defensoría estatal, ha requerido la coordinación entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Delegación Territorial de la mencionada administración regional a fin de solucionar el problema y restituirle la PNC.

En otras quejas se puede ver cómo **en determinadas situaciones interseccionan distintos problemas, como el género y la falta de recursos económicos**, que agravan la situación de vulnerabilidad de una persona.

Es el caso de lo expuesto en la 23/0483, madre soltera, con tres hijos a cargo, y por lo tanto familia numerosa, empleada de hogar y en paro que solicitó el IMV en junio del 2022 y que en febrero de 2023 se lo denegaron por no quedar acreditada la representación, cuestión que dice no entender.



### 2.1.4.2.1.1.3. Prestaciones no contributivas por jubilación e incapacidad (PNC)

Las prestaciones no contributivas, reguladas en el [Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo](#), establece en su artículo primero que tendrán derecho a la pensión de invalidez de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, las personas que sean mayores de dieciocho años y menor de sesenta y cinco años de edad, en la fecha de la solicitud, teniendo que residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud, estar afectadas por una minusvalía o por una enfermedad crónica, en un grado igual o superior al 65 por 100 y carecer de rentas o ingresos suficientes en los términos señalados en el artículo 11.

A estos efectos se considerará que existen rentas o ingresos insuficientes, *“cuando los que disponga o se prevea va a disponer el interesado, en cómputo anual, de enero a diciembre, sean inferiores a la cuantía, también en cómputo anual, de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social que se fije en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado”*.

En 2023 se registraron en esta Institución numerosos escritos de queja en los que se trasladaban los **retrasos** que se acumulaban en la resolución de estas prestaciones orientadas, como decíamos, a personas en situación de necesidad.

Así, en la queja 23/0905 la promotora decía haber presentado solicitud de PNC por jubilación en septiembre de 2022. Tras los informes recibidos se constató que fue dictada [resolución favorable en julio de 2023, casi un año después](#).

En la 23/3732, la Delegación Territorial de Sevilla reconoce el retraso en la tramitación de este tipo de expedientes debido a la falta de personal que tenían en el servicio de gestión económica de pensiones.

En otras ocasiones [la falta de diligencia de las administraciones](#) ha conllevado el retraso de esta prestación. Es el caso de la queja 23/0070 en la que se nos pedía nuestra intervención dado que había solicitado una PNC en julio de 2022 *“que le ayude a paliar su día a día dada la cuenta de los escasos ingresos que percibía su unidad familiar y el retraso en su resolución”* que le estaba ocasionando serios perjuicios.

Una escrito que dice haber presentado en la Diputación Provincial de Córdoba y que por falta de remisión a la Delegación Provincial de Jaén no pudo ser contestado ni recibido asesoramiento, todo ello sin tener en cuenta las características de la persona remitente.

En la gestión de estos expedientes desde las Delegaciones competentes nos han informado de la adopción de distintas medidas para agiliza la resolución de estas prestaciones tales como la robotización de su gestión, pero lo cierto es que el plazo medio de resolución supera en ocasiones notablemente el establecido en la legislación de referencia. **Estamos hablando de personas que se encuentran en una situación de precariedad económica y por lo tanto las dilaciones en la resolución de las PNC la agrava y cronifica.**

## 2.1.5. Salud y bienestar

### 2.1.5.2.6. Políticas de Salud

...  
Otras manifestaciones de colectivo se nos trasladaron por el **Colegio Profesional de Dietistas-Nutricionistas de Andalucía**, sobre la necesidad de obtener reconocimiento funcional en el Sistema Sanitario Público de Andalucía, como categoría profesional del Servicio Andaluz de Salud, así como la homogeneización de los criterios de intervención y decisión de la Inspección de Servicios Sanitarios en las diferentes provincias, en materia de intrusismo, delimitando la competencia de estos últimos y las de Consumo; las necesidades expuestas en el manifiesto remitido por la Asociación de Alzheimer de Linares; y las reivindicaciones de la Asociación de Fibromialgia de Jaén.



## 2.1.5.2.7. Derechos de las personas usuarias

...

En el plano de la **confidencialidad**, en su vertiente de derecho a la intimidad y a la protección de datos personales, el artículo 22.1.j) del EAA consagra el derecho de pacientes y personas usuarias del Sistema Andaluz de Salud a la confidencialidad de los datos relativos a su salud y sus características genéticas, así como el acceso a su historial clínico. Ello nos llevó a analizar la posible infracción de estos derechos en los justificantes de asistencia sanitaria, al hilo de la reclamación dirigida por una mujer a la que se le había dado como acreditación de su asistencia sanitaria, el documento de cita a consulta de ginecología, lo que suponía tener que dar a conocer a su empresa el tipo de asistencia sanitaria demandada y recibida, a efectos de justificante laboral de su ausencia en horario de trabajo.

Desde la Administración sanitaria se acordó el envío por la Unidad de Atención Ciudadana de una nota de comunicación interior dirigida a todas las Unidades de Gestión Sanitaria implicadas, para que tomaran en consideración la emisión de justificantes de asistencia de manera genérica, respetando la confidencialidad de la Ley Orgánica de Protección de Datos, sin incluir ningún motivo de consulta, limitado a consignar los datos de la persona usuaria, la fecha y hora de la cita y la hora de salida.

Como novedad de interés, se informaba que ya es posible obtener el justificante de haber acudido a consulta a través de la web ClicSalud+, lo que supone un instrumento de utilidad para reducir la carga administrativa en materia sanitaria, siempre que la ciudadanía y los profesionales conozcan esta alternativa ([queja 22/5742](#)).

...

## 2.2.1. Administración Tributaria, Ordenación Económica y Gobernanza Pública

### 2.2.1.2.3.3. Transición digital

Estamos inmersos en una era de cambios tecnológicos rápidos y profundos que están transformando la sociedad de maneras que antes apenas podíamos imaginar. En el contexto andaluz, esta transformación digital ha comportado beneficios notables para nuestra sociedad. Sin embargo, las quejas que hemos recibido en relación con este proceso nos indican que **estos beneficios no llegan a todos por igual, ni benefician en igual medida a todos los colectivos sociales**.

Actualmente la digitalización de la administración pública ha simplificado y agilizado numerosos procedimientos, permitiendo a la ciudadanía acceder a servicios públicos de manera más eficiente. La implementación de tecnologías como la inteligencia artificial ha contribuido a una toma de decisiones más precisa y al análisis de datos en tiempo real, mejorando la calidad de los servicios públicos.

Pero, **a pesar de los avances en la transformación digital, es crucial reconocer que no todos los andaluces se benefician por igual de estos avances**. Existe una brecha digital que afecta desproporcionadamente a ciertos colectivos. Una brecha que puede deberse a diversos factores como la situación económica; la discapacidad; la condición de persona migrante; el nivel educativo y cultural; la edad; el género; o el hecho de vivir en una zona rural.

**Aquellas personas que tienen dificultades para integrarse en el mundo digital pueden acabar formando parte del colectivo de las “personas en exclusión digital”**. Y esta exclusión digital puede tener graves consecuencias, ya que limita el acceso a servicios esenciales y a oportunidades en una sociedad cada vez más digitalizada.



Uno de los desafíos más notorios es la automatización de procedimientos administrativos. Si bien esta automatización puede ser beneficiosa al agilizar la gestión, puede resultar perjudicial para quienes carecen de habilidades digitales o acceso a la tecnología necesaria. **Muchas personas se sienten impotentes al no poder completar un procedimiento automatizado**, lo que a menudo afecta a su capacidad para acceder a servicios, prestaciones o ayudas esenciales.

Uno de los problemas fundamentales es que muchos procedimientos administrativos automatizados han sido diseñados sin tener en cuenta las necesidades de los ciudadanos. La administración electrónica, en su esfuerzo por ser eficiente, a menudo ha pasado por alto la diversidad de usuarios y sus capacidades digitales.

**Para abordar la brecha digital y lograr una administración electrónica inclusiva, es esencial adoptar un enfoque de diseño centrado en el ciudadano.** Esto implica considerar las necesidades, habilidades y limitaciones de todos los usuarios al desarrollar servicios digitales. Se deben realizar evaluaciones de accesibilidad y usabilidad para garantizar que todas las personas puedan utilizar estos servicios de manera efectiva.

Una solución importante para abordar la exclusión digital es **garantizar que siempre exista una vía alternativa a la telemática para aquellos ciudadanos que carecen de medios o habilidades digitales.** Esto implica mantener la opción de realizar procedimientos de forma presencial o mediante otros métodos no digitales.

A este respecto, es importante reseñar la actuación de oficio [23/7738](#) [queja 23/7738 BOPA] iniciada por esta Institución y en la que se ha solicitado, tanto de la Junta de Andalucía como de los principales ayuntamientos andaluces lo siguiente:

Sugerencia: Que se proceda a **regular la cita previa** como medio de acceso de la ciudadanía a las dependencias públicas incluyendo en dicha regulación las siguientes prescripciones:

- ▶ La cita previa será el medio preferente para el acceso a las dependencias públicas y para recibir atención y auxilio de los empleados públicos
- ▶ Se **garantizará la posibilidad de atención presencial sin cita previa en todos los registros y dependencias durante el horario de atención al público.**
- ▶ Se estipulará la obligatoriedad de ofrecer diversos canales de acceso a la cita previa, incluyendo entre dichos canales formatos telemáticos, telefónicos y presenciales.
- ▶ Se incluirán garantías en favor de quienes precisan de cita previa para efectuar gestiones o trámites administrativos sujetos a plazo, de tal modo que la posible demora en la asignación de la cita no comporte la pérdida de derechos
- ▶ Se procurará una adecuada dotación de medios materiales y personales en las administraciones públicas para atender con la celeridad necesaria tanto los canales de solicitud de la cita previa como la atención presencial a quienes acudan a las dependencias públicas con y sin cita previa.

Asimismo, debemos reseñar que el pasado día 20 de octubre se celebró en Granada la [Jornada](#) titulada **“Administración electrónica e inteligencia artificial. Los derechos de la ciudadanía ante un nuevo modelo de administración”**.

El objetivo de la jornada ha sido **reflexionar sobre los cambios que está suponiendo para la sociedad el progresivo desarrollo de la administración electrónica.**

Para ello hemos partido del reconocimiento de los avances y mejoras que comporta la digitalización de la administración para abrir a continuación un debate acerca de la necesidad de garantizar los derechos de la ciudadanía frente a las deficiencias y carencias que aun presenta este proceso y los riesgos que comporta la incorporación al mismo de la inteligencia artificial.

El resultado de esta reflexión y debate ha sido muy positiva ya que, no solo hemos tenido la ocasión de conocer las valoraciones de reconocidos expertos en la materia, sino que hemos podido trasladar a los mismos las inquietudes que suscita en esta Institución la forma en que se está desarrollando el proceso de implementación de la Administración electrónica en Andalucía.



## 2.2.2. Cultura y deportes

### 2.2.2.2.2. Deporte

...

También relatamos un caso específico (queja 23/7059) que surgió en el marco de los procesos de selección del alumnado de la Real Escuela de Arte Ecuéstre, situada en Jerez de la Frontera. Uno de los aspirantes expresaba sus dudas sobre los criterios aplicados y alegaba no poder conocer las calificaciones obtenidas por razones basadas en la normativa de protección de datos de los solicitantes. Tras analizar el caso, debimos manifestar el posicionamiento de la Institución ante el proceso selectivo de admisión del alumnado en la Real Escuela Andaluza de Arte Ecuéstre, que se inclina por reconocer la existencia de un condicionante acreditado que adecúa el derecho de protección de datos ante la condición de persona legitimada para los participantes para el ejercicio del derecho a formular su reclamación y a conocer, bajo las condiciones de garantías que se determinen, los resultados de los comparecientes que concurrieron en la convocatoria.

Siendo éstas las bases de la convocatoria, las personas que concurren al procedimiento tienen derecho a que la asignación de plazas se haga conforme a las reglas establecidas, de lo que se deriva el derecho a conocer no sólo el resultado logrado por las demás personas aspirantes, sino también la documentación que haya servido de base para otorgar tales puntuaciones, en particular con respecto a aquellos candidatos que hayan logrado más nota. Lo contrario trae consigo una situación de desprotección y una conculcación del derecho de defensa que asiste a las personas interesadas, ya que si no cuentan con la información del resto de candidatos, y en particular de aquellos mejor puntuados, difícilmente van a poder requerir una corrección de posibles errores que se hayan podido cometer en el proceso de evaluación o de traslación de las calificaciones al acta final.

Teniendo en cuenta que todas las personas participantes en el proceso selectivo eran conocedoras de las bases y que éstas preveían que la asignación de plazas se haría por riguroso orden de puntuación, el juicio de ponderación debe decantarse en favor del derecho de acceso a la información por parte de la persona que haya concurrido al proceso selectivo, en detrimento del derecho a la protección de datos de los otros candidatos. Igualmente, la remisión a los límites del artículo 4 de la LOPD (Ley Orgánica de Protección de Datos), esto es a la proporcionalidad, que hoy debe entenderse hecha al principio de minimización.

...

## 2.3.1. Atención a la ciudadanía

### 2.3.1.3. Temática general de las consultas

...

**La sanidad** ocupa el tercer lugar en cuanto a las preocupaciones que nos hacen llegar los ciudadanos a la OIAC, con 1144 consultas. Personas que nos llaman para manifestar la dificultad para contactar con los centros de salud y la imposibilidad de obtener cita han sido los asuntos recurrentes. Citas que para el médico de familia superan los 15 días o que no existe agenda para poder tramitar dicha petición. Todo ello impregnado de una sensación de abandono que nos transmiten, sobre todo las personas mayores, por su dificultad en el uso de los medios telemáticos, o trabajadores que estando en situación de incapacidad no pueden tramitar su baja médica para percibir su prestación.

También nos trasladan la incapacidad de obtener cita cuando tienen que justificar una baja médica por incapacidad temporal, como el testimonio de este paciente epiléptico.

*El miércoles fue a su centro de salud, y en el mostrador le informan que su médico de atención primaria está de vacaciones y que se pase al día siguiente porque no había cita para ningún médico. Fue el jueves y el viernes*



y le dijeron lo mismo, a pesar de indicar que necesitaba el parte de baja. Le informaron que estaban sin citas y desbordados. Dado que ya habían pasado más de 3 días desde su baja y que era posible tener problemas para tramitarla por la demora, acudió el domingo a urgencias desesperado, donde fue atendido por personal médico le facilitó un informe donde se indicaba la necesidad de atención por su médico de familia. El lunes fue de nuevo a su ambulatorio, y al darle cita para quince días con la demora que eso le generaba para el trámite de baja, se ha comunicado con la Inspección Médica por ser los competentes en este caso por no haber sido atendido por su médico de cabecera, también sin respuesta. Para colmo, le informan que la Inspección Médica no le puede dar bajas con más de 20 días de retroactividad.

### 2.3.1.4. Acceso a la información y derechos fundamentales

Crecen las quejas y las consultas por la mala atención que las personas reciben de las administraciones públicas. Como dice la antigua canción “Comunicando” de Monna Bell, “...quise decirte... que por tu culpa estoy pensando... pero no pude, pero no pude, porque estabas comunicando, comunicando, comunicando”.

Para muchas personas **la administración siempre está comunicando, comunicando, comunicando**. Bien porque nadie coge los teléfonos porque comunica, o porque suena una música que no para nunca: “nuestros operadores están todos ocupados, llame pasados unos minutos”.

También nos comunican su frustración al llamar al propio [teléfono 012 de Información de la Junta de Andalucía](#):

*empiezan con una bienvenida eterna, si quieres sanidad, pulsa 1; servicios sociales, pulse 2, estado de carreteras, pulse 3. Y al pulsar, te vuelve a enviar a otros subdirectorios, y cuando salta el que quieres te tienen 15 minutos pendientes y terminan no cogiéndolos.*

Citábamos el año pasado en nuestro informe al profesor Rafael Jiménez Asencio que alertaba en un artículo: “*la Administración Pública cada vez funciona peor... La digitalización tan cacareada ha venido, además, a mutilar las garantías, poner valedores inaccesibles a muchos colectivos y proteger a quienes se esconden en trámites y sedes electrónicas, donde lo virtual les transforma en el espíritu santo*”

[El artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) determina que las administraciones públicas deberán respetar en su actuación y relaciones, entre otros, los principios de servicio efectivo a los ciudadanos, y simplicidad, claridad y proximidad a estos. Sin embargo durante este año seguimos encontrando personas que no pueden hacer efectivos sus derechos y así nos lo transmiten:

#### 1. Las personas no pueden acudir a presentar escritos ni documentos porque no existen citas previas.

*“Llevo 15 días intentando coger cita para presentar una documentación que me falta de ingreso mínimo vital, pero no hay citas disponibles, sólo la he encontrado a 100 kilómetros de mi localidad, pero no tengo coche para desplazarme y no hay transporte público”*

Tanto el Defensor Estatal, como los defensores autonómicos y entre ellos el Andaluz, hemos remitido [resoluciones a las distintas administraciones con el fin de que se proceda a regular la cita previa, incluyendo la posibilidad de atención presencial sin cita<sup>2</sup>](#).

1 Rafael Jimenez Asencio: [La tiranía del procedimiento administrativo y el sufrido ciudadano](#).

2 Hemos de anotar que a finales de año, tenemos conocimiento de que muchos ayuntamientos han vuelto a la atención sin cita previa, que se están atendiendo a las personas mayores de 65 años sin necesidad de cita previa en muchos organismos públicos y que se están poniendo a disposición de la ciudadanía medios para poder solicitar la cita de manera presencial y/o habilitando para poder ser atendidos en el mismo día.



## 2. Imposibilidad de contactar con los teléfonos de información:

*“Ayer he llamado más de 100 veces a los teléfonos del bono social térmico, sin éxito. Estoy desesperado. He remitido correo de información sin respuesta.”*

*“¿Cómo es imposible que la Administración esté inaccesible?, ¿Es dejadez de funciones? ¿obedece a decisiones políticas?? Me parece demencial y una vulneración total de nuestros derechos.” Quiere información acerca de la equipación de la discapacidad a los/as pensionistas de incapacidad, ha llamado a innumerables teléfonos y no ha encontrado el modo de contactar.*

*“Llevo una semana intentando hablar con “la Agencia”, de dependencia y es imposible. Necesito información para reclamar un pago aplazado a cinco años (que vergüenza) de un dependiente fallecido y quiero enviar solicitud con toda documentación necesaria, pero no hay forma. Estamos hablando de personas de edad avanzada. Yo solo quiero ayudarles y mandar todo lo que sea necesario y no mandar a ciegas, para que dentro de un año me pidan que falta un papel. No puedo adjuntar nada, el teléfono de la Consejería de Igualdad, no llevan eso, en la Agencia de la Dependencia no lo coge y la delegación de Cádiz esta off. Ruego intenten llamar a los teléfonos y podrán comprobar lo manifestado”*

## 3. Derecho a que sus expedientes se resuelvan en plazo.

Una contante en las atenciones que recibimos es la incapacidad de los ciudadanos y ciudadanas al saber que sus expedientes no se van a resolver en plazo. **Parece que se ha tomado como normal lo inasumible.** Procedimientos que la norma marca un plazo de 2 meses como la Renta Mínima de Inserción Social esta tardando 8 meses; los títulos de familia numerosa acumulan un retraso de 6 meses; las ayudas al alquiler que se debían de haber resuelto en seis meses se duplican en muchos casos; la dependencia, que debe de tardar 6 meses tardan un par de años; una pensión de jubilación no contributiva que tiene un plazo de tres meses se esta resolviendo en un año; la valoración de discapacidad que tiene un plazo de seis meses se esta tardando 30 meses y se asume como normal<sup>3</sup>.

Desde Granada, un ciudadano nos pregunta, una vez agotado el plazo de 6 meses para resolver qué cuando tendría su resolución de revisión de grado de discapacidad que presentó el pasado 30/03/2023. La contestación de la delegación territorial de la citada provincia fue: *“En la actualidad existe un retraso en la resolución de los procedimientos debido a la desproporción existente entre el número de solicitudes y la capacidad para atenderlas en plazo por parte de este Centro de Valoración. Actualmente estamos citando para valoración a aquellas personas que presentaron su solicitud en septiembre de 2021, por lo que se prevé que se le citará para reconocimiento en julio de 2025”.*

La hija de una solicitante de prestaciones de dependencia de una persona de más de 90 años, nos remite este triste correo el día de Andalucía:

*“por favor, que no corran, Ana, a los 91 años de edad, y enferma, falleció el 7 de febrero de 2023. Solicitó la atención a la dependencia el 10/04/2021. Ruego no cometan la desconsideración de concedérsela en este día tan señalado. Atentamente. Sevilla a 28 de Febrero de 2023.”*

## 4. Es necesario mejorar los procedimiento digitales haciéndolos más amigables y fáciles de utilizar, mejorar las competencias digitales de la población y poner a su disposición alternativas para poder ser atendidos presencialmente o asistidos en el trámite digital.

En los últimos años, los tramites con la Administración se han vuelto cada vez más digitales. A pesar de que responden a unos criterio de eficacia y eficiencia, las recurrentes quejas y protestas de colectivos y personas individuales nos ponen en alerta de que dicha transformación no tiene en cuenta a todas las personas.

Los problemas de la relación digital con las administraciones públicas no solo afectan a las personas con escasos conocimientos digitales, como pueden ser las de mayor edad o las de bajo nivel cultural, sino también a mucha más. Las páginas web de la mayoría de los organismos públicos tienen diseños complejos, poco intuitivos que complican hasta el extremo los pasos que se han de seguir y acaban con la paciencia de los usuarios. Ello coincide, con la creciente desaparición de

<sup>3</sup> El propio presidente de la Junta de Andalucía lo ha manifestado en el mes de febrero de 2024: *“los ciudadanos tienen derecho a su tiempo, a no perderlo en papeleo que en muchas ocasiones generan frustración. Cuando tienen derecho a una prestación o a una ayuda deben de tener una respuesta ágil y en el menor tiempo posible, no es razonable que muchas familias tengan que esperar meses y meses para tener una valoración de dependencia”.* [https://www.granadahoy.com/andalucia/Juanma-Moreno-Andalucia-comunidad-burocracia\\_0\\_1873013254.htm/](https://www.granadahoy.com/andalucia/Juanma-Moreno-Andalucia-comunidad-burocracia_0_1873013254.htm/)



la atención presencial y telefónica personal, sustituida por contestadores automáticos que cuando responden, acostumbra a redirigir a los usuarios de nuevo hacia las páginas web, con lo que se cierra un círculo vicioso desesperante.

### 5. Es necesario trabajar en una administración que se entienda: un derecho de la ciudadanía y un reto para los servicios públicos.

Hay que garantizar información clara y sencilla para la ciudadanía, que entienda lo que se le pide y lo que se le resuelve, mejorando las comunicaciones y la manera de relacionarse con las administraciones.

### 6. Y por último, hay que cuidar las regulaciones de las prestaciones sociales, para evitar que los grupos vulnerables necesitados encuentren barreras de acceso a las mismas.

En el informe : [El impacto de los trámites administrativos en el acceso a las prestaciones sociales](#) de la Taula de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña, se realiza un estudio que pone de manifiesto que las prestaciones sociales sólo son efectivas si llegan a aquellas personas para las que han sido pensadas y en el menor tiempo posible. Y se establecen una serie de recomendaciones que compartimos:

5. Hay que ampliar el conocimiento de las prestaciones sociales para evitar que las potenciales personas beneficiarias no las soliciten por simple desconocimiento.
6. Hay que incidir en eliminar los textos y los diseños oscuros que obstaculizan el derecho a comprender de las personas solicitantes, potenciando la difusión de información clara y comprensible.
7. Hay que simplificar el proceso de solicitud y tramitación de la prestación, que a menudo se caracterizan por ser trámites especialmente complejos, lentos y desalentadores: evitar los requisitos complejos, hacer cumplir el derecho de no presentar documentación que ya esté en poder de la administración, tener en cuenta la brecha digital para aquellas personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad.
8. Recibir una respuesta rápida y clara: agilizar el proceso y reducir la espera. Ofrecer formas de pago ágiles e inclusivas y flexibilizar los criterios que puedan provocar la pérdida de ayudas ante situaciones sobrevenidas.

## 2.3.2. Justicia, Memoria Democrática y Política Interior

### 2.3.2.2.1. La normalidad en el funcionamiento anormal de la Justicia

...

Por otro lado, en la Memoria Anual de Actividades y Funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla se recoge la elevada tasa de litigiosidad y el alto nivel de entrada de asuntos en general, lo que supone “una gran judicialización de los conflictos entre la ciudadanía, una sobreutilización del proceso y sobrecarga innecesaria en los Juzgados. Y es preciso apostar, con decisión y firmeza, por mecanismos complementarios para la solución de conflictos”.

En relación a los procedimientos de despido indica la Memoria que “han aumentado considerablemente (un 11%), registrándose 19.349 frente a los 17.484 del año 2021. La pendencia (14.730) ha subido un 4% respecto al año anterior y sigue poniendo de manifiesto la necesidad de medidas de apoyo a la jurisdicción social, que puede sufrir el mayor colapso, y donde ya se trabaja en una situación de sobrecarga y retraso alarmante en la tramitación de los procedimientos y señalamiento de juicios en algunos partidos judiciales”.

....



## 2.4.2. Planeta y Prosperidad

### 2.4.2.3. Empleo Público y Trabajo

#### Queja 21/6139

- ▷ **Administración afectada:** Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A.
- ▷ **Estado de tramitación:** cerrada con la aceptación de la Resolución
- ▷ **Descripción de la actuación:** desacuerdo con la decisión de la Escuela Andaluza de Salud Pública de rescisión del Acuerdo Específico de Colaboración como Profesor Asociado y su justificación.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

SUGERENCIA: para que, con el fin de evitar desconocimiento y falta de coordinación en cuanto a la utilización y devolución de los equipos informáticos puestos a disposición por la EASP para el desarrollo de la actividad de sus profesores, se proceda a protocolizar en el documento que la Escuela considere conveniente las circunstancias de uso de dichos equipos y el modo adecuado de proceder a la devolución y entrega de los mismos cuando finalice la relación profesional que amparaba dicho uso. Asimismo, dicho documento habrá de difundirse por los medios que resulten necesarios, para que su contenido sea conocido por cualquier persona que resulte interesada y, en todo caso, se deberá hacer entrega del mismo con ocasión de la puesta a disposición de los referidos equipos.

#### Queja 22/5514

- ▷ **Administración afectada:** Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A.
- ▷ **Estado de tramitación:** cerrada con la aceptación de la Resolución
- ▷ **Descripción de la actuación:** Esta Defensoría, mediante actuación de oficio, analiza el instrumento jurídico, de carácter mercantil, utilizado para la relación de servicios entre la Escuela Andaluza de Salud Pública (EASP) y las personas profesoras asociadas, que presenta deficiencias formales, en cuanto a la duración y a la rescisión del acuerdo, que pudieran perjudicar los derechos de ambas partes y, especialmente, de la parte prestadora del servicio.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

SUGERENCIA: para que en el modelo de acuerdo específico de colaboración como personal docente asociado que se viene utilizando por esa Escuela, y en cuanto a la cláusula relativa a la duración del mismo, se amplíe su contenido en el sentido de ofrecer mayor información sobre el carácter de sus prórrogas, es decir, si han de entenderse automáticas o requieren una acción concreta; el plazo máximo total de vigencia, incluidas las posibles prórrogas; y la posibilidad de extinguir el contrato antes de su fin, por cualquiera de las dos partes, previo el correspondiente preaviso y el plazo para el mismo.

#### Queja 22/2889

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo en Granada.
- ▷ **Estado de tramitación:** cerrada por discrepancia técnica.
- ▷ **Descripción de la actuación:** La persona promotora de la queja, expone la situación adversa en la que se encuentra al haber cambiado la Delegación Territorial de Empleo, Formación, Trabajo Autónomo, Transformación Económica,



Industria, Conocimiento y Universidades de Granada (en adelante, DT), su criterio con respecto a la acreditación para poder impartir los módulos formativos de los certificados de profesionalidad.

▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que, en el contexto del real decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, en atención a las actuaciones y criterios precedentes seguidos por esa DT:

Se revise el expediente de la persona interesada, en cuanto a la acreditación para impartir el módulo de Atención Sociosanitaria a Personas Dependientes en Instituciones Sociales.

Si el resultado de la revisión fuera desfavorable, la decisión adoptada, que se apartaría de los antecedentes, ha de estar motivada adecuadamente; con alusión a los precedentes y a la necesidad de desviación de los mismos, explicando la variación de criterio a través de una justificación racional y razonable suficiente como para garantizar que no se trata de una decisión arbitraria, discriminatoria, caprichosa o irreflexiva, haciendo de este modo posible el ejercicio del derecho de defensa de la persona afectada.

SUGERENCIA para que esa DT, en pro del principio legal de coordinación entre las administraciones públicas, revise y comparta con otros órganos de las diferentes administraciones los aspectos jurídicos y técnicos que se vienen valorando a los efectos de homogeneizar los mismos y ofrecer seguridad a las personas administradas.

[Queja 23/1361](#)

▷ **Administración afectada:** Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública.

▷ **Estado de tramitación:** cerrada por discrepancia técnica.

▷ **Descripción de la actuación:** La persona promotora de la queja, expone la situación adversa en la que se encuentra tras haber superado -con el número 1- el concurso oposición correspondiente a la oferta de empleo público 2017/2019 y, además, haber obtenido por Sentencia, de 21 de julio de 2022 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el carácter de personal laboral indefinido no fijo de la Junta de Andalucía.

▷ **RESOLUCIÓN:**

SUGERENCIA para que, en el marco de la normativa vigente y en el contexto de la convocatoria de 9 de noviembre de 2021, se rectifique la oferta de vacantes realizada por resolución de la DGRHyFP de 27 de febrero de 2023, incorporando el código del puesto de trabajo 1025910, Jefe Servicios Generales, inicialmente previsto.

[Queja 22/5217](#)

▷ **Administración afectada:** Ayuntamiento de Marbella.

▷ **Estado de tramitación:** cerrada con la aceptación de la Resolución

▷ **Descripción de la actuación:** La persona promotora de la queja, expone que siendo interesado en el procedimiento de selección de dos plazas de Subinspector de Policía Local de Marbella, ha solicitado copia de los exámenes de los cuatro aspirantes a las plazas, denegándole el Tribunal el derecho a facilitar copia, alegando que sólo tenía derecho a revisión y no a que me faciliten copia, lo cual produce indefensión en la continuación de las acciones de defensa de sus derechos por posibles irregularidades en el proceso.

▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que se ponga a disposición del interesado las copias de los exámenes de los participantes en el proceso selectivo que éste tiene solicitadas y que le han sido denegadas por ese Ayuntamiento.



### [Queja 22/5252](#)

- ▶ **Administración afectada:** Ayuntamiento de Rincón de la Victoria.
- ▶ **Estado de tramitación:** cerrada con la aceptación de la Resolución.
- ▶ **Descripción de la actuación:** La persona promotora de la queja, expone que presentó recurso de alzada ante ese Ayuntamiento contra el acto administrativo donde se recogen las puntuaciones otorgadas a la prueba práctica y resultado final del proceso selectivo para la provisión en propiedad de una plaza de Técnico Medio de Recursos Humanos, incorporada a la Oferta de Empleo Público correspondiente al año 2021.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que, sin más dilación, se proceda a dar y notificar la correspondiente respuesta al escrito presentado en ese Ayuntamiento por la persona interesada en la presente queja, informando de ello a esta Institución.

### [Queja 22/0847](#)

- ▶ **Administración afectada:** Ayuntamiento de Gerena.
- ▶ **Estado de tramitación:** En tramitación.
- ▶ **Descripción de la actuación:** La persona promotora de la queja, expone que había participado en la convocatoria de selección de auxiliar informático y auxiliar en marketing, personal laboral en prácticas, del programa de empleo y apoyo empresarial, incluido en el plan provincial de reactivación económica y social. Manifestaba su disconformidad con el hecho de que la Ordenanza reguladora de las tasas de derecho de examen no contemplan una exención o bonificación para los sectores más vulnerables como pueden ser las personas desempleadas o las personas con discapacidades.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

SUGERENCIA para que se promuevan las acciones oportunas –en su ámbito competencial– para incorporar en las normas reguladoras de la tasa por derechos de examen por participar en pruebas selectivas de acceso al empleo público en esa entidad, la exención del pago de dicha tasa a las personas participantes miembros de familias numerosas, desempleadas y personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %.

### [Queja 22/6093](#)

- ▶ **Administración afectada:** Ayuntamiento de Jimena.
- ▶ **Estado de tramitación:** En espera de respuesta de nuestra sugerencia.
- ▶ **Descripción de la actuación:** El Ayuntamiento de Jimena no contempla la exención de tasas por discapacidad. Formulamos Resolución en la que sugerimos al Ayuntamiento que promueva las acciones oportunas para incorporar en las normas reguladoras de la Tasa por Derechos de Examen la exención, o en su caso bonificación, del pago a las personas participantes con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %, así como a las integrantes de familias numerosas y a las desempleadas.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

SUGERENCIA para que ese Ayuntamiento promueva las acciones oportunas para incorporar en las normas reguladoras de la tasa por derechos de examen la exención, o en su caso bonificación, del pago a las personas participantes con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %, así como a las integrantes de familias numerosas y a las desempleadas.



### Queja 22/7409

- ▶ **Administraciones afectadas:** Instituto Andaluz de Administración Pública y Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública.
- ▶ **Estado de tramitación:** En espera de respuesta de nuestra sugerencia.
- ▶ **Descripción de la actuación:** La adjudicación de destinos y la adaptación de los puestos para personas con discapacidad intelectual, en los procesos de acceso a la Función Pública de la Junta de Andalucía.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

SUGERENCIA para que, de conformidad con las normas citadas en las consideraciones precedentes, por parte de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública y el IAAP se promuevan las medidas oportunas tendentes a garantizar y evaluar la efectiva ocupación del puesto -así como el progreso profesional- para cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 59 del Estatuto Básico del Empleado Público y en el artículo 28 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre. En este sentido se sugiere, entre otras medidas que se pudieran adoptar, las siguientes:

10. Análisis previo de los puestos de trabajo, su entorno físico, organizativo y las funciones a desempeñar, para determinar aquellos en los que estas personas puedan desarrollar todo su potencial.
11. Designación de lo que podríamos denominar compañero tutor que se encargue del acercamiento al puesto de trabajo, de la implementación de accesibilidad, de determinar los ajustes razonables y apoyos necesarios y elevarlos a los responsables correspondientes para su implementación.
12. Seguimiento temporal y evaluación de resultados, para conocimiento de la consecución de los objetivos y, en su caso, adopción de medidas correctoras.

### Queja 23/2418

- ▶ **Administración afectada:** Ayuntamiento de Coín.
- ▶ **Estado de tramitación:** En tramitación.
- ▶ **Descripción de la actuación:** Falta de respuesta a su solicitud de adaptación de puesto de trabajo.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que, sin más dilación, se proceda a dar y notificar la correspondiente respuesta al escrito presentado ante el Ayuntamiento de Coín por la persona interesada en la presente queja, informando de ello a esta Institución.

### Queja 22/4201

- ▶ **Administración afectada:** Ayuntamiento de Nigüelas.
- ▶ **Estado de tramitación:** Administración acepta Resolución.
- ▶ **Descripción de la actuación:** Disconforme con las bases de la convocatoria Ayuntamiento de Nigüelas.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que en las bases de la convocatoria de cualquier proceso selectivo de acceso al empleo público local promovido por el Ayuntamiento de Nigüelas se eliminen diferencias abusivas en la valoración de la experiencia en puestos similares, por tratarse de un requisito contrario al principio de igualdad proclamado en los artículos 14 y 23 de la Constitución en relación con los principios de mérito y capacidad del artículo 103.3 de la Constitución.



### [Queja 22/7656](#)

- ▶ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Justicia, Administración Local y Función Pública en Sevilla.
- ▶ **Estado de tramitación:** cerrada con la aceptación de la Resolución
- ▶ **Descripción de la actuación:** Falta de respuesta a recurso de reposición -premio de jubilación-.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que, sin más dilación, se proceda a dar y notificar la correspondiente respuesta al escrito presentado ante la Delegación Territorial de Justicia, Administración Local y Función Pública de Sevilla por la persona interesada en la presente queja, informando de ello a esta Institución.

## 3.1. Relaciones institucionales

### 3.1.4. Relaciones de colaboración con asociaciones y agentes sociales

...

En materia de empleo público, por ejemplo, y en el contexto del proceso de estabilización, llevado a cabo por las Instituciones Públicas, al amparo de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, se han mantenido reuniones con colectivos afectados, lo que nos ha permitido recoger el testimonio directo de algunas situaciones que han dado lugar a la apertura de las investigaciones correspondientes.

...

### 3.1.5. Relaciones de colaboración con administraciones públicas

...

En el ámbito del área denominada de prosperidad, y más concretamente en materia de empleo público, destacar sesión de trabajo celebrada en el mes de marzo de 2023, en sede de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública con el Subdirector General de Recursos Humanos y Función Pública, con objeto de conocer el posicionamiento del citado Centro directivo sobre la situación de los funcionarios interinos incluidos dentro del ámbito de ampliación de la disposición sexta y octava de la ley 20/2021, de 28 de diciembre de 2023, en relación con la estabilización del empleo temporal.

...



## 4.2. Casos de No colaboración. Análisis por bloques temáticos de materias

### 4.2.2.3. Empleo Público

No han obtenido una respuesta colaboradora a pesar de las actuaciones de impulso realizadas para obtener una respuesta:

- ▶ Resolución dictada en la [queja 19/5586](#), dirigida al Ayuntamiento de Guillena, relativa a la exclusión de la persona interesada de un proceso selectivo y a la falta de respuesta a las alegaciones formuladas.
- ▶ Resolución dictada en la [queja 19/5776](#), dirigida al Ayuntamiento de Vera, relativa a la aportación de un plan de pensiones y modificación de la relación de puestos de trabajo (RPT) en el mismo.

Destacamos también una resolución en esta materia que, si bien obtuvo respuesta por parte del organismo al que nos dirigimos, no fue aceptada por aquél:

- ▶ Resolución dictada en la [queja 21/7269](#), dirigida a la Agencia Andaluza de la Energía, relativa a posibles irregularidades en la adjudicación de una plaza ofertada en dicha Agencia.

## 5.2 Quejas remitidas, no admitidas y sus causas

### 5.2.1. De las quejas remitidas a otras instituciones

...

Si nos centramos en el análisis de los **datos por materias**, podemos observar que se mantiene el patrón de años anteriores, con casi dos tercios del total de quejas remitidas concentrado en materias de Seguridad Social (205 quejas remitidas, casi un tercio del total) y de Extranjería y Prisiones (que suman otro tercio, con 97 y 96 quejas remitidas respectivamente).

Entre los motivos de queja más reiterados en los expedientes que han tenido que remitirse al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, encontramos cuestiones que vienen siendo habituales en los últimos años, como las dificultades de las personas solicitantes de asilo para formalizar su petición de protección internacional por la falta de citas en las jefaturas provinciales de la Policía Nacional o la demora en la tramitación de las solicitudes del Ingreso Mínimo Vital. Aunque en menor número que en ejercicios anteriores, se han recibido también este año quejas por las dilaciones en la resolución de los expedientes de nacionalidad por residencia.

...



# Revista del informe anual

## La mediación del Defensor del Pueblo Andaluz, un diálogo entre la ciudadanía y las administraciones más cercano

La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz ha sido pionera entre sus homónimas en la instauración efectiva de la cultura de paz, a través del uso de la mediación como mecanismo eficaz en la gestión y resolución de quejas, en coexistencia lógica con la supervisión de la labor a las administraciones públicas.

Los valores que impregnan las actuaciones de la Institución para el cumplimiento de la misión que tiene encomendada la Defensoría del Pueblo Andaluz se ajustan en esencia a los valores y principios de la **cultura de paz**.

En este sentido, la Estrategia del Defensor del Pueblo Andaluz 2021–2024, pone una mirada interna a este respecto, enmarcando sus actuaciones basadas en los siguientes valores: el compromiso social, la inclusión y el apoyo a las personas vulnerables, la justicia y equidad, el diálogo y el consenso, la empatía y la transparencia, además de la participación ciudadana, la flexibilidad, la capacidad de adaptación y el aprendizaje permanente. Todos ellos, valores estrechamente vinculados a la cultura de paz.

Para la defensoría andaluza, la mediación la ha dotado de un enfoque directo, transversal y participativo, favoreciendo un espacio para la autocomposición de soluciones a administraciones y ciudadanía, apoyado con profesionales y técnicas mediadoras.

Es evidente que la mediación en el ámbito administrativo materializa la involucración ciudadana en el ejercicio de las políticas públicas, potenciando los derechos humanos desde una participación directa de las personas y los colectivos y desde el ejercicio de la voluntariedad como vía prioritaria de gestión, **dirigida a lograr consensos y contribuir a la buena administración**.

En Andalucía, el apoyo de administraciones y del arco parlamentario andaluz a la mediación del Defensor del Pueblo está siendo relevante y sostenido en el tiempo desde que se puso en marcha esta experiencia, en 2016. Por lo que respecta a las administraciones, el diálogo y el consenso, ejes de la mediación, se vinculan también directamente con el principio de buena administración, de flexibilidad, participación y transparencia, potenciando con ello la innovación social en la protección de derechos.

**Se ha convertido en un proceso que humaniza la gestión y los roles de ciudadanía y administración a través de las personas que acuden a ella.**

Un sistema de gestión informado en los principios de la cultura de paz (diálogo, cooperación, solución de problemas), pone a la persona en el centro de su eje de actuación y supone procesos de gestión de asuntos con una mayor adaptabilidad, flexibilidad, transversalidad, y cercanía. En este tipo de reto, tal y como ha manifestado el Defensor en numerosas ocasiones *“es fundamental tener clara la prevalencia del interés general, el equilibrio e independencia de los intereses partidistas y la capacidad de construir consensos a través de la cercanía y el acompañamiento. Todo ello fomentando la cultura de paz, la paz y la justicia, la prevalencia del servicio público y la cooperación, en una gestión más humana de la administración pública”*.

Hay que precisar que las intervenciones de mediación que lleva a cabo el Defensor del Pueblo Andaluz se derivan de conflictos no resueltos entre la ciudadanía (en su vertiente colectiva) y una o varias administraciones públicas, o los que se suscitan entre distintas administraciones públicas en la Comunidad Autónoma andaluza.



Ese entendimiento desde la diferencia y el espacio de interlocución que la mediación procura, forma parte de la respuesta que muchos ciudadanos y ciudadanas esperan recibir. Incluso cuando dicha respuesta no es la esperada, siempre el encuentro abre canales de comunicación directa entre la ciudadanía y su administración, cuyas relaciones perduran en el tiempo, más allá de la disputa planteada. Algo que resulta valioso para nuestras mediaciones, y así lo ha manifestado la ciudadanía incluso cuando no logran un acuerdo específico, es que se sienten escuchados en la mediación y encuentran un espacio para poder explicarse. Valoran obtener información y entendimiento sobre lo complejo de su asunto, y las dificultades que puede encontrar la Administración en su gestión.

En este sentido, la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) en su Informe de 2022<sup>4</sup>, pone en valor la mediación como mecanismo preventivo que contribuye a equilibrar las relaciones de los particulares con la administración. Y en ese enfoque se ha ido forjando la mediación de la Defensoría andaluza.

Por ello, entre los distintos estilos y propuestas para guiar una mediación que encontramos en la literatura científica<sup>5</sup>, la mediación del dPA tiene un marcado carácter facilitador y a veces transformativo en función del asunto. Será clave el análisis riguroso de cada conflicto, sobre el que las mediadoras diseñan su línea de intervención de forma flexible y adaptativa al contexto, de tal forma que no hay dos mediaciones exactamente iguales, aunque versen sobre la protección de los mismos derechos. Se puede apreciar la riqueza y diversidad de matices en las alternativas de solución que se plantean en distintos escenarios y con distintas personas involucradas.

Hoy **la mediación de la Institución andaluza** es una verdadera alternativa procedimental dentro de la institución, de naturaleza auto-compositiva, con sello propio, que pretende **velar y garantizar los derechos de la ciudadanía con su propia participación** a través de una intervención que les de protagonismo, le facilite el diálogo y la comprensión mutua de intereses. Además, el enfoque permite trabajar con la re-definición de la relación con perspectiva de futuro, con efecto preventivo de otros posibles conflictos o multiplicación de las controversias. Todo ello sin olvidar la consecución de una solución del problema que se plantea, o minimizar sus efectos, a través de lograr con un acuerdo que adopten las partes.

Tras la acumulación de la experiencia de esta Institución en el uso de la mediación como fórmula de intervención, puede afirmarse su fortaleza como método de gestión eficaz y eficiente para dar cumplimiento a los objetivos de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, que aprobó la Organización de Naciones Unidas.

## Una Defensoría a tu lado: acercando la Institución a las personas

Este año, el Defensor del Pueblo andaluz (dPA) celebra 40 años desde que se creó la Institución en nuestra Comunidad Autónoma. Desde su creación, un 1 de diciembre de 1983, viene trabajando para acercar la labor de la Institución de garantía y defensa de derechos a toda la ciudadanía que vive y se relaciona con las administraciones públicas andaluzas.

Andalucía, con una superficie de 87.599 km<sup>2</sup>, es la segunda comunidad autónoma más grande de España, detrás de Castilla y León, pero es la primera por población, 8.584.147 habitantes según el INE a 1 de enero de 2023. Estamos organizados en ocho provincias, 66 comarcas y 785 municipios.

Andalucía es diversa. Junto a grandes núcleos de población conviven pequeños municipios alejados de las capitales de provincia, con pocas comunicaciones e infraestructuras y escasos servicios públicos.

Desde su inicio, el Defensor del Pueblo Andaluz ha querido estar presente en todo el territorio andaluz y escuchar a toda la ciudadanía pero la extensión de Andalucía y la idiosincrasia de su población nos hace difícil cumplir esa misión.

4 Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europa member states CEPEJ (2022)

5 Clasificación por coordenadas ("grid") expuesta por Leonard L. Riskin, en 1997. Leonard L. Riskin: "Understanding Mediators' Orientations, Strategies, and Techniques: a Grid for the Perplexed". 1997. Así la clasificación que sostiene Leonard Riskin: la mediación evaluativa, que procura el análisis de las posturas de las partes para predecir sus puntos débiles y sus puntos fuertes, en aras de lograr un acuerdo. 1) la facilitadora, centrada en el restablecimiento de las relaciones entre las partes en disputa y tratando de impulsar el logro de un acuerdo, y 2) la transformativa, que se dirige a mejorar las relaciones de las partes, su comunicación y su capacidad mutua de entendimiento, apoyándoles mientras tratan de alcanzar una solución por sí mismas o no, sobre la cuestión en disputa. Esta clasificación permite observar cómo la mediación puede actuar desde distintas ópticas priorizando según el estilo de mediación diferentes fines. Ello resulta útil para identificar las características que definen el modelo, como se verá en adelante.



En la presentación del Informe Anual de 1986 un parlamentario de uno de los partidos representados en la Cámara andaluza ya decía que “constituía un dato constatable que la institución del dPA era una perfecta desconocida para la inmensa mayoría de los andaluces y que de aquellos que han oído su nombre, muy pocos conocen cuál es su cometido y cuál es su función. Es preciso por tanto, acercar la institución al pueblo, intensificando la difusión de su existencia y competencias en todas las capas sociales y en todas las áreas geográficas de la Comunidad Autónoma andaluza, fundamentalmente en aquellas capas populares y en aquellas áreas geográficas más deprimidas o más subdesarrolladas. Y esto se lleva a cabo a través, tanto de la utilización de los medios de comunicación social, como de los viajes, visitas e intervenciones en actos de todo tipo; es decir, todo aquello que pueda contribuir a que haya un acercamiento, una intensificación del conocimiento por parte del pueblo de lo que es y de lo que significa la institución del Defensor del Pueblo Andaluz”.

Desde su creación, la Institución siempre ha querido estar más presente en el conjunto de la sociedad andaluza y sus territorios, pero desgraciadamente sólo tiene sede física en la capital de la comunidad y aunque intenta que la ciudadanía pueda contactar con ella a través de todos los medios: telefónicos, internet, redes sociales, etc. Consciente de que falta mucho por llegar a todos los territorios y a todas las personas.

Y no han sido pocos los avances y cambios desde 1983. En aquellos primeros años de los inicios de la democracia en España, esta institución ha intentado caminar a la par de la ciudadanía a la que defiende. Y ha pasado de ser considerada un buzón de quejas, como algunos la llamaron, a constituir la defensa de los derechos humanos en cualquier parte del mundo, desde Andalucía.

Hoy día creemos que **nuestra institución es conocida, valorada y utilizada por los andaluces y andaluzas**. Si bien es cierto que compartimos en parte esa reflexión de la necesidad de estar más involucrados con la ciudadanía, también queremos ofrecer nuestros servicios de una manera más directa y asequible a toda la ciudadanía.

La evolución del número de consultas así lo manifiesta: hemos pasado de tener 245 consultas en el inicio de la oficina de información, cuando la mayoría de ellas eran presenciales, a las **más de 16.000 consultas de este último año**, en las que ya un importante número son por vía electrónica y, comparativamente, se han reducido las presenciales.

AÑO	CONSULTAS
1993	245
1996	2.710
2000	4.490
2005	6.594
2010	9.082
2015	9.343
2018	13.117
2020	16.828
2023	15.583

Desde que tomó posesión el actual Defensor del Pueblo Andaluz, durante el sexto mandato de la Institución, expuso la necesidad de acercar la Institución a la ciudadanía e intensificar fórmulas de participación con colectivos y organizaciones sociales en la defensa del interés público mediante una **presencia más intensa en las provincias**, junto con la creación de foros participativos y el desarrollo de una adecuada política de comunicación.

Así, en el año 2015 se potenció la Oficina de Atención e Información, figurando entre sus cometidos el de promover la presencia de nuestra Institución en todo el territorio andaluz, desarrollando un **plan de visitas institucionales a comarcas y localidades andaluzas**.

Igualmente, en la Estrategia del Defensor del Pueblo Andaluz 2021-2024 se establece la necesidad de incrementar la cercanía a la ciudadanía. Para ello se ha desarrollado un plan de visitas a las comarcas de Andalucía.



Desde que la Defensoría andaluza inició el programa de visitas a las comarcas andaluzas ha realizado **55 visitas**, con presencia en todas las capitales de provincia de Andalucía con los siguientes objetivos:

9. Acercar la institución a la ciudadanía
10. Estrechar relaciones con el movimiento asociativo
11. Escuchar a los Servicios Sociales comunitarios

Unas visitas que persiguen, por tanto, intensificar el papel de la Institución como receptora de las inquietudes ciudadanas y sociales. Para ello es necesario llegar de mejor forma a toda la población por lo que es clave aumentar la presencia de la Institución en el territorio, sobre todo en las zonas más despobladas, que es donde se dan las mayores carencias de servicios públicos básicos y de acceso a recursos comunitarios.

Dentro de esta estrategia es importante que el dPA se haga **presente y visible en todo el territorio andaluz**, aumentando su capacidad y cobertura de atención de cara a desarrollar su misión.

Más allá de la problemática concreta expuesta en cada visita, los desplazamientos de la Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía permiten a la Institución conocer de primera mano las carencias y las inquietudes de los municipios y comarcas visitadas y la percepción y la valoración que tienen los habitantes de la zona de las administraciones con las que se relacionan.

La facilidad para acceder a la Institución del Defensor del Pueblo andaluz por diferentes canales (teléfono, correo postal, correo electrónico, formulario web, redes sociales, etc.) convive con la necesidad de muchas personas de tratar sus problemas personalmente, ser escuchadas sin filtros tecnológicos y sin tener que efectuar largos desplazamientos para tener este cara a cara.

Aunque las nuevas tecnologías están al alcance de sectores muy amplios de la población, constatamos que quedan otros, sobre todo personas mayores y personas en el umbral de exclusión social, que continúan necesitando y pidiendo un trato personalizado y directo.

En las recientes visitas el equipo de la Defensoría ha comprobado que muchas personas que se han acercado a su sede itinerante, no hubieran hecho uso de la Institución si no es gracias a haberse desplazado a su municipio.

En algunas localidades la presencia de la Oficina de Atención Ciudadana del dPA ha superado en un día el número de personas de esos municipios que se han dirigido al Defensor en toda la vida de la Institución. Por ejemplo, en nuestra visitas a la comarcas de La Alpujarra o del Poniente almeriense, los habitantes de ambas zonas apenas habían tramitado 80 quejas en los últimos 30 años ante la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz (y no precisamente porque no tengan motivos de queja).

Las visitas realizadas han sido las siguientes:

- ▶ **Almería:** 5 visitas. Almería capital, Comarca de Valle de Almanzora y los Vélez, Olula del Río y Poniente de Almería (El Ejido y Roquetas).
- ▶ **Cádiz:** 11 Visitas. San Fernando y Chiclana, Rota, Sanlúcar de Barrameda, Cádiz capital, Medina Sidonia, Barbate, Conil, Villamartin, Arcos de la Frontera y Jerez de la Frontera.
- ▶ **Córdoba:** 8 visitas. Valle de los Pedroches (Hinojosa del Duque y Pozoblanco); Comarca Subbética (Lucena); Campiña Este (Baena); Valle Alto (Montoro) y Medio del Guadalquivir (La Carlota); Valle del Guadiato y Córdoba capital.
- ▶ **Granada:** 7 visitas. Granada capital; Alpujarras (Órgiva); Loja; Guadix; Baza y Comarca de la Costa Tropical (Motril) y Valle de Lecrín (Dúrcal).
- ▶ **Huelva:** 7 visitas. Sierra de Aracena (Cortegana y Aracena); Huelva capital; El Andévalo (Puebla de Guzmán); Cuenca Minera (Minas de Riotinto) y Huelva Occidental (Ayamonte y Lepe).
- ▶ **Jaén:** 5 visitas: Comarca de Segura y las Villas (La Puerta de Segura y Villacarrillo); Comarca de la Loma (Baeza); Jaén capital, Sierra Morena (Linares).



▶ **Málaga:** 7 visitas. Comarca de la Axarquía (Vélez-Málaga); Sierra de las Nieves (Ojén); Ronda; Algatocin; Casares; Antequera y Málaga.

▶ **Sevilla:** 5 visitas. Comarca de Sierra Norte (Cazalla y Constantina); Écija; Morón; Marchena y Osuna.

El Defensor en su visita a la Alpujarra manifestaba: *“Me parece muy importante que la ciudadanía de cada provincia identifique al Defensor y que ese encuentro no sea a través de un papel, sino a través del rostro humano. Que yo perciba la sensibilidad, la importancia y la gravedad de lo que me plantean. Eso hace que la oficina funcione de forma mucho más eficaz”. “Yo no quiero tener un papel en las manos, sino conocer el rostro que está detrás de ese papel y para eso tengo que salir a la calle, leer a la gente, verla y sentirla”.*

En dichas visitas, también ha mantenido **reuniones con más de 500 colectivos y asociaciones provinciales y locales que se ocupan de diversas materias:** asociaciones de familiares de enfermos de Alzheimer, asociaciones de Inmigrantes, asociaciones de vecinos, asociaciones de Padres y Madres, asociaciones Pro Derechos Humanos, asociaciones contra las Drogas, asociaciones de Mujeres, Cruz Roja, Cáritas, asociaciones de personas con discapacidad, asociaciones contra el Cáncer, de Enfermos Mentales, asociaciones de Afectados por Enfermedades Raras, Personas sin Hogar, Plataformas de Defensa de la Educación, de Sanidad, Asociaciones de Ciclistas, Ecologistas, etc.

Durante esos desplazamientos, tiene la oportunidad de contactar directamente con las personas que forman parte de ese tejido asociativo y social; conocer en primera persona la problemática y los retos de dichos colectivos, así como los programas que están desarrollando.

La valoración realizada sobre estas visitas a las comarcas y la presencia personal del Defensor en muchas de ellas ha sido muy positiva y creemos que servirá para conseguir el objetivo planteado de **favorecer la participación ciudadana, promover un diálogo constante entre la Institución y sus grupos de interés**, especialmente agentes sociales y asociativos y la ciudadanía en general.

Igualmente, en cada visita, se ha prestado mucha atención a los **Servicios Sociales Comunitarios:** en todas las reuniones con el colectivo de trabajadores y trabajadoras sociales de cada lugar el Defensor destaca la importancia de los Servicios Sociales como primer punto de encuentro con la ciudadanía. En las 55 visitas realizadas a las distintas comarcas de Andalucía, **se ha reunido con más de 1.300 personas.**

Han sido 40 años poniendo voz a los sin voz, a las personas que no pueden acceder a la plenitud de sus derechos. Queremos **escuchar, atender y proteger a aquellas personas que a veces no son escuchadas debidamente por la administración:** hacer posible el pleno disfrute de los derechos a todas las personas en el marco de un estado social y democrático de derecho que permita ir reduciendo las desigualdades y las situaciones de injusticia social.

## La importancia del Tercer Sector como vertebrador de las políticas públicas

Muchas de las políticas públicas están orientadas a acabar con la desigualdad cronicada a lo largo de los años, facilitando la inclusión social de quienes se encuentran en esta situación. Tal y como se recoge en el preámbulo de la Ley 43/2015 de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, se considera que estas desigualdades no están causadas por hechos coyunturales, sino por la persistencia de problemas estructurales, económicos y sociales generadores de inequidad.

Sobre ello, la propia normativa reconoce que es una realidad que a pesar del crecimiento económico de nuestra sociedad determinados grupos aún no han alcanzado los estándares económicos y sociales que les permitan hacer efectivos los derechos de los que son titulares, con especial atención a las personas y grupos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad y centrando sus esfuerzos en que “nadie se quede atrás”. Y para ello es necesario involucrar a todos los actores.

El Tercer Sector, conocedor de estas situaciones de desigualdad, es un agente imprescindible para conseguir estos objetivos. Su compromiso como parte de la sociedad civil lo posiciona en una situación privilegiada no solo para ser correa de transmisión en el diseño de las políticas de inclusión, sino en la vertebración de las mismas.



Siguiendo el lema de la Fundación Vicente Ferrer, **es necesario hacer de la acción un motor del cambio social**, asumiendo todos los agentes responsabilidades conjuntas en la lucha contra la desigualdad. La sociedad civil organizada tiene un papel decisivo en nuestro Estado de Derecho, en el que la norma está orientada a proteger los derechos fundamentales y la libertades públicas sin excepción de personas y grupos, asegurando así *“una existencia digna, el libre desarrollo de la personalidad y una vida en comunidad pacífica y equilibrada sustentada en la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo político y la solidaridad”*.

Esta Defensoría desde su constitución, hace ya 40 años, ha velado por los derechos y libertades de la ciudadanía, tal y como tiene encomendado por el Parlamento de Andalucía, constituyendo un objetivo prioritario la población más vulnerable de nuestra Comunidad Autónoma. Los múltiples problemas a los que estas personas se enfrentan día a día son objeto de un buen número de quejas y consultas donde nos trasladan las dificultades para atender sus necesidades básicas, ante la falta de recursos económicos, sociales y personales.

## La sociedad civil organizada tiene un papel decisivo en nuestro Estado de Derecho, en el que la norma está orientada a proteger los derechos fundamentales y la libertades públicas sin excepción de personas y grupos

Conocer la realidad de la sociedad con la finalidad de alcanzar la vía para superar estos problemas es una constante de esta Institución. Y para ello el Tercer Sector, ha sido y sigue siendo, un aliado que aporta conocimiento, compromiso y capacidad de análisis y acción. Para poder orientar acciones que den respuesta a los problemas detectados es necesario tener una mirada poliédrica de la realidad y para ello se requiere tanto el compromiso de la administración responsable de la implementación de las políticas públicas como del Tercer Sector, que estando sobre el terreno cada día conoce bien el impacto de estas políticas sobre la población.

Es ésta una constante en las estrategias que se despliegan en la Defensoría en relación al conocimiento de los problemas a los que se enfrentan los grupos de población más desfavorecida. Así, desde hace años, hemos mantenido contacto directo con entidades del Tercer Sector que se convierten en nuestros ojos en el territorio.

Ejemplo de ello es la dación de cuentas en los distintos Informes Anuales al Parlamento de la gestión realizada para conocer la realidad de quienes se encuentran residiendo en los **asentamientos chabolistas** de la provincia de Huelva y Almería y que tras más de 20 años desde los primeros informes especiales en los que se describía esta situación y recomendaban acciones para su eliminación, no solo siguen existiendo si no que han aumentado en algunos municipios y se han cronificado en el tiempo.

En las numerosas reuniones mantenidas con los distintos agentes intervinientes para abordar esta problemática, ha sido el Tercer Sector quien nos ha aportado un análisis de esta realidad y propuestas de solución que nos ha permitido una mejor comprensión de los problemas a los que se enfrentan las personas que residen en estos entornos. Fueron ellos quienes estuvieron cada día de los que duró la covid-19 apoyándolos en un mundo de soledad extrema, confinados en lugares inhóspitos, y no adecuados a las necesidades de aquella situación. También los que han trasladado lo ineficaz de las políticas asistencialistas, que con el ánimo de paliar situaciones extremas dejan de ser transformadoras y por lo tanto ineficaces a largo tiempo.

A su lado hemos conocido a quienes viven desde hace años en estos asentamientos, poniendo rostro a problemas, que si bien no son anónimos, no se dimensionan de la misma forma desde la mesa del despacho. Nos han dado la voz de alarma ante situaciones extremas como la demolición del Walili en Nijar, que aún siendo una actuación valiente de un Ayuntamiento con objetivos dignos, consideramos que la falta de vertebración a través del Tercer Sector la convirtió en ineficaz para muchos de los moradores en este asentamiento chabolista.

Las **personas privadas de libertad** son también objeto de una estrategia de análisis contando con todos los agentes intervinientes, entre los que se encuentran el Tercer Sector, unos colectivos que también forman parte de los Consejos Sociales Penitenciarios Locales de cada establecimiento. En los distintas visitas a los centros penitenciarios de Andalucía, el Tercer Sector que trabaja en estos establecimientos ha sido un agente primordial e imprescindible para conocer la implementación de las distintas políticas públicas en el ámbito penitenciario.



Son estas entidades, el contacto directo de las personas privadas de libertad con el mundo exterior, con sus familias y núcleo de amistades, quienes rompen la monotonía diaria de estar encerrado, y quien ante la falta de recursos de la administración siguen trabajando, aún cuando se termina esa ansiada subvención que les permite anclarse a proyectos plurianuales.

Iniciativas como EnRedEs merece una especial atención por haber consolidado un trabajo en red en el ámbito penitenciario, **alejando los mitos y prejuicios del contexto penitenciario y dando a conocer el trabajo real de las organizaciones que intervienen en prisión. Conformada por una veintena de** organizaciones del Tercer Sector intervienen en las prisiones y su contexto, siempre en defensa de los Derechos Humanos. Comparten experiencia, fines, objetivos y desarrollan actuaciones encaminadas a la transformación del contexto penal y penitenciario, incluyendo el trabajo con otras plataformas estatales, Administraciones Públicas, entidades sociales y medios de comunicación. Son, un ejemplo del trabajo coordinado de las entidades sociales que intervienen en los centros penitenciarios de Sevilla pretendiendo visibilizar la realidad penitenciaria, así como incorporando sus problemáticas a la agenda política y mediática para acercarla a la sociedad.

Es por tanto el Tercer Sector, organizados en mesas de trabajo, con carácter permanente y sostenidas en el tiempo una voz crítica de quienes no encuentran solución a sus problemas. Quienes acuden a estas entidades los convierten en correa de transmisión de sus realidades dándoles por tanto una legitimidad indiscutible frente a instituciones y administraciones públicas.

Así, la sociedad civil organizada a través de las entidades que velan cada día por mejorar la vida de quienes se encuentran en situaciones difíciles, deben ser reconocidas por el trabajo que aportan y por su liderazgo. Su trayectoria ha demostrado que trabajando conjuntamente, compartiendo perspectivas y desde la mirada integral de los derechos humanos, se consiguen metas que de otra forma serían inalcanzables.

La creación de espacios de diálogo, de reflexión e intercambio de conocimientos potencia el trabajo en red bajo el paradigma del diálogo y la reflexión, siendo por tanto un agente indispensable para la consecución de las 5P de los ODS: **Planeta, Personas, Prosperidad, Paz y alianzas (Partnership)**.

Tal y como se indica en la Agenda 2030 para alcanzar estos objetivos es necesario la contribución de todos los agentes implicados, poderes públicos, sector privado y **sociedad civil organizada** que, por su papel de agente transformador es esencial en la construcción de propuestas así como en el seguimiento de los compromisos de los poderes públicos y la construcción de una ciudadanía activa, participativa y solidaria.

Terminamos este artículo con una mención especial a las más de 25 entidades que a lo largo de los 40 años de vida de la Institución del Defensor del Pueblo andaluz han sido reconocidas en sus respectivos informes anuales que presenta ante el Parlamento de Andalucía por su trabajo en favor de los colectivos más desfavorecidos y por su colaboración con la Defensoría.

## AGENDA 2030: Políticas palanca que favorecen la inclusión de las personas más vulnerables

*Los agentes implicados en el desarrollo de la Agenda 2030 han de corresponsabilizarse en la implementación de “políticas palanca” encaminadas a favorecer la inclusión de las personas más vulnerables para que sean realmente impulsoras. En caso contrario, se dejará un buen relato, pero no se alcanzarán las transformaciones esperadas.*

La inclusión social, por su carácter multidimensional, conlleva la incapacidad de ejercer derechos sociales, por lo que su abordaje requiere transformaciones relacionadas con las políticas activas de empleo, educación, vivienda y servicios sociales, además de intervenciones que permitan a la población más desfavorecida cubrir sus necesidades básicas a corto plazo. Unas actuaciones que corresponden a **las Administraciones Públicas que han de remover los obstáculos que impiden o dificultan la inclusión social de la población más desfavorecida.**



Tomando como marco de referencia los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, que a través de sus metas y acciones, pretenden mejorar la vida de las personas, es difícil imaginar que en 2030 se van a superar los indicadores de vulnerabilidad analizados por los distintos informes sectoriales.

En Andalucía, solo referido al cumplimiento de las metas del ODS 1 que pretende de aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, **se requiere propiciar un marco real de efectividad de las prestaciones sociales**, ya que como vemos a través de las quejas recibidas, son muchos los casos en los que los retrasos son evidentes y lejos de ser un dato más, tienen nombres y apellidos.

**Es necesario superar el carácter asistencialista de las prestaciones** a través de intervenciones que permitan capacitar a las personas para enfrentarse a los desafíos de una sociedad exigente. Los itinerarios de inserción, la formación para el empleo o las cláusulas de inserción social en los expedientes de contratación con la administración, se convierten en buenas iniciativas que si bien ya consta en la normativa de referencia, suelen ser buenas intenciones, sin que por distintos motivos se activen o surtan los efectos previstos.

Contribuye a ello la deficiente dotación de recursos humanos que no llegan a alcanzar los ratios de los equipos sociales, el corto plazo de los programas y estrategias que sustenten los profesionales que trabajan con familias y una evaluación que sea objeto de análisis sobre los efectos producidos y no solo para cumplir con el diseño de los programas. Un compromiso que requiere una apuesta de inversión y la coordinación de varias administraciones.

Por su parte el ODS 8, que apuesta por un crecimiento económico, sostenido, inclusivo y sostenible, y el trabajo decente para todos, está íntimamente relacionado con **garantizar los derechos laborales de las personas**. Para ello el compromiso del empresariado es primordial. A modo de ejemplo, es urgente acabar con situaciones como las de muchos de los migrantes que residen en los asentamientos sin contratos y con horarios fuera de convenio o de aquellos empleos del sector servicios que ni tan siquiera llegan a final de mes, teniendo dificultades para pagar el alquiler de sus viviendas y hasta las facturas de los suministros básicos.

El ODS 11 que tiene como finalidad lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, asegurando de aquí a 2030 *“el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”*, está íntimamente relacionado con las carencias que hemos detectado en las quejas analizadas en el Informe Anual 2023. Para que una ciudad sea inclusiva y sostenibles es necesario acabar con las diferencias sociales que en ellas se aprecian con solo pasear desde los centros comerciales hasta los barrios de la periferia. **Las políticas de vivienda son imprescindibles para reducir las desigualdades y facilitar el acceso a un recurso residencial adecuado** a quienes carecen de él o no pueden asumir la rehabilitación del mismo.

Los problemas antes expuestos nos lleva a realizar una reflexión sobre el impacto en la población destinataria de la implementación de las distintas políticas públicas destinadas a satisfacer el derecho a la vivienda, identificando los elementos de mejora que pudieran tenerse en cuenta. Así, se requiere **apoyar a los municipios, como eslabón más débil de la cadena de protección social**, para satisfacer las demandas residenciales de las personas más vulnerables que en ellos residen.

Es difícil, cuando no imposible, que en un mercado de viviendas de titularidad privada con precios de referencia por encima de las posibilidades económicas de estas familias, los Servicios Sociales Comunitarios den respuestas a las necesidades detectadas cuando no se dispone de un presupuesto suficiente destinado a ayudas al alquiler, ni de un Parque Público de Viviendas, ni tan siquiera para situaciones de emergencia.

En este contexto, las ayudas al alquiler de vivienda habitual a personas especialmente vulnerables son esenciales. Dada la situación en la que se encuentran quienes las solicitan, se requiere un presupuesto adecuado a las necesidades detectada y un plazo de resolución ajustado a las convocatorias, sin dilaciones. También del apoyo de recursos humanos, tanto en las Delegaciones Territoriales como en los Servicios Sociales Comunitarios, que les ayuden a resolver las incidencias relacionadas con las convocatorias.

Tal y como hemos podido constatar a lo largo de este año 2023, **este tipo de ayudas no solucionan los problemas de quienes, aún disponiendo de recursos económicos, especialmente provenientes del Ingreso Mínimo Vital o de empleos precarios, no se consideran solventes por los propietarios de las viviendas**. Consideramos de relevancia para solucionar algunas de estas situaciones el fomento del alquiler mediante programas de intermediación que ofrezca garantías a los propietarios, tanto del pago de las mensualidades como de la conservación de sus inmuebles.



## La inclusión social requiere transformaciones relacionadas con las políticas activas de empleo, educación, vivienda y servicios sociales, además de intervenciones que permitan a la población más desfavorecida cubrir sus necesidades básicas a corto plazo

El parque público de viviendas en régimen de alquiler se puede considerar el recurso público más adecuado para satisfacer la demanda de quienes tienen dificultad para acceder a una vivienda. Un recurso de larga trayectoria en nuestra Comunidad Autónoma que, si bien está regulado en los artículos 25 y 26 del Plan Vive en Andalucía, requiere un impulso real y efectivo, tanto en el mantenimiento del mismo como en el fomento de nuevas promociones de viviendas.

Respecto a la conservación del Parque Público de Viviendas, es evidente la situación de abandono de muchas promociones, bien sea por las dificultades que conlleva su gestión o bien por la desidia de algunos operadores públicos. Llegar a esos indicadores de deterioro no solo revierte en la calidad de vida de las familias residentes sino que repercute en la falta de credibilidad de la ciudadanía en la gestión de lo público.

Para alcanzar los objetivos perseguidos en este ODS, **es necesario poner el acento en modelos de gestión en el que se incorporen actuaciones transversales que permitan aportar soluciones a los distintos factores de exclusión de las familias.** Como se ha puesto de manifiesto en los espacios de reflexión de los promotores públicos *“La profesionalización de los modelos de gestión de los parques públicos de vivienda y su rentabilidad social y económica son la primera garantía de impulso del derecho subjetivo a una vivienda digna”*

Para ello es imprescindible contar con un presupuesto público que permita atender las “tres patas de la gestión”: una administración ágil y eficaz a través de procedimientos administrativos al servicio de la ciudadanía, una programación encaminada al mantenimiento y renovación de las edificaciones así como equipos interdisciplinarios que contribuyan a la sostenibilidad socioeconómica del parque público de viviendas, de manera continuada.

Este deterioro residencial se hace más evidente aún en las barriadas de las ciudades que también han sido objeto de atención en el citado informe anual. Entornos que requieren continuar con las actuaciones previstas en la ERASCIS, **poniendo el acento en los programas de inserción laboral además de en aquellas otras actuaciones necesarias para la revitalización socioeconómica.** Así retomar la programación y el compromiso de administraciones gestoras de las políticas sociales, de vivienda, de formación, educación y salud es prioritario. El modelo de gobernanza local, previsto en los Planes Locales de Intervención son los instrumentos adecuados para que **cada Ayuntamiento se convierta en impulsor de las actuaciones programadas,** poniendo el acento en las que tienen carácter transformador además de en otras como los servicios de limpieza, de transporte urbano, de seguridad, de mejora de las instalaciones eléctricas, etc.

Y por último poner de manifiesto la importancia de los **Planes Municipales de Vivienda y Suelo** y los Registros Públicos de Demandantes de Vivienda Protegida, instrumentos indispensable para garantizar el fin social del derecho a la vivienda, dado que permiten tener un conocimiento de las personas solicitantes de vivienda protegida.

**Para no asumir como normal lo que no funciona, es preciso que** conforme se indica en el ODS 17, **se impulsen acciones de coordinación de todos los agentes implicados para conseguir los objetivos previstos.** Sin esta mirada no será posible superar las condiciones de desigualdad a las que se refiere el ODS 10, sin dejar nadie atrás, que requiere políticas transversales de género y de protección a las personas con discapacidad.

Así, entendemos desde la Defensoría que, para alcanzar estos objetivos, los agentes implicados en el desarrollo de la Agenda 2030 han de corresponsabilizarse en la implementación de estas **“políticas palanca” encaminadas a favorecer la inclusión de las personas más vulnerables para que sean realmente impulsoras.** En caso contrario se dejará un buen relato, pero no se alcanzarán las transformaciones esperadas.



# El derecho de las personas a acceder a una información de calidad. Acceso a la información y derechos fundamentales

Crece las quejas y las consultas por la mala atención que las personas reciben de las administraciones públicas.

En una antigua canción titulada Comunicando, la cantante chilena Monna Bell, cantaba: *"...quise decirte... que por tu culpa estoy pensando... pero no pude, pero no pude, porque estabas comunicando, comunicando, comunicando"*.

Resulta, que hoy, para muchas personas la administración siempre está comunicando, comunicando, comunicando. Bien porque nadie coge los teléfonos, porque comunica, o porque suena una música que no para nunca: *"nuestros operadores están todos ocupados, llame pasados unos minutos"*.

Incluso, cuando se llama a un teléfono específico de información: Servicio 012 de Información de la Junta de Andalucía, empiezan con una bienvenida eterna: *si quiere sanidad, pulse 1; servicios sociales, pulse 2; estado de carreteras, pulse 3. Y al pulsar, te vuelve a enviar a otros subdirectorios, y cuando salta el que quieres te tienen 15 minutos pendiente y terminan no cogiendo el teléfono.*

Las personas quieren contarle a la administración lo que les está pasando: que no se arreglan sus pensiones o sus prestaciones; preguntar por su ayuda al alquiler joven, o el pago de 200 euros de la agencia tributaria; pero no pueden porque siempre están comunicando; quieren llamar para decir que se agrava su situación y no consiguen las prestaciones de dependencia, o que no pueden encontrar una cita para el médico de atención primaria; que hace más de 30 meses que solicitaron su reconocimiento de discapacidad y todavía no les han llamado y querrían saber cuándo les llamarán, pero *"mi vida, cómo y cuándo, si, cuando llaman siempre están comunicando"*.

El artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público determina que las administraciones públicas deberán respetar en su actuación y relaciones, entre otros, los principios de servicio efectivo a los ciudadanos, y simplicidad, claridad y proximidad a estos.

Sin embargo durante este año seguimos encontrando personas que no pueden hacer efectivos sus derechos y así nos lo transmiten:

## 1. Las personas no pueden acudir a presentar escritos ni documentos porque no existen citas previas

*"Llevo 15 días intentando coger cita para presentar una documentación que me falta del ingreso mínimo vital, pero no hay citas disponibles, sólo la he encontrado a 100 kilómetros de mi localidad, pero no tengo coche para desplazarme y no hay transporte público"*.

Tanto el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, como los autonómicos y entre ellos el Defensor del Pueblo Andaluz, hemos remitido resoluciones a las distintas administraciones con el fin de que se proceda a regular la cita previa, incluyendo la posibilidad de atención presencial sin cita.

## 2. Imposibilidad de contactar con los teléfonos de información

*"¿Cómo es imposible que la Administración esté inaccesible?, ¿Es dejadez de funciones?, ¿obedece a decisiones políticas? Me parece demencial y una vulneración total de nuestros derechos." He llamado a innumerables teléfonos y no ha encontrado el modo de contactar"*.

*"Llevo una semana intentando hablar con "la agencia de dependencia" y es imposible. Necesito información para reclamar un pago aplazado a cinco años (qué vergüenza) de un dependiente fallecido y quiero enviar solicitud con toda documentación necesaria, pero no hay forma. Estamos hablando de personas de edad avan-*



zada. En el teléfono de la Consejería de Igualdad, no llevan eso, en la Agencia de la Dependencia no lo cogen y la delegación está off. Ruego intenten llamar a los teléfonos y podrán comprobar lo manifestado”.

### 3. Derecho a que sus expedientes se resuelvan en plazo

La ciudadanía nos traslada su incapacidad y la desesperanza al saber que sus expedientes no se van a resolver en plazo. La propia administración te dice que no se van a cumplir los plazos. **Parece que se ha tomado como normal lo inasumible.**

Procedimientos en los que la norma marca un plazo de 2 meses como la Renta Mínima de Inserción Social, están tardando 8 meses; los títulos de familia numerosa acumulan un retraso de 6 meses; las ayudas al alquiler que se deberían resolver en seis meses se duplican en el mejor de los casos; la dependencia, que debe de tardar 6 meses tarda dos años; una pensión de jubilación no contributiva que tiene un plazo de tres meses, se está resolviendo en un año; la valoración de discapacidad que tiene un plazo de seis meses se está tardando 30 meses, y se asume como normal.

Desde una Delegación Territorial nos contestan a una petición de informe por retrasos en la valoración de la discapacidad: *“En la actualidad existe un retraso en la resolución de los procedimientos debido a la desproporción existente entre el número de solicitudes y la capacidad para atenderlas en plazo por parte de este Centro de Valoración. Actualmente estamos citando para valoración a aquellas personas que presentaron su solicitud en septiembre de 2021, por lo que se prevé que se le citará para reconocimiento en julio de 2025”.*

La hija de una solicitante de prestaciones de dependencia de una persona de más de 90 años, nos remite este triste correo el día de Andalucía: *“por favor, que no corran, Ana, a los 91 años de edad, y enferma, falleció el 7 de febrero de 2023. Solicitó la atención a la dependencia el 10/04/2021.*

### 4. Es necesario mejorar los procedimientos digitales haciéndolos más amigables y fáciles de utilizar, mejorar las competencias digitales de la población y poner a su disposición alternativas para poder ser atendidos presencialmente o asistidos en el trámite digital

En los últimos años, los tramites con la Administración se han vuelto cada vez más digitales. A pesar de que responden a unos criterios de eficacia y eficiencia, las recurrentes quejas y protestas de colectivos y personas individuales nos ponen en alerta de que dicha transformación no tiene en cuenta a todas las personas.

Los problemas de la relación digital con las administraciones públicas no solo afectan a las personas con escasos conocimientos digitales, como pueden ser las de mayor edad o las de bajo nivel cultural, sino también a muchas más. Las páginas web de la mayoría de los organismos públicos tienen diseños complejos, poco intuitivos que complican hasta el extremo los pasos que se han de seguir y acaban con la paciencia de los usuarios. Ello coincide, con la creciente desaparición de la atención presencial y telefónica personal, sustituida por contestadores automáticos que cuando responden, acostumbran a redirigirlos de nuevo hacia las páginas web, con lo que se cierra un círculo vicioso desesperante.

### 5. Es necesario trabajar en una administración que se entienda: un derecho de la ciudadanía y un reto para los servicios públicos

Hay que garantizar información clara y sencilla para la ciudadanía, que entienda lo que se le pide y lo que se le resuelve, mejorando las comunicaciones y la manera de relacionarse con las administraciones.

### 6. Y por último, hay que cuidar las regulaciones de las prestaciones sociales, para evitar que los grupos vulnerables necesitados encuentren barreras de acceso a las mismas

En el informe: El impacto de los trámites administrativos en el acceso a las prestaciones sociales de la Taula de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña, se realiza un estudio que pone de manifiesto que las prestaciones sociales sólo son efectivas si llegan a aquellas personas para las que han sido pensadas y en el menor tiempo posible. Y se establecen una serie de recomendaciones que compartimos:

1. Hay que ampliar el conocimiento de las prestaciones sociales para evitar que las potenciales personas beneficiarias no las soliciten por simple desconocimiento.



2. Hay que incidir en eliminar los textos y los diseños oscuros que obstaculizan el derecho a comprender de las personas solicitantes, potenciando la difusión de información clara y comprensible.
3. Hay que simplificar los procesos de solicitud y tramitación de la prestación, que a menudo se caracterizan por ser trámites especialmente complejos, lentos y desalentadores: evitar los requisitos complejos, hacer cumplir el derecho de no presentar documentación que ya esté en poder de la administración, tener en cuenta la brecha digital para aquellas personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad.
4. Recibir una respuesta rápida y clara: agilizar el proceso y reducir la espera. Ofrecer formas de pago ágiles e inclusivas y flexibilizar los criterios que puedan provocar la pérdida de ayudas ante situaciones sobrevenidas.

Tenemos por tanto que trabajar en la mejora de la gestión pública, para garantizar el cumplimiento de los principios jurídicos de buen gobierno y del derecho a una buena administración y conseguir que se hagan efectivos los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con las administraciones.

## La incorporación de las personas con discapacidad al empleo público: antecedentes y retos futuros

*A pesar del marco de referencia jurídica actual, en estos 40 años, el Defensor del Pueblo Andaluz ha recibido quejas en las que la ciudadanía plantea reparos a la actuación administrativa vinculada al cumplimiento del cupo de reserva legal de plazas de empleo público para personas discapacitadas.*

La inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito del empleo, ya sea este público o privado, es un tema de especial relevancia, con repercusión directa en el ámbito social de cualquier país europeo. En estos momentos, nuestro análisis se delimita a la esfera pública, con especial **preocupación** por el cumplimiento de los **cupos de reserva de plazas y las dificultades en el desempeño del puesto**, tras la toma de posesión.

La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz ha mostrado especial sensibilidad hacia este colectivo de personas, evidenciada con múltiples intervenciones a lo largo de los años. Desde el inicio de su actividad en 1984, la Institución ha mantenido un compromiso constante con la igualdad e integración efectiva de las personas con discapacidad, promoviendo la defensa y protección de los derechos de este sector de la población, especialmente vulnerable y enfrentado a serias dificultades para ejercer en plenitud los principios constitucionales de igualdad de oportunidades e integración social.

Más allá de la casuística de las quejas que, en relación con el tema que abordamos, recibimos de forma continua, trabajos como “20 años de intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz en defensa de los derechos de las personas con discapacidad en Andalucía” (2003); “Discapacitados y acceso al empleo de las Administraciones Públicas” (2004); “Acceso al empleo público para las personas con discapacidad. Medidas positivas para promoverlo” (2016); o la jornada “La inclusión de las personas con discapacidad como personal docente e investigador en las universidades andaluzas. Del derecho a los hechos” (2018); son algunas de las actuaciones realizadas por esta Defensoría, a lo largo de los años, en pro de la defensa de los derechos de estas personas en cuanto al acceso laboral en el ámbito público.

El marco legal que ha impulsado la inclusión de las personas con discapacidad en el empleo público se fundamenta en diversas leyes y políticas públicas, tanto a nivel nacional como europeo.

A nivel europeo, es la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un **marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación**, el primer instrumento en establecer las bases para favorecer el empleo de las personas con discapacidad. A nivel nacional, es la Constitución Española la que establece la igualdad como un valor superior del ordenamiento jurídico y prohíbe cualquier forma de discriminación, promoviendo la igualdad real y efectiva de todos los ciudadanos, incluidas las personas con discapacidad.

En este sentido, la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, cuyo texto refundido se encuentra aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, representa un hito importante al



determinar que, con respecto al acceso al empleo público, **se reservará en las ofertas de empleo un cupo de plazas** para ser cubierto por personas con discapacidad.

Al respecto de este cupo, el marco jurídico actual parte del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, EBEP), que establece mandatos específicos en su **artículo 59** para garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidad en el acceso al empleo público. Así, en sus ofertas de empleo, la Administración pública deberá reservar un cupo no inferior al 7% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, de las que, al menos, el 2% lo sea para personas que acrediten discapacidad intelectual, de modo que progresivamente se alcance el 2% de los efectivos totales en cada Administración Pública.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, la que, avanzando en lo previsto en el EBEP, determina en su artículo 28 la reserva de plazas en las ofertas de empleo público y en las bolsas de trabajo temporal, disponiendo **un cupo no inferior al 10% de las vacantes** para ser cubiertas entre personas con discapacidad, reservando dentro del mismo un porcentaje específico del **2% para personas con discapacidad intelectual** y un **1% para personas con enfermedad mental** que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33% y añadiendo que, en caso de no cubrirse las plazas vacantes reservadas para el turno de discapacidad, se acumularán a posteriores ofertas hasta un límite del 10%.

Por otra parte, la reciente Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, fija, entre los principios de actuación que fundamentan la función pública andaluza y local, el de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal en el empleo público de las personas con discapacidad; e **incorpora un nuevo aspecto** al establecer que el cupo de reserva de vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad *“se realizará sobre el cómputo total de las vacantes incluidas en la oferta de empleo público o instrumento similar que determine la normativa vigente, y podrán concentrarse las plazas reservadas para personas con discapacidad en aquellas convocatorias de cuerpos, especialidades u opciones de personal funcionario y categorías de personal laboral cuyo desempeño se adapte mejor a las peculiaridades de las personas con discapacidad.”* (artículo 109.1).

Siendo este el marco de referencia jurídica actual, subrayamos que el Defensor del Pueblo Andaluz, en sus cuarenta años de historia, lamentablemente, ha recibido quejas en las que **la ciudadanía plantea reparos** a la actuación administrativa vinculada al **cumplimiento del cupo de reserva legal de plazas de empleo público para personas discapacitadas**.

Ya en el informe especial de esta Institución antes mencionado, titulado “Discapacitados y Acceso al Empleo Público” se recogía lo siguiente: *“(…) A pesar de la reserva explícita del 2% que marca la Ley de Integración Social de los Minusválidos de 1982, y después de más de veinte años de vida de esta norma y de otras tantas complementarias, el porcentaje realmente cubierto de plazas no ha llegado anualmente ni siquiera al 0,1%, según datos del Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Discapacidad, (...).”*

Al respecto procede indicar que habitualmente, las administraciones públicas vienen aceptando nuestras resoluciones, en las que recordamos los deberes legales para el cumplimiento normativo y recomendamos la adopción de medidas encaminadas a que se alcanzaran numéricamente, al menos, los mínimos legalmente exigibles.

Sin embargo, más allá de lo comentado, venimos observando que se está produciendo una **nueva problemática** relativa a que, si bien la administración convocante cumple con el aspecto numérico de la reserva, y por tanto, se respetan los mínimos legales en torno a los cupos de reserva para personas con discapacidad en el conjunto de las respectivas convocatorias, en la realidad no se cumple con la finalidad última de todo el bloque normativo que trata de garantizar a las personas con discapacidad el acceso al empleo público en condiciones de igualdad.

Nos estamos refiriendo a aquellas convocatorias conjuntas referidas a un número suficiente de plazas de diversas categorías, en las que la administración convocante está **concentrando el mayor número de plazas reservadas a estas personas en categorías inferiores**, de forma que, en la práctica, los restantes puestos quedan o excluidos o muy limitados para la posibilidad de acceso a las personas con discapacidad. Si bien se cumple con el número a que obliga el cupo, no se garantiza a estas personas el derecho al acceso. Ante esta situación, desde esta Institución consideramos necesario que a futuro se respete dicho cupo aplicándolo no en su conjunto sino en todas y cada una de aquellas categorías en que haya número suficiente de puestos a cubrir tal que permita su aplicación, evitando, con ello, la discriminación que supone la mayor concentración de reservas en puestos de categoría inferior.



Esperamos que en el marco de la nueva Ley de la Función Pública de Andalucía, la previsión relativa a la posibilidad de que se concentren las plazas reservadas para personas con discapacidad en aquellas convocatorias de plazas cuyo desempeño se adapte mejor a las peculiaridades de las personas con discapacidad -anteriormente referida-, no resulte una justificación que debilite la finalidad perseguida: garantizar el acceso a la función pública a las personas con discapacidad.

Si bien el gran esfuerzo realizado hasta ahora ha puesto su acento en garantizar el acceso al empleo público de las personas con discapacidades mediante el establecimiento de los cupos de reserva de plazas, ahora queremos referirnos -ya que así lo venimos observando en las quejas que nos llegan- a las **dificultades que surgen en el desempeño del puesto tras la toma de posesión** y a la importancia de la adaptación real de los entornos de trabajo a las necesidades específicas de las personas con discapacidad, para posibilitar tanto la incorporación de la persona al empleo como su desarrollo profesional y promoción interna, pues es la forma de conseguir la plena inclusión y la efectividad de los referidos cupos de reservas.

En este sentido, esta Defensoría ha venido atendiendo a numerosas personas aspirantes que, tras haber superado el proceso selectivo, nos manifestaban su desesperación ante las numerosas dificultades encontradas para la toma de posesión y posterior desempeño del puesto, hasta el punto de llegar a plantearse la no incorporación.

Por ello, desde esta Institución consideramos que los retos futuros se encuentran en la adaptación necesaria del puesto y en el seguimiento del desempeño. Es necesario abordar el empleo público de las personas con discapacidad desde una perspectiva global, en la que la Administración no se centre únicamente en el acceso, sino que se preocupe por conseguir el éxito de la incorporación de todas estas personas proponiendo medidas que garanticen el desempeño, la permanencia y el progreso con carácter general. En este sentido, significar nuestra actuación de oficio, queja 22/7409, en la que hacemos un análisis extenso de este tema.

Como conclusión de todo lo expuesto, remarcar que la incorporación efectiva de personas con discapacidad en el empleo público es más que un mandato legal; es un indicativo clave de una sociedad avanzada, equitativa y diversa.

## La intermediación para el alquiler: un recurso imprescindible para la población más vulnerable

*La búsqueda de una vivienda en régimen de alquiler se convierte en un objetivo casi imposible para quienes no disponen de rentas económicas o éstas son escasas, cuestión que se dificulta más cuando no se tiene una nómina con la que responder a los pagos de la mensualidad ni quien te avale.*

En la Defensoría se reciben quejas que nos trasladan las dificultades para encontrar una vivienda de alquiler, en un mercado en el que los precios suelen estar por encima de la capacidad económica de las personas sin recursos estables cuando no sin ingresos, y sin un parque público de viviendas que dé respuesta a sus necesidades.

Ni tan siquiera quienes son beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital, que por sus características ofrece una respuesta a familias con ingresos insuficientes, reúnen condiciones para contratar un alquiler en el mercado privado.

Es una de esas situaciones de desamparo que se produce dejando a las personas indefensas para propiciar a sus familias un techo en el que residir. Es cuando acuden a la administración, principalmente a los servicios sociales solicitando una solución a sus problemas.

Si bien existen algunos programas para ofrecer ayudas puntuales, como son las ayudas de emergencia de los ayuntamientos, éstas precisamente por ese carácter "puntual" no aportan la solución al problema, dado que la situación de vulnerabilidad económica de una persona no revierte en pocos meses, es más se agrava con el tiempo.

Las **ayudas al alquiler para personas vulnerables**, contempladas en el Plan Vive (Plan de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía), aunque aportan un tiempo de estabilidad económica a quienes encuentran un



alquiler asequible, tampoco es una solución que resuelva este tipo de problemas dado que la principal dificultad se encuentra en buscar un arrendador que esté dispuesto a fiarse de la capacidad económica del arrendatario.

Es aquí cuando cobra una especial importancia los programas de intermediación para el alquiler. En las quejas tramitadas hemos podido conocer algunas prácticas de referencia que han podido dar respuestas a quienes han necesitado un respaldo para afianzar el alquiler de la vivienda.

Así el Plan de Ayudas al acceso a una vivienda de alquiler a familias en situación de exclusión social y necesidad urgente de vivienda del Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga (en adelante IMV), puede ser tenido en cuenta como un referente para el apoyo de quienes encuentran dificultades para la búsqueda del alquiler y no disponen de una red de apoyo familiar.

Es ésta una ayuda de carácter excepcional y urgente para el pago del alquiler de la vivienda habitual, de quienes estando **empadronados en el municipio de Málaga**, con la antigüedad que se publiquen en las bases de la convocatoria, se **encuentren en situaciones de exclusión social y con necesidad urgente de vivienda**, que deberán ser valoradas por el Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Málaga.

Para obtener la condición de beneficiario de esta ayuda, se ha de **ser solicitante del Registro Municipal de Demandantes** y aportar "una propuesta de contrato de arrendamiento de vivienda" sometido a la Ley 29/1994 de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos con destino a residencia habitual y permanente.

Unas **ayudas con carácter plurianual**, previstas para cuatro años, pudiendo prorrogarse hasta un quinto, que se van reduciendo con el paso de las distintas anualidades desde el 100% de la renta mensual hasta el 30% en el último semestre del cuarto año.

**Las ayudas se abonan a la persona arrendadora** tras la firma del contrato por adelantado, más la fianza y los honorarios profesionales que generan las búsquedas y gestión del arrendamiento de la vivienda, siendo éstos últimos conceptos necesarios para facilitar la búsqueda de vivienda.

**En las quejas tramitadas hemos podido conocer algunas prácticas de referencia que han podido dar respuestas a quienes han necesitado un respaldo para afianzar el alquiler de la vivienda.**

Si bien el contrato de arrendamiento se suscribe entre arrendador y arrendatario, asumiendo éstos últimos todas las obligaciones legales que les corresponden por tal relación jurídica, sin que el IMV forme parte del contrato, **se suscribe en dependencias municipales y ante un empleado municipal** o facultativo designado, debiendo comprobar previamente que la vivienda se encuentra en un estado de habitabilidad idóneo y que la renta se ajusta al mercado.

Una cuestión ésta que aporta una **doble seguridad, a los propietarios** de las viviendas al conocer que los inquilinos cuentan con un respaldo económico y por otro lado **a los inquilinos** que accederán a un inmueble en condiciones adecuadas para su uso.

Hemos de destacar las referencias a los compromisos que han de asumir las personas beneficiarias, dado que por sus especiales características requieren un apoyo para superar los obstáculos que les impiden acceder al mundo laboral en igualdad de condiciones.

Así, entre los requisitos a tener en cuenta para la valoración de las unidades familiares se contempla un **compromiso de colaboración mediante la firma de un proyecto de intervención social** tanto por el personal profesional encargado del seguimiento como por las personas, que, formando parte de la unidad familiar, deben cumplir los compromisos socio laborales, que serán objeto de seguimiento cada año para poder renovar la ayuda.

Cada miembro de la unidad familiar que haya firmado el compromiso deberá realizar las acciones relacionadas con la búsqueda activa de empleo, a través de la realización de los currículos, la asistencia a determinados cursos de formación acordados en base a sus características formativas y laborales que posibiliten el fomento de la inserción sociolaboral



como medida prioritaria de la intervención social, a renovar su tarjeta de demanda de empleo y a cuántas iniciativas se requieran para mejorar su empleabilidad.

Por su parte, **Provivienda**, contempla un Programa de Mediación en Alquiler, entre propietarios y quienes tienen dificultades para acceder a una vivienda. Un proyecto que se dirigió en su inicio a los jóvenes y que posteriormente se amplió a otros grupos de riesgo de exclusión.

Conforme se indica en su página web, a través de los distintos programas ha creado una bolsa de viviendas que **ofrece tranquilidad a las personas propietarias** gracias al seguimiento del contrato, ofreciendo una serie de servicios gratuitos relacionados con la selección de inquilinos, formalización del contrato, etc. Una mediación que añade un valor social a las gestiones del alquiler dado que de otra forma las personas inquilinas no hubiesen podido acceder a un recurso residencial.

Es por tanto **la mediación un programa necesario que necesita de respaldo público de las distintas administraciones**, tal y como se puso de manifiesto en la queja de oficio 17/0036. Teniendo como marco tanto la Ley 4/2013 de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la vivienda, como la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la Vivienda en Andalucía, se valoró el impacto en la ciudadanía del Programa de intermediación en el Mercado del Alquiler de vivienda en Andalucía y el de Cesión de viviendas a Entes Públicos, para el alquiler a un precio asequible a aquellas personas previamente inscritas en los registros municipales de demandantes de vivienda protegida.

El denominado Plan PIMA, que a priori no pareció haber tenido un calado en la población destinataria, que entendíamos requería una reflexión al amparo de la normativa vigente, el anterior plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020 y en concreto al artículo 41 y 43 que regulaba los programas de intermediación y de alquiler de edificios deshabitados, como medidas de fomento del parque residencial de viviendas de alquiler.

En los distintos informes que hemos recibido de la hoy Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda se ha puesto en conocimiento la necesidad de potenciar el mercado del alquiler dentro del sector más desfavorecido de la sociedad reformulando dicho programa.

En este sentido, se trabajó en un proyecto de modificación de la orden de 17 de marzo de 2013 que flexibilizara los requisitos para poder acceder a este tipo de ayudas como eran la eliminación de disponer de ingresos mínimos, la simplificación del proceso de subvención y la ampliación del mercado potencial de viviendas en arrendamiento, eliminando el requisito de que la vivienda haya permanecido deshabitada en los tres meses anteriores a la formalización del contrato de alquiler.

El 17 de octubre de 2018, se publicó la Resolución de 4 de octubre del mismo año, de la Secretaría General de Vivienda, por la que se efectúa convocatoria de ayudas para la concesión de pólizas de seguro de impago de renta y de defensa jurídica, así como multirriesgo de hogar, que dé cobertura a los contratos de arrendamiento que se concierten dentro de los programas previstos en la Orden de 17 de octubre de 2013, contemplándose en la misma un plazo de presentación de solicitudes hasta el 30 de octubre de 2019.

Una convocatoria que no tuvo el éxito esperado dado que, tal y como se expuso en un informe posterior, las personas propietarias de viviendas no deseaban incluirlas en las bolsas creadas a tal efecto, quizás provocado por el procedimiento administrativo que aportaba una complejidad añadida a los portales web de intermediación de viviendas. Tras valorar estas dificultades, se procedió desde la propia Consejería a derogar expresamente la mencionada Orden en el contexto del Plan Vive en Andalucía, de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Andalucía 2020/2030.

Tras la valoración de la información aportada en años anteriores, en 2022 se consideró dirigir a la Consejería Resolución en el sentido de Sugerir que se *“revisen los criterios y requisitos por los que anteriormente se ha regido el Plan PIMA, a fin de corregir los problemas que pudieron dar lugar a su fracaso, debiéndose valorar, especialmente, la necesidad de participación de los agentes o entidades colaboradoras”*

Ante la mencionada Sugerencia, en marzo de 2023 se aporta un informe en el que nos trasladan los programas destinados a satisfacer el derecho a la vivienda, como son el programa de fomento del parque público de viviendas protegidas en alquiler, el Bono Alquiler Joven y las líneas referidas a ampliar la oferta de viviendas en alquiler a través del programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, entre otras.



Unas ayudas que si bien son necesarias para la población más vulnerable, no ofrecen en muchos casos soluciones a quienes, tal y como hemos puesto de manifiesto, buscan una vivienda encontrándose con la desconfianza de la persona propietaria.

Es por ello que, a juicio de esta Defensoría, **es necesario contar con un programa de intermediación del alquiler que ofrezca una mediación real y efectiva entre propietario e inquilino teniendo en cuenta algunos de los principios rectores antes mencionados como son el carácter plurianual de las ayudas, la intervención de personal de la administración que ofrezca seguridad tanto a los inquilinos como a los propietarios, incluyendo compromisos de inserción sociolaboral que mejore la situación socioeconómica de las personas destinatarias a través del mercado laboral.**

## La Administración Pública en su faceta de empleadora

### Las personas empleadas públicas, pieza fundamental para la consecución del éxito

La Administración Pública está constituida en una doble vertiente: la vertiente externa, en cuanto prestadora de servicios públicos, que se proyecta hacia fuera en su relación con la ciudadanía; y la vertiente interna, relativa a su faceta de empleadora, que se desarrolla hacia el interior de la organización y engloba las relaciones laborales con sus empleados. Podríamos decir que ambas vertientes son las dos caras de una misma moneda, que se complementan y necesitan.

En esta ocasión, nos interesan las relaciones laborales que se desenvuelven en el interior de la organización, pues las condiciones de trabajo de las personas empleadas públicas, que facilitan o dificultan cada día el desempeño de las tareas encomendadas, afectan directamente a la **calidad de los servicios públicos prestados**. Constituyen las personas empleadas públicas la plataforma desde la cual se interactúa con la ciudadanía, siendo un factor esencial en la consecución del objetivo principal de la Administración, como prestadora de servicios públicos, que es dar cumplimiento al mandato constitucional recogido en el artículo 103, relativo al derecho a una buena Administración.

No cabe duda de que la Administración Pública -referida a todo el sector público- es una importante y potente empleadora. Alrededor de tres millones y medio de personas trabajan en las Administraciones Públicas en España, según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) correspondiente al tercer trimestre de 2023.

El empleo público se extiende por todo el territorio español, a través de sus distintos niveles administrativos de gobierno y abarca una importante complejidad sectorial; así, además de la Administración General, podemos hablar, entre otras, de la Administración sanitaria, la educativa o la judicial. En cada una de ellas encontramos profesionales dedicados al servicio público, cuyo trabajo será el vehículo para poder consolidar el **derecho a una buena administración**. Por ello, una de las mayores preocupaciones de la Administración ha de ser gestionar de manera eficiente sus recursos humanos.

En este sentido, la Administración, al igual que cualquier otra empresa, ha de adecuar su capital humano a la dimensión y estructura de su actividad (su cartera de servicios públicos), pues lo contrario conduce al colapso del sistema.

**Las personas empleadas públicas “tienen un rol esencial en sus relaciones con la ciudadanía y en la forma de dar respuesta a sus necesidades, problemas y retos”**

En los últimos años, hemos asistido a una paulatina pérdida de plantilla que no ha ido acompañada de una reducción de los servicios que se han de prestar, por lo que, dicho suceso se ha traducido en un empeoramiento de las condiciones laborales, con personas sometidas a una mayor carga de trabajo y, a su vez, ha supuesto las denuncias constantes de la ciudadanía por el retraso en la resolución de sus asuntos -que muchas veces afectan a áreas tan sensibles como



el reconocimiento de prestaciones básicas de subsistencia o la atención sanitaria-, apartándonos de este modo de la consecución de un servicio público de calidad tendente a la satisfacción de necesidades.

Cada día, recibimos en esta Defensoría **quejas que evidencian las dificultades con las que se encuentran los profesionales públicos en el desempeño de sus puestos**. A lo largo de los años hemos podido constatar la permanencia de situaciones de discriminación no quedando garantizado el principio constitucional de igualdad; nos hemos encontrado con desarrollos normativos y decisiones administrativas que olvidan principios básicos como el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres para el acceso al empleo público; o la temporalidad en el empleo público y los procesos de estabilización; las denuncias relativas a las condiciones de trabajo del personal de las empresas adjudicatarias de la prestación de servicios públicos externalizados; etc.

En este sentido, podríamos preguntarnos cómo aborda la Administración Pública los temas relacionados con la salud laboral de sus profesionales, en particular los riesgos psicosociales en áreas tan expuestas como por ejemplo la sanitaria; cómo se gestiona el síndrome del desgaste profesional -el burnout- que se desarrolla generalmente en los servicios de ayuda y de interrelación social; cómo se trata la solución de situaciones de acoso en el ámbito laboral; o si se respeta en todas las ocasiones el cupo de vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad y, posteriormente, una vez se incorporan al puesto de trabajo, cómo se adapta el mismo a sus necesidades; cómo se construye la igualdad entre mujeres y hombres; cuáles son los impedimentos con los que se encuentran los profesionales públicos para conciliar la vida personal o familiar; cómo se consolidan y protegen los derechos de las empleadas públicas que se encuentran embarazadas; o cómo se adapta la persona empleada pública al reto de la digitalización.

A través de las distintas quejas que hemos tenido la oportunidad de estudiar desde que en 1984 inició esta Institución su andadura, hemos apostado por construir una administración más moderna, contribuyendo al respeto y a la mejora de las condiciones de trabajo de las personas profesionales del sector público, lo que, a su vez, repercute directamente en la calidad del servicio público prestado. Muchas de nuestras resoluciones han sido aceptadas por la administración y han supuesto un paso adelante en la consecución de las distintas reivindicaciones laborales que nos han expuesto.

Recientemente, en el Plan Estratégico de los Recursos Humanos de la Administración General de la Junta de Andalucía 2022-2030, se reconoce expresamente que las personas empleadas públicas "tienen un rol esencial en sus relaciones con la ciudadanía y en la forma de dar respuesta a sus necesidades, problemas y retos". Dicho Plan viene a recoger un conjunto de actuaciones destinadas a la gestión de los recursos humanos en el ámbito de la Administración General, en tanto que *"garantes del adecuado funcionamiento de la Administración e instrumento imprescindible para implementar las políticas públicas, con el fin último de responder eficaz y eficientemente a las necesidades, problemas y retos de la ciudadanía de los próximos años"*.