

## 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 mentado 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.

## 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

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 Administra-