

2. La mediación en el Defensor del Pueblo Andaluz

La mediación es una **fórmula de solución de conflictos**. Se trata de un procedimiento, flexible pero riguroso, por el que un tercero (mediador), que usa determinadas técnicas y habilidades, ayuda a las partes a encontrar puntos de encuentro y posibles soluciones en un ambiente seguro y controlado.

La figura del Defensor del Pueblo, tradicionalmente, ha venido vinculada a una actuación mediadora, en la medida en que se le requiere su intervención para alcanzar una solución pacífica, en determinados asuntos relacionados con la actuación de las distintas administraciones públicas. Lo más habitual es que la ciudadanía acuda a la Institución con la pretensión de solucionar su conflicto con la Administración Pública, a través de una Resolución del Defensor que, en definitiva, se pronuncie jurídicamente sobre quién tiene razón. Es decir, como regla general, se solicita un argumento técnico-jurídico que apoye la tesis de la persona o colectivo afectado en el problema concreto, o lo que es lo mismo, que se reconozca que la norma ampara tal o cual situación. Asimismo, hasta ahora en la práctica no hemos llevado a cabo mediaciones en sentido propio, sino más bien una labor singular, de intermediación, que procuraba adecuar el marco de intervención de esta Institución a las circunstancias concurrentes ante determinadas quejas y pretensiones planteadas por la ciudadanía con el fin de mejorar nuestra efectividad en la **protección de sus derechos**.

A finales de 2015 ya se decidió dar un nuevo impulso a la **mediación profesional** en la Institución. El objetivo esencial era reforzar la garantía de derechos y procurar un mayor acercamiento de la ciudadanía. Para ello se adscribió la función mediadora a la Oficina de Atención Ciudadana y se inició un proceso de debate interno en la Institución sobre el modelo más adecuado que se adoptaría en su seno, que finalmente ha dado lugar a la creación del Servicio de Mediación del Defensor del Pueblo andaluz.

El Servicio de Mediación nace en 2016 con el objetivo último de fomentar el uso de la mediación en la Oficina del Defensor de manera transversal a todas las áreas de trabajo, desarrollar un modelo de mediación propio y ajustado a las características que definen esta Institución y sensibilizar a la ciudadanía, a las administraciones y a las entidades prestadoras de servicios generales y financieras respecto de la importancia de establecer cauces de diálogo y de alcanzar soluciones pacíficas, en aquellas quejas que sean susceptibles de abordarse con este instrumento.

El nuevo enfoque que se pretende implantar con este Servicio va dirigido a dotar de un mayor rigor técnico a la actuación de mediación del Defensor del Pueblo andaluz, incorporando especialistas que orienten los procesos mediadores con las técnicas más adecuadas a cada caso y procurando una más amplia y directa participación de las personas y colectivos involucrados en los conflictos que son remitidos a la Institución.

Pasamos, por tanto, a ofrecer de manera adicional un **modelo de mediación profesionalizado**, que viene a complementar la intervención supervisora y el modelo de intervención mediadora vigente hasta ahora, en el que el Defensor del Pueblo andaluz propiciaba un posible acuerdo entre las partes, actuando en representación de la ciudadanía, frente a la administración o entidad correspondiente.

3. Principales indicadores por materias

3.1 Empleo

El año 2016 ha estado marcado por la caída registrada del desempleo y por un aumento en el número de ocupados. El ejercicio cerró con una caída de más de 390.000 personas respecto a 2015, lo que sitúa el total de desempleados inscritos en 3,7 millones en Andalucía. El total de ocupados alcanzados al cierre del año ha sido de 17.849.055 personas, lo que supone la mayor cifra registrada desde octubre de 2009. En términos absolutos, Andalucía lideró la recuperación del mercado laboral.

Estos datos sin duda favorables se ven matizados por otros indicadores. Por ejemplo, la alta tasa de temporalidad es un problema del mercado de trabajo andaluz, donde el 35,28% de los empleos son efímeros, según los datos de la Encuesta de Población Activa al cierre de 2016. Esta tasa apenas ha variado

con respecto a 2015 (35,5%) y se sitúa casi diez puntos por encima de la media de España (26,4%). El paro estructural (de larga duración) afecta en Andalucía a 615.595 personas, lo que representa casi el 55% de todos los desempleados (1.120.305). Y de esa gran bolsa de personas con dificultades para hallar una salida laboral, 273.795 (casi la cuarta parte) no han trabajado ni un solo día en los últimos cuatro años. Otro dato preocupante es la brecha de género, ya que, si la tasa de paro masculina se situó en 25,7%, por encima de la media nacional (17,22%), la femenina se situó en un 31,3% (20,25% de media nacional).

Ante esta perspectiva global del mercado laboral andaluz venimos a incidir un año más en la ausencia de **políticas activas de empleo**. No obstante, ante el anuncio de que se retomarán estas actividades, hemos recomendado al Servicio Andaluz de Empleo que, bien haga su gestión a través de los medios propios (agencias públicas) y/o colaboradores autorizados (agencias de colocación), se dote con **suficiencia de recursos humanos**, a la par que se delimiten las potestades administrativas en que estas políticas se concretan, en orden a preservar y reservar aquellas con connotaciones de "autoridad" a la función pública, quedando las restantes a disposición del desempeño indistinto por parte de otro personal empleado público.

En el ámbito del empleo público, en el que mayoritariamente circunscribimos nuestras actuaciones, 2016 ha marcado el inicio de la **recuperación de parte de los derechos de los empleados públicos** que fueron objeto de supresión o restricción en los años precedentes como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012.

Así, fruto del acuerdo anterior, la Ley 1/2015, de 21 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016, además de la subida del **uno por ciento** de las retribuciones del personal empleado público, estableció que, desde el 1 de enero de ese año, el personal funcionario interino, estatutario temporal, laboral temporal e indefinido no fijo recuperase el cien por cien de su jornada de trabajo y retribuciones, así como también el abono, en la nómina del mes de febrero, de la parte proporcional de la paga extraordinaria, así como de la paga adicional del complemento específico, suprimidos en el mes de diciembre de 2012.

De esta manera, a lo largo de 2016, se produce un encadenamiento de reformas legislativas y reglamentarias de corte recuperador de derechos, de la que destaca el Decreto-Ley 5/2016, de 11 de octubre, por el que se regula la jornada laboral del personal empleado público de la Junta de Andalucía, mediante la que se retorna a la jornada laboral de **treinta y cinco horas semanales**, implantada en la Junta de Andalucía ya en el año 1999 fruto de la negociación sindical.

Asimismo, la aprobación y publicación de la Ley 2/2016, de 11 de mayo, en materia de valoración de la antigüedad, supone el punto de partida en la regularización de los **concursos de méritos**. La eliminación de las severas restricciones en las tasas de reposición en la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 implica otro punto de partida en favor de las ofertas de empleo público, en las que igualmente venía a incidir el parámetro de la antigüedad.

En relación a las Ofertas de Empleo Público, salvadas las severas restricciones establecidas en las precedentes leyes anuales de presupuestos, la Ley 1/2015, de 21 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2016 favorece la incorporación de nuevo personal en el sector público andaluz en los sectores determinados como prioritarios por la legislación básica del Estado, hasta el máximo del cien por cien de la tasa de reposición, y, en los restantes sectores, hasta el máximo del cincuenta por ciento de dicha tasa, con un régimen específico para las entidades instrumentales y consorcios del sector público andaluz.

Así, mediante los Decretos 502/2015, de 9 de diciembre y 84/2016, de 26 de abril, se aprueba las Ofertas de Empleo de la Administración General de la Junta de Andalucía, que tiene su continuidad en el Decreto 36/2016, de 9 de febrero, relativo a la oferta correspondiente a los Cuerpos del Profesorado Docente vinculado a la Administración educativa y, finalmente, mediante el Decreto 76/2016, de 15 de marzo, para la Oferta de Empleo de las categorías sanitarias y de gestión y servicios de la Administración Sanitaria (Servicio Andaluz de Salud).

No obstante, siguen persistiendo otros problemas en el acceso al empleo público, como se detalla en este informe en los casos de las **sustituciones a los maestros de apoyo** en los centros de Educación

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

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



También nos hemos interesado por cómo los Funcionarios de Habilitación Nacional (FHN) vienen siendo afectados por la **supresión de puestos por parte de las Corporaciones Locales**, con pérdida de sus puestos de trabajo y pase a situación distinta de la de servicio activo en base a interpretaciones jurídicas de las Administraciones actuantes.

En este contexto de crisis, diversas Corporaciones locales acometen la supresión de los puestos singularizados como “de colaboración” inmediata a los de secretaría, intervención y tesorería, adscritos a funcionarios con habilitación de carácter nacional, que en tanto se encuentran vacantes no plantea más problemática que las propias del expediente administrativo en que se instrumenta tal supresión (sin afectar a situación administrativa alguna del funcionariado por su desocupación), no así cuando estos puestos vengán siendo desempeñados con carácter definitivo tras su adjudicación en concurso de méritos.

3.2 Salud

En 2016 hemos asistido a un **aumento significativo del número de las quejas en materia de salud**, lo cual evidencia en nuestra opinión un incremento de la preocupación de los ciudadanos por la cuestión sanitaria.

Este año ha sido de una intensa movilización social, protagonizada por un **movimiento ciudadano y profesional** en cuyo origen confluyen la adopción unilateral de cambios organizativos en materia asistencial (las denominadas fusiones hospitalarias), obviando los cauces establecidos para la participación de los sectores implicados; y al mismo tiempo la sensación de pérdida de calidad de la atención sanitaria que, en forma de recortes de diverso tipo, ha repercutido en sectores importantes de la población.

Por nuestra parte, reiteramos una vez más nuestro apoyo decidido al sistema público de salud, lo cual no obsta a que mencionemos las deficiencias del mismo para su reparación. Así, al margen del incremento meramente numérico de los expedientes de queja, ya en los últimos años hemos venido aludiendo a las consecuencias que sobre el ejercicio de determinados derechos está teniendo la crisis económica.

En el análisis nos encontramos con que nuestra intervención ha sido mayormente requerida en el ámbito de la **atención especializada**, pues los ciudadanos nos han hecho llegar muy diversos planteamientos vinculados a la problemática que ha regido sus procesos asistenciales. En algunos casos simplemente se