

3.

Eje Planeta y Prosperidad



Subvenciones y ayudas en concurrencia no competitiva. Tonto el último

48

*Preocupación de la Institución, en relación con la utilización por la Administración andaluza de las herramientas tecnológicas que posibilitan la administración electrónica, su aplicación en la **concesión de ayudas y subvenciones** sin establecer medidas compensatorias para evitar que se vean discriminadas las personas que presentan más dificultades en el acceso a las herramientas tecnológicas*

La Administración de la Junta de Andalucía ha optado para la concesión de ayudas y subvenciones a colectivos numerosos de personas, por **sistemas de concurrencia no competitiva**, imponiendo como obligatoria la tramitación telemática de las solicitudes y estableciendo su selección por orden de llegada hasta el agotamiento de los fondos.

Esta decisión nos parece cuestionable, en primer lugar porque está generalizando un sistema de concesión de ayudas y subvenciones, como es la concurrencia no competitiva, que de conformidad con la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones a nivel europeo, estatal y autonómico, **debería ser la excepción frente a la regla de la selección por méritos o criterios de preferencia.**

La razón aducida es que las posibles personas beneficiarias cumplen todos los requisitos exigidos para ser seleccionadas, por lo que no es necesario establecer criterios de selección entre las mismas. Lo cierto es que, aunque esta premisa sea básicamente cierta, no deja de ser igualmente cierto que existen diferencias entre las personas pertenecientes a estos colectivos que podrían justificar el establecimiento de criterios de selección.



Entendemos que la principal razón para optar por estos procedimientos es que resultan mas fáciles y rápidos de tramitar, lo que supone un evidente ahorro de medios y recursos para la administración y posibilitan mayor eficacia en la gestión de las ayudas y subvenciones.

Estas mismas razones, **ahorro de medios, rapidez y eficacia en la gestión**, son las que explican que además de utilizar este sistema de concesión de las ayudas, se opte por imponer la obligatoriedad de la presentación de las solicitudes por **vía telemática**

y se utilice como criterio de selección el orden de llegada de las solicitudes.

Debemos aclarar que esta Institución es firme partidaria de que la administración utilice aquellos medios que le permitan cumplir sus fines de interés público de la forma mas ágil, rápida, eficaz y con el mayor ahorro de medios personales y materiales que sea posible. Esto incluye la utilización de todas las herramientas tecnológicas que sean necesarias para lograr estos fines.

No obstante, creemos que **la consecución de estos objetivos debe realizarse sin que ello suponga quebrar los principios de equidad e igualdad** en el acceso a las ayudas y subvenciones públicas.

Como hemos podido comprobar en algunos de los procesos de concesión de ayudas que han seguido estos sistemas -como es el caso de las ayudas para el denominado “bono alquiler joven”; las ayudas para acceder al denominado “bono carestía”; o las ayudas tecnológicas para personas con discapacidad- los fondos públicos que las financian se han agotado rápidamente al concederse a aquellos que conseguían presentar sus solicitudes con mayor rapidez utilizando los medios telemáticos. En algunos casos, los fondos se han agotado en menos de 24 horas.

Ciertamente resulta difícil negar la eficacia del sistema. Sin embargo, no podemos dejar de **preguntarnos si el sistema ha sido igual de justo para todos los posibles beneficiarios**, si todas las personas han tenido las mismas posibilidades de acceder a estas ayudas.

Según informaciones publicadas y según nos exponen algunas de las quejas recibidas, al primar la rapidez en la presentación de las solicitudes por medios telemáticos, quienes tienen acceso a mejores recursos tecnológicos, poseen mayores habilidades sociales y cuentan con mejores canales de acceso a Internet se sitúan en una **posición de evidente ventaja** a la hora de obtener estas ayudas y subvenciones, frente a quienes carecen de estos medios, estos recursos o estas habilidades.

Creemos que **la administración andaluza debería valorar la necesidad de buscar medios para el otorgamiento de ayudas y subvenciones que, manteniendo criterios de eficacia, permitan garantizar en mayor medida los principios de equidad e igualdad.**

A tal fin creemos que, cuando sea necesario o conveniente optar por sistemas de concurrencia no competitiva, debería optarse por **utilizar criterios de selección más justos que el simple orden de presentación de las solicitudes.**

La administración electrónica, en aras de mejorar su eficacia, no puede obviar la diversidad de las personas y sus capacidades digitales. 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. La administración electrónica debe garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio de sus derechos.

Energías renovables y explotaciones mineras. El difícil dilema de elegir entre el interés superior y el interés general.

Resulta frecuente en la labor de esta Institución encontrarnos con **situaciones en que los intereses de una persona o un colectivo de personas colisionan con los intereses generales** de la ciudadanía o de una colectividad mayor, muchas veces defendidos por una administración pública.

En ocasiones, la actuación administrativa que supervisamos no resulta contraria al ordenamiento jurídico aunque resulte perjudicial para los derechos e intereses de quienes acuden a nosotros en demanda de ayuda. En esos supuestos esta Institución debe **hacer un ejercicio de ponderación entre los derechos e intereses contrapuestos** para ver, en primer lugar, si es posible encontrar la forma de conjugar y compatibilizar ambos y, en caso de que ello no sea posible, decidir qué interés o qué derecho debe prevalecer.

Para tomar esa decisión valoramos los perjuicios que el sacrificio de los derechos e intereses contrapuestos supondría. En muchos casos, como consecuencia de esta valoración, la decisión que adoptamos es que **el interés general debe prevalecer frente a los intereses y los derechos individuales y colectivos**.

Esta controversia entre intereses adquiere especial complejidad cuando el enfrentamiento se produce entre dos intereses generales contrapuestos o difíciles de compatibilizar.

Y eso precisamente es lo que ocurre en relación a dos ámbitos de la actuación pública, especialmente relacionados con el medioambiente, en los que colisionan intereses enfrentados o, cuando menos, difíciles de compaginar. Nos referimos a las consecuencias derivadas del proceso de implantación



de instalaciones de energía renovable y al desarrollo y puesta en funcionamiento de explotaciones mineras.

En ambos casos **existe un interés general claro y perfectamente definido**. En el caso de las instalaciones de energía renovables -campos solares y parques eólicos- es evidente que los mismos resultan necesarios para hacer realidad el proceso de **transición energética** que permitirá la descarbonización de nuestra sociedad y la lucha contra el cambio climático.

Se trata de un proceso de transición que debe llevarse a buen término con celeridad y sin dilaciones porque así lo exige el acelerado crecimiento de las temperaturas que están en la raíz del cam-

bio climático y porque así lo demandan los plazos fijados en acuerdos internacionales, en directivas europeas y en diversas normas nacionales y autonómicas.

Sin embargo, este acelerado proceso de implantación de instalaciones de energías renovables **comporta en muchos casos el sacrificio y el perjuicio de otros intereses generales, igualmente merecedores de protección**, como ocurre cuando dichas instalaciones ocupan tierras de especial valor agrícola, cultural, ambiental o paisajístico.

En esta Institución se reciben con creciente frecuencia quejas que ponen de relieve la oposición de muchas personas, colectivos e incluso de administraciones públicas por la instalación de plantas

fotovoltaicas o parques eólicos en zonas que consideran merecedoras de una especial protección.

En muchas de estas quejas se pide que estas instalaciones sean ubicadas en otras zonas que tengan menor valor o causen menos perjuicios. Se trata de peticiones por lo general razonables y bien fundamentadas, pero que tienen escasas posibilidades de prosperar porque de hacerlo supondrían un retraso en el proceso de implantación de estas instalaciones y eso iría en contra del interés superior declarado por la Unión Europea a un proceso rápido de transición energética.

Un interés superior que ha supuesto la aprobación de diversas normas a nivel europeo, nacional y autonómico con el objetivo declarado de eliminar o minimizar todas las posibles trabas legales, jurídicas, burocráticas o ambientales que puedan impedir este proceso o retrasarlo.

Algo similar ocurre en relación con las **explotaciones mineras** que, tras un prolongado periodo de declive, vuelven a resurgir en Andalucía con gran fuerza, como lo demuestra el importante número de proyectos mineros en trámites de aprobación o de inicio de actividad.

En algunos casos se trata de poner nuevamente en funcionamiento minas que llevaban años cerradas, como consecuencia del creciente interés económico por los minerales estratégicos derivado de la decisión de las autoridades de la Unión Europea de reforzar la autonomía estratégica de Europa frente al creciente monopolio de estos minerales por parte de otras potencias como China.

Esta decisión se tradujo en marzo de 2024 en la aprobación por la Unión Europea del Reglamento de Materias Primas Fundamentales que tiene por objeto aumentar y diversificar el suministro de materias primas fundamentales, para lo cual se ha aprobado una lista detallando qué materias primas se consideran fundamentales para la UE, incluyendo mapas que sitúan los principales yacimientos de estas materias. Dichos mapas ubican muchas de estas materias primas fundamentales en suelo andaluz.

Otro de los objetivos de esta norma es apostar por el reciclaje fomentando así la economía circular, lo que se traduce en priorizar la reapertura de yacimientos mineros que aun contengan materia prima fundamentales y resulten económicamente viables.

Esta norma contiene incentivos para las empresas mineras que exploten estos minerales y reduce los trámites y requisitos -principalmente ambientales- para que dichas explotaciones puedan entrar en funcionamiento.

Todo esto se está traduciendo en Andalucía en la reactivación de proyectos mineros que se creía abandonados, como es el caso paradigmático de las minas de Aznalcóllar o de la Mina Aguas teñidas en Valdelamusa, o la continuidad de proyectos ya en funcionamiento como es el caso de Mina Las Cruces.

Como era de prever estos proyectos mineros han generado la preocupación y el rechazo de la ciudadanía afectada y especialmente de asociaciones ecologistas, de vecinos y de protección del medio ambiente que alertan de los riesgos ambientales

derivados de estas explotaciones. (véase la [queja 24/5661](#) referida a la mina de Aznalcóllar).

Nuevamente nos encontramos con casos, como el ya mencionado de las instalaciones de energías renovables, en los que se produce una **contraposición entre unos intereses generales merecedores de amparo y protección que pueden verse perjudicados o sacrificados y unas normas que permiten este perjuicio y propician este sacrificio en aras de la satisfacción de un interés superior.**

Se trata de situaciones que colocan a esta Institución en una difícil tesitura y nos obligan a un complejo ejercicio de ponderación de intereses que no siempre resulta posible realizar y que, lamentablemente, suele exigir el tener que optar por el sacrificio de uno u otro de los intereses en liza.

Es cierto que en muchos de estos casos podrían arbitrase soluciones que permitieran preservar ambos intereses o, cuando menos, minimizar los perjuicios para aquellos que deben ser sacrificados.

El problema es que para ello es necesario disponer de algo muy valioso que parece no existir en este mundo acelerado y vertiginoso: **tiempo**. Tiempo para valorar otras opciones de suelo mas adecuadas para la implantación de instalaciones de energía renovable. Tiempo para valorar los riesgos posibles de una explotación minera y adoptar medidas correctoras que minimicen los mismos. Tiempo para pensar. Tiempo para valorar. Tiempo para decidir.

La pregunta que nos hacemos con frecuencia es si podemos permitirnos un retraso en la toma de

decisiones que afectan a temas que no parecen admitir demoras o esperas. **Nos cuestionamos si es razonable retrasar la transición energética** en unos momentos en que las temperaturas están próximas a alcanzar niveles que los expertos consideran como muy peligrosos. **Nos preguntamos si es adecuado pedir la paralización de proyectos mineros** que afectan a minerales considerados estratégicos por la Unión Europea en una época de enfrentamiento entre potencias y guerra comercial.

Es difícil responder a estas preguntas porque cualquier respuesta que demos implicará el sacrificio de intereses y derechos merecedores de amparo y protección. Lo que necesitamos realmente es tiempo. **Que alguien pare el reloj.**

Asegurando los bienes arqueológicos: Restricción de uso de detectores de metales

El Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de la ciudadanía con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, modificó la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía. En concreto, dicha modificación afectó a su artículo 60 ratificando **la prohibición del uso de aparatos o dispositivos de detección de elementos metales**.

La prohibición señalada movilizó de forma inmediata al colectivo de personas aficionadas a estos dispositivos que, en un número próximo al centenar, presentó quejas ante la Institución contra la ratificación de esta prohibición de uso. Estos aparatos son empleados por un número significativo de personas aficionadas a la búsqueda de

hallazgos y que desarrollan una actividad lúdica; por tanto, existe un uso ciudadano voluntarista y de mera afición.

Una actividad lúdica que choca con su uso ilícito para el expolio de restos arqueológicos

Sin embargo, **el manejo de estos aparatos de detección de metales está desgraciadamente vinculado en muchas ocasiones a las actividades ilícitas de búsqueda de restos de interés arqueológico**. Unos aprovechamientos que implican graves expolios y destrucciones de posibles yacimientos con pérdidas irreparables de estos



espacios de enorme valor patrimonial, científico e histórico. De ahí la idea de que aunque los detectores de metales puedan ser útiles en la arqueología, su uso debe ser regulado y supervisado para evitar peligros como la destrucción del contexto arqueológico, el expolio y robo de bienes culturales, daños a la estructura del sitio arqueológico, o la descontextualización de los artefactos encontrados, entre otros.

Ante dichos peligros y la polémica suscitada, la administración cultural andaluza ha optado por ratificar unas medidas restrictivas establecidas en la citada Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía. El legislador, por tanto, ha considerado que otras

opciones más permisivas no han resultado acordes con los objetivos de prevención y protección de los valores arqueológicos que se pretenden cuidar. **En todo caso, se trata de una cuestión pendiente de desarrollo reglamentario para condicionar la prohibición de uso**, conforme se expresa en el artículo 60 de la mencionada Ley.

Sin duda, la cuestión ha renovado las opiniones críticas desde algunos sectores de aficionados; pero al igual que se producen rotundas conformidades con esta línea tuitiva desde sectores de la investigación y del ejercicio de las ciencia arqueológica que abogan por la regulación y limitación del uso de dispositivos de detectores de metales.

Acceso familiar a instalaciones deportivas: Una promesa atlética para menores de edad con diabetes

*Son muchas las **ventajas que la realización de actividades deportivas conlleva para niños y niñas, especialmente en el caso de aquellos que padecen determinadas patologías.***

En ocasiones para la realización de dichas prácticas deportivas por menores con alguna enfermedad se requiere de una vigilancia singular que va más allá de la que se realiza en las instalaciones deportivas, y que es ejercida normalmente por familiares del niño o niña. Una presencia que no siempre es aceptada por las personas responsables de las instalaciones deportivas.

Citamos como ejemplo la negativa de las personas responsables de unas instalaciones deportivas a que una madre pudiera acceder a las mismas

acompañando a su hijo diabético durante los entrenamientos de atletismo .

Los gestores interpretaban que la vigilancia y cuidados podían asumirlos los servicios ordinarios del centro; pero, frente a unos criterios restrictivos de esta presencia familiar, también trataba de ofrecer las pautas de seguridad y respuesta repentina para atender una incidencia sobrevenida. Más allá de la asignación de esta tarea a los responsables del club, esa vigilancia no alcanzaría a responder ante supuestos especiales de respuesta en una situación que sí podría ser abordada por esos familiares o acompañante habituales que disponen del manejo de las medidas de atención ante estas eventualidades. Hablamos de supuestos como el que se plantea en el caso concreto, como son las crisis derivadas de la diabetes, aunque podríamos imaginar casos análogos.

Esa disposición preventiva de vigilancia y de apoyo ofrecida por familiares, en caso de necesidad sobrevenida, no parece por sí un elemento distorsionador de las propias actividades deportivas. Antes al contrario; supondría una garantía añadida a las tareas que, teóricamente, asumirían de manera ordinaria los técnicos encargados de la práctica deportiva.

Desde luego hay que **encontrar un espacio en el que sería posible un diálogo sobre las pautas de presencia de familiares en los supuestos en los que existiera un condicionante especial** de asistencia o de vigilancia para personas menores de edad.

Tras la intervención de la Institución, pudimos comprobar la disposición colaboradora de los

gestores deportivos a partir de los fundamentos normativos que aportábamos en nuestro razonamiento, junto a la voluntad receptiva para adecuar las condiciones de acceso de las personas acompañantes. Del mismo modo, resulta especialmente interesante la disposición para considerar los casos particulares que se presentan y que merecen una cuidada decisión para compatibilizar la práctica deportiva con las mejores condiciones de seguridad e integración.

A partir de este compromiso, **los gestores del centro deportivo han dispuesto las intervenciones anunciadas que deben revertir en una mejora sustancial en sus condiciones de acogida y de servicio al conjunto de la comunidad usuaria de las instalaciones** (queja 24/5325).



Las bases de la convocatoria: pieza fundamental en los procedimientos de acceso al empleo público.

El derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, reconocido en el artículo 23.2 de nuestra Constitución, se ha de garantizar en las bases de las convocatorias, pues estas son el instrumento que permitirá alcanzar dicho fin. Las bases deben fijar unas reglas suficientes que permitan que el proceso se desarrolle con normalidad, garantizando un **trato igualitario a todas las personas participantes**.

En este sentido nos ilustra la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2022, al dictaminar que «*ciertamente la vinculación a las bases de la convocatoria, que tradicionalmente identificamos como la “ley del concurso”, tiene por finalidad impedir que las consecuencias derivadas del incumplimiento de los requisitos administrativos produzcan una lesión de los superiores principios*

de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública (artículos 23.2 y 103 de la CE) que deben inspirar una interpretación finalista de las bases de la convocatoria, y que vinculan no sólo a los que participan en el proceso selectivo, sino también a la propia Administración».

Las bases de cualquier convocatoria de acceso a la función pública, según la doctrina jurisprudencial, son «la ley del concurso», y como tal, vinculan a todos los intervinientes, tanto a la Administración como a las personas aspirantes.

Así pues, considerado el gran alcance reconocido a las bases de una convocatoria, debemos preguntarnos sobre cuál debe ser el contenido de las mismas. Para ello, y más allá del marco constitucional referido, acudimos al Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) que en su artículo

55 dispone que la administraciones públicas seleccionarán su personal mediante procedimientos en los que se garanticen - además de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad- los principios de **transparencia y publicidad de las convocatorias y de sus bases**; la imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección; la independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de estos; la adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar; y la agilidad de los procesos, sin perjuicio de la objetividad.

De acuerdo con estas indicaciones normativas, es habitual que las bases aborden los siguientes aspectos: los requisitos para la participación; la forma y los plazos de presentación de la solicitud; en los casos de concurso, definición de los méritos alegables, su baremación y su acreditación; composición de la comisión de valoración; procedimiento de exclusión, renunciaciones y desistimientos a la participación; publicidad de las distintas fases de la convocatoria; y resolución del proceso con indicación de los recursos que se puedan interponer.

Sin embargo, lo que en principio puede parecer simple se complica cuando aparecen supuestos que no encajan de modo sencillo con la literalidad de las bases, pues es obvio que estas tampoco pueden prever toda la casuística que afecta a las personas aspirantes, deviniendo en ese momento insuficientes. En estos casos, la necesaria interpretación que se haga de las mismas no puede conducir a un resultado contrario a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

En este contexto, es indudable que en la definición del contenido de las bases, así como en la

interpretación que haya de realizarse, la administración convocante posee un considerable grado de discrecionalidad, orientado a conseguir que el resultado del proceso sea el más adecuado a las necesidades que se deben satisfacer.

Acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos se ha de garantizar desde las bases de las convocatorias

Sin embargo, debemos apuntar que la discrecionalidad de los órganos de selección no es absoluta, de tal modo que sus decisiones pueden ser objeto de impugnación; y así lo dictamina el Tribunal Supremo, entre otras, en su sentencia de 3 de julio de 2014, al indicar que *«Una cosa es el juicio sobre cuestiones de carácter científico, artístico o técnico, no ponderables con un parámetro jurídico, y como tales no accesibles a un control jurisdiccional, que es a lo que se refiere la llamada discrecionalidad técnica; y otra muy distinta la decisión acerca del contenido y alcance de una base de la convocatoria, cuestión indiscutible de carácter jurídico, y que es la que aquí se suscita»*.

En esta coyuntura, son los principios de transparencia y publicidad los que vienen a acotar la discrecionalidad administrativa, pues a través de ellos se garantizarán los de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. En esta línea, sirva entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de octubre de 2021.

Por último, como apunte de cierre de esta breve exposición, es pertinente referirnos a la posibilidad indirecta de impugnación de las bases con posterioridad a la celebración del proceso selectivo. Al respecto, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de octubre de 2022, confirma una doctrina, también consolidada desde hace tiempo, al señalar que *«El recurso de casación debe ser estimado ya que, en contra de lo que mantiene la sentencia impugnada, cabe cuestionar las bases que rigen el proceso selectivo, pese a no haber sido impugnadas en su momento, cuando son objeto de aplicación si esa aplicación es susceptible de entrañar la infracción de un derecho fundamental por causa de lo previsto en ellas»*.

Esto supone que, cualquier infracción en una convocatoria, en la medida en que pueda afectar a un derecho fundamental, podrá ser objeto de recurso posterior por parte de cualquier persona con condición de interesada una vez finalizado el procedimiento selectivo, de manera que el hecho de no haber sido objeto de un recurso inicial no garantiza que no pueda ser impugnada y anulada posteriormente, si en vía judicial se estimara tal cualificada infracción.



El proceso de estabilización del empleo público en Andalucía

62

Esta Defensoría ha tenido la oportunidad de analizar muchas quejas, a lo largo de varios años, con ocasión de las convocatorias realizadas -y las no realizadas- por la Administración para la estabilización del empleo público.

El inicio de este proceso se encuentra en los Acuerdos para la mejora del Empleo Público entre sindicatos y administración firmados en marzo de 2017 y marzo de 2018. El objetivo es **reducir la alta temporalidad del sector público**, tras la fuerte presión realizada por la Unión Europea al Gobierno de España para que disminuya la temporalidad hasta un máximo del 8%.

El acuerdo indica que se deberán estabilizar plazas estructurales, ya ocupadas por empleados con vinculación temporal, con la finalidad de regular la situación de las mismas.

A estos efectos, las Leyes de Presupuestos de 2017 y 2018 habilitaron a las administraciones públicas una tasa adicional para estabilización de empleo temporal de aquellas plazas que hubieran estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpida con anterioridad a 2014 y concedían un plazo para aprobar las Ofertas de empleo público que concluyó, tras una ampliación a consecuencia de la pandemia, en 2021. Todos estos procesos deberían estar finalizados en diciembre de 2024.

El primero de estos procesos de estabilización comenzó con la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (art. 19.Uno.6), que reguló la posibilidad de que determinadas administraciones públicas y en determinados sectores de personal, además de la tasa de reposición de efectivos prevista, pudieran disponer de una tasa adicional para la estabilización

del empleo temporal. Originariamente se dispuso que dicha tasa pudiera incluir hasta el 90% de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hubieran estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente, al menos, en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016.

El segundo proceso llega con la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (art. 19.Uno.9), que pretende la estabilización de las plazas estructurales ocupadas temporalmente con anterioridad, al menos, en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017.

Ambos procesos debían ejecutarse durante los años 2018, 2019 y 2020, mediante la aprobación de las correspondientes ofertas de empleo público y sus convocatorias, que debían ser respetuosas con los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

No obstante, antes de que finalizara el plazo para la ejecución de dichas ofertas de empleo, se aprueba un tercero y nuevo proceso de estabilización a través de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Esta norma introduce dos modelos para los procesos de estabilización pendientes:

Un modelo ordinario (art. 2.4.), que contempla como sistema de selección en estos procesos el concurso-oposición, con una valoración en la fase de concurso de un cuarenta por ciento de la puntuación total, pudiendo no ser eliminatorios los ejercicios en la fase de oposición.

Un modelo excepcional (disposiciones adicionales 6ª y 8ª), en los que el sistema de selección será el concurso de méritos y que, debido al carácter extraordinario de este sistema de selección, se convocarán por las administraciones públicas una sola vez.

Como podemos observar, la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, a diferencia de los procesos derivados de las mencionadas leyes de presupuestos generales, pretende facilitar al empleado público no estable que concurra a estos procesos la consolidación de su empleo. Ello se consigue a través del sistema de selección previsto, estos son, el concurso-oposición y -excepcionalmente- el concurso, que priman la experiencia adquirida en el sector público y aminoran, e incluso suprimen, el peso de la fase de oposición.

En este contexto no han faltado denuncias desde las distintas perspectivas concurrentes, así se ha discutido sobre: el número de plazas convocadas; la falta de agilidad en la resolución de los procesos selectivos; la acreditación y baremación de los méritos alegables; la puntuación excesiva asignada al mérito de la experiencia según la administración responsable; el respeto del principio de igualdad, que cuestionan las personas opositoras que participen sin experiencia; la constitución de las bolsas de trabajo para las personas que no hubieran superado los procesos selectivos; etc.

Por otra parte, debemos referirnos al problema que surge en aquellas administraciones, como la andaluza, que se acogieron a las tasas adicionales de reposición para la estabilización previstas en las normas presupuestarias de los años 2017 y 2018 y, en consecuencia, en julio de 2021 -en el plazo



previsto- habían publicado sus correspondientes convocatorias. Por lo que, acogerse a los nuevos modelos de selección introducidos a través de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, -indudablemente más favorables para el empleado no estable- resultaba casi imposible. El resultado inmediato fue que muchos empleados no estables, que habían participado en las convocatorias realizadas sin superarlas, veían frustrada su posibilidad de estabilización en el marco previsto por la mencionada Ley 20/2021, de 28 de diciembre.

En este escenario se aprueba el Real Decreto Ley 5/2023, de 28 de junio, en el que se abordan distintas materias, y en su artículo 217, denominado «Garantía del derecho de acceso a los procesos derivados de la disposición adicional octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas para reducir la temporalidad en el empleo público» autoriza una tasa adicional a las Administraciones Públicas para que convoquen procesos selectivos conforme a la referida disposición adicional octava,

con la finalidad de garantizar en todo el territorio el derecho de acceso a los procesos de estabilización en condiciones de igualdad. Dispone que *«El número de plazas de la tasa adicional será el equivalente a aquellas de naturaleza estructural, ocupadas de forma temporal a 30 de diciembre de 2021, por personal con una relación de esa naturaleza anterior al 1 de enero de 2016, que no hubiera superado el proceso de estabilización convocado con un sistema selectivo distinto al previsto en la disposición adicional octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre»*. Y añade que las ofertas de empleo público deberán estar aprobadas antes del 31 de diciembre de 2023 y sus convocatorias resueltas antes del 31 de diciembre de 2024.

En estos momentos de elaboración de este artículo, desconocemos el grado de cumplimiento de esta norma. Será a lo largo de 2025 cuando tendremos la oportunidad de saber si la apuesta por la estabilización del empleo público ha sido un éxito.

Infracciones urbanísticas. El riesgo de la impunidad

Nos preguntamos si no serán la pasividad y la inactividad municipal en materia de disciplina urbanística las que, al generar en la ciudadanía una sensación de impunidad, provocan un efecto llamado que incrementa la comisión de infracciones

Todos los años se reciben en esta Institución quejas que denuncian **actuaciones urbanísticas presuntamente contrarias a la legalidad**, en particular obras realizadas sin licencia o sin ajustarse a las prescripciones de la licencia concedida.

Del proceso de investigación realizado se desprende que en numerosas ocasiones las actuaciones de los ayuntamientos, una vez comprobada la veracidad de las denuncias, se limitan al inicio de procedimientos de restauración de la legalidad, que por lo general culminan con la solicitud y obtención

de las licencias necesarias tras el ajuste a la norma urbanística de las obras realizadas ilícitamente, **sin iniciar procedimientos sancionadores por la infracción urbanística cometida** al actuar sin licencia o contra lo dispuesto en la licencia.

Esta forma de actuar, que contraviene lo dispuesto en la legislación vigente, está generando **situaciones de impunidad** para los infractores urbanísticos, al comprobar los mismos que el riesgo de actuar sin licencia o contra la misma, se limita a la necesidad de legalizar dichas actuaciones en caso de ser descubierta su actuación ilícita.

Una impunidad que puede estar detrás del preocupante incremento en la comisión de este tipo de infracciones, al extenderse entre la vecindad de los municipios que realizan estas prácticas la idea de que **merece la pena asumir los escasos**

riesgos que comporta actuar sin licencia o contra la misma, a cambio del ahorro en costes y tiempo que conlleva ajustarse a la legalidad.

Aún más peligrosa resulta la actitud de algunos ayuntamientos que reconocen iniciar procedi-

mientos sancionadores solo en contadas ocasiones, sin que exista ningún criterio objetivo definido para decidir cuándo se incoa procedimiento y cuándo no, lo que deja al arbitrio de los responsables urbanísticos tal decisión, con lo que ello implica de riesgo de incurrir en prácticas corruptas.



Cabe recordar que la [Ley 7/2021, de 1 de diciembre de impulso de la sostenibilidad del territorio en Andalucía \(LISTA\)](#), regula en su artículo 147 las “potestades públicas”, señalando que “Las Administraciones Públicas **asegurarán** el cumplimiento de la legislación y ordenación territorial y urbanística mediante el ejercicio de las siguientes potestades:

- d) La sanción de las infracciones territoriales y urbanísticas.”

Además, en la regulación del régimen sancionador por este texto legal se señala expresamente en su art. 160.4 que “Toda acción u omisión tipificada como infracción territorial o urbanística **dará lugar** a la adopción de las medidas siguientes en los casos y en los términos previstos en esta ley:

- b) La exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativas o penal.”

La dicción de la norma es clara y no cabe, por tanto, aducir el carácter voluntario de ejercicio de esta potestad sancionadora ante la constatación de la comisión de una infracción urbanística. **El Ayuntamiento está obligado a incoar procedimiento sancionador cuando constata la existencia de una infracción urbanística.**

Se trata de un procedimiento que, de conformidad con el art. 170.2 de la LISTA, debe realizarse coordinadamente con el procedimiento de restablecimiento de la legalidad. En ningún caso cabe aducir que ya se ha incoado un procedimiento de restablecimiento de la legalidad para justificar la inacción en materia sancionadora.

El art. 171 deja claro que “La competencia para imponer las sanciones urbanísticas previstas en esta Ley corresponde al municipio”, estableciendo además la posibilidad de pedir la **subrogación de la Comunidad Autónoma** “Cuando un municipio incurra en inactividad en el ejercicio de sus competencias sancionadoras propias”.

Algunos ayuntamientos justifican la no incoación de procedimientos sancionadores alegando la **falta de medios** personales y técnicos para desarrollar esta función y el exceso de casos de posibles infracciones urbanísticas en los que tienen que intervenir.

No dudamos de la veracidad de estos asertos, lo que **nos cuestionamos es si habría tantos casos de posible infracción urbanística si se ejercitaran con rigor y diligencia las competencias disciplinarias** que les atribuye el ordenamiento jurídico. Nos preguntamos si no serán la pasividad y la inactividad municipal en materia de disciplina urbanística las que, al generar en la ciudadanía una sensación de impunidad, provocan un efecto llamada que incrementa la comisión de infracciones.

Uso y abuso de las redes sociales por las entidades locales

68

*En el mundo en que vivimos **las redes sociales se han convertido en un instrumento imprescindible para la comunicación, la divulgación y el establecimiento de relaciones.***

Ninguna persona, grupo, asociación o empresa puede obviar el uso de las redes sociales si quiere mantener un nivel alto de relación con su entorno social o profesional. Y esto es igualmente predicable de las administraciones públicas. Aunque es cierto que para una administración pública no es imprescindible tener o hacer uso de las redes sociales para desempeñar las funciones que tiene encomendadas, lo cierto es que **en el mundo actual tan importante es hacer como comunicar lo que se hace.**

Pero no se trata solo de utilizar las redes sociales como canales unidireccionales a través de los cua-

les comunicar o divulgar la acción administrativa, estas redes tienen también la virtualidad de servir como **cauces de relación entre las administraciones y la ciudadanía** e incluso pueden convertirse en portales de acceso al ámbito administrativo y ser un medio válido para el ejercicio de derechos por la ciudadanía y para la realización de actos administrativos por las administraciones públicas.

Esto supone que **las redes sociales tienen la potencialidad de llegar a convertirse en parte de los sistemas que conforman la nueva administración electrónica** y dejar de ser meros instrumentos de comunicación o divulgación de la acción de los poderes públicos.

Para ello, considera esta Institución que no basta con que una administración decida dar esta finalidad o este uso a las redes sociales, sino que es



necesario que previamente regule esta posibilidad mediante una norma en la que deben definirse todos los extremos obligatorios para ofrecer la necesaria seguridad jurídica que requiere el derecho administrativo.

En este sentido, **consideramos necesario que, antes de utilizar las redes sociales, las administraciones públicas aprueben una norma** en la que se regule qué redes sociales van a ser utilizadas; cual va ser la finalidad para la que van a ser utilizadas; quienes están habilitados par hacer uso de las mismas; y cuales van a ser las consecuencias

jurídicas y administrativas de las actuaciones realizadas a través de las redes sociales.

Una premisa o un requisito previo que comprobamos, con preocupación, que no se está respetando por parte de algunas administraciones públicas y particularmente por algunas entidades locales.

De hecho, una cuestión que viene suscitando nuestra preocupación es la **falta de regulación del uso por las entidades locales, especialmente los Ayuntamientos, de las redes sociales** para todo tipo de fines, no solo puramente informativos,

sino en ocasiones como vía de inicio para procedimientos administrativos de toda índole.

A este respecto del uso de las redes sociales, uno de los principales problemas se produce por la **falta de claridad sobre el carácter público o privado** de dichas redes, lo que induce con frecuencia a la confusión de la ciudadanía que no tiene claro si lo que aparece en una red social es una información pública, sujeta a las normas que regulan la actuación de las administraciones públicas o, por el contrario, es el resultado del uso por alguna persona de relevancia pública de sus redes sociales privadas, lo que lo excluiría del control administrativo.

Un ejemplo de lo que estamos comentando lo encontramos en la [queja 24/2492](#) en la que pudimos comprobar las consecuencias que se derivan de una falta de regulación del uso de las redes sociales por parte de un Ayuntamiento.

Creemos que este caso ejemplifica bien uno de los problemas generados por la falta de regulación de las redes sociales por parte de las Entidades Locales: la confusión entre redes públicas y privadas, aunque no es el único, ni siquiera el mas relevante, porque aun nos causa mas preocupación la práctica, cada vez mas común, de **utilizar estas redes sociales o aplicaciones informáticas para relacionarse con la ciudadanía**, no sólo a título informativo o a efectos de comunicación de cuestiones de interés municipal, sino como vía para el ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía, como forma de inicio de procedimientos administrativos o para la comunicación de resoluciones administrativas.

Creemos que los beneficios que reportan estas redes sociales y estas aplicaciones como forma de agilizar la actuación administrativa y mejorar al comunicación con la ciudadanía, no debe llevarnos a olvidar la **necesidad de respetar las formalidades del derecho administrativo**, ya que las mismas no obedecen a meros caprichos del legislador sino que son el medio para garantizar debidamente los derechos de las personas administradas y salvaguardar el interés público en la acción administrativa.

No pedimos que se suprima el uso de las redes sociales o las aplicaciones informáticas por parte de las Administraciones públicas, lo único que pedimos es una adecuada regulación de las mismas y la debida publicación de dichas normas.