



medidas que procedan para garantizar de forma efectiva el derecho a una buena administración reconocido a la ciudadanía.

Y ello, porque como afirma con rotundidad el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de septiembre de 1987, la demora injustificada en resolver un procedimiento por parte de la Administración en un plazo razonable constituye una práctica *"absolutamente reprobable"*, considerando que los retrasos injustificados de la Administración de su deber de resolver en plazo y del derecho del particular a obtener resolución en un plazo razonable *"es de todo punto inaceptable en un Estado social y democrático de derecho como el nuestro, donde la Administración ha de procurar con su actuación ganarse el respeto y la confianza del ciudadano"*.

### 1.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

#### 1.5.2.1. El derecho de la ciudadanía a una buena administración

En las quejas que nos ha dirigido la ciudadanía durante el año 2019 en materia de Empleo Público, Políticas Activas de Empleo, Trabajo y Seguridad Social, el aspecto común más significativo que presentan, tanto desde un punto cuantitativo como cualitativo, es el del aumento de los retrasos por parte de las Administraciones públicas en la resolución de sus asuntos.

Estas demoras se han generalizado en todas las áreas de actuación de las Administraciones públicas correspondientes a dichas materias sin excepción, convirtiéndose en una práctica de todo punto inaceptable que supone un incumplimiento por parte de dichas Administraciones de las normas y principios generales que están obligadas a observar en su actuación, para garantizar a la ciudadanía el derecho que tienen reconocido a una buena administración.

En este sentido, durante dicho ejercicio, se han tramitado numerosas quejas por dilaciones y retrasos injustificados en la resolución de los procedimientos establecidos para el reconocimiento y **pago de ayudas de las pensiones no contributivas (PNC)** a personas en situaciones de extrema necesidad (quejas 18/3494, 18/5356, 18/5497, 18/6129, 18/6227, 19/0612, 19/0782, 19/1182, 19/1384, ...); por retrasos e **impagos de becas a las personas desempleadas asistentes a los cursos de FPO** (quejas 18/6294, 18/6682, 18/6948, 18/7240, 19/0054, 19/0612, 19/1205, 19/2333, 19/2008, ...) por demoras de pago de subvenciones para el **fomento del empleo** (queja 19/0206); retrasos en la expedición de **títulos de FPO** (queja 18/7543); por demoras en la resolución de las solicitudes y recursos formulados por los empleados públicos o por participantes en **procesos selectivos** que plantean distintas pretensiones en el ámbito de sus derechos (quejas 17/6115, 18/1476, 18/3394, 18/3503, 18/4833, 18/5192, 18/5492, 18/6031, 19/0614, 19/0858, ...).

Como se puede comprobar, este tipo de quejas por dilaciones injustificadas que vulneran el derecho a una buena administración que se reconoce y garantiza a la ciudadanía en el art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante EAA) se han generalizado en todas las áreas de actuación administrativa objeto de análisis en el presente Capítulo.

Asimismo, de las 52 Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo Andaluz en estas materias, 31 de ellas (el 60%) vienen motivadas por retrasos injustificados de las Administraciones públicas andaluzas para resolver los procedimientos iniciados a instancias de los interesados en un plazo razonable.

Esta práctica anómala de la Administración va en contra de lo preceptuado en el art 103.1 de la CE y en el art. 133.1 del EAA que les obliga a servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo, entre otros, de los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Compromiso que se articula a través de la sujeción de la actuación administrativa a los procedimientos legalmente previstos de acuerdo con los principios garantizados por la Constitución en su art. 9.3.

Por su parte, el art. 31 EAA garantiza a toda la ciudadanía, dentro del derecho a una buena administración, que sus asuntos se resolverán en un plazo razonable. Y, en la misma línea, el art. 5.1.d) de la Ley 9/2007,



de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, incluye dentro del principio de buena administración el derecho de la ciudadanía a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

Con carácter general, en el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, apartados 2 y 3, se establece que la resolución de los procedimientos deberá notificarse a los ciudadanos en el plazo máximo fijado en la norma reguladora del correspondiente procedimiento, que se computará, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, desde la entrada de la misma en el registro administrativo.

Con arreglo a este marco legal, en la casi totalidad de los expedientes de queja tramitados por estos motivos, resulta evidente que las correspondientes actuaciones administrativas objeto de las mismas no se han adoptado en los plazos legalmente establecidos, así como tampoco en un plazo razonable, toda vez que, en muchos casos, ha transcurrido más de un año sin respuesta administrativa específica a la solicitud realizada y, por consiguiente, tampoco el abono de las cuantías económicas que pudieran corresponder, en su caso.

Ante esta situación, cabe recordar que el art. 29 de la Ley 39/2015, preceptúa que los plazos señalados en ésta y en las demás leyes obligan a las autoridades y al personal al servicio de las mismas para la tramitación de los asuntos de su competencia.

Asimismo, en el art. 21.6 de dicha Ley se dispone que el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver, son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria.

Obligación que, para los altos cargos, se refuerza en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece en su art. 26.2.5º, como uno de los principios generales de buen gobierno a que quedan sujetos los altos cargos de todas las Administraciones públicas, el deber de actuar "*con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones*" y de fomentar "*la calidad en la prestación de servicios públicos*".

En muchas ocasiones, los retrasos de la Administración por estas demoras se han justificado aduciendo escasez de medios tecnológicos o personales que imposibilita el cumplimiento de los plazos establecidos para la resolución de los procedimientos.

Aún cuando en algún caso concreto, por la concurrencia de circunstancias excepcionales o fuerza mayor pudiera justificarse esta situación de demora, en la mayoría de los casos analizados son circunstancias consolidadas en el tiempo, más que conocidas, que se han convertido en endémicas sin que apreciemos que, por parte de los distintos organismos y entidades en los que se producen estas situaciones, se hubieran adoptado medidas para su corrección, a pesar del compromiso legal que asumen para ello.

En este sentido, se han recordado a las Administraciones supervisadas que el art. 31 EAA, dentro del derecho a una buena Administración, también establece que la actuación de la Administración será proporcionada a su fines, así como que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece, en su art. 3.1, que las Administraciones públicas deberán respetar en su actuación, entre otros, los principios de: d) racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; g) planificación y dirección por objetivos; h) eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.

Dichos principios igualmente se contemplan en el art. 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, estableciéndose, en su art. 4, que la organización y funcionamiento de dicha Administración se articulará de forma que se garantice la eficacia y diligencia máximas en el cumplimiento de sus funciones y en la prestación de sus servicios, así como que la actuación coordinada de dichos órganos y entidades se articulará mediante la planificación de la actividad dentro de cada Consejería, estableciendo objetivos comunes a los que deben ajustarse los distintos centros directivos, órganos, entidades y delegaciones territoriales.



De modo más concreto, el art. 69.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), establece que la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles, así como que las Administraciones públicas podrán aprobar planes para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan, alguna de las medidas previstas en el apartado 2 del citado precepto.

Ante estas circunstancias, tras realizar el correspondiente recordatorio del cumplimiento de sus deberes legales a las Administraciones afectadas por estas quejas, se les ha recomendado que, sin más dilación se adopten las resoluciones pendientes en los correspondientes expedientes administrativos y se les notifique a las personas interesadas. Asimismo, se les ha recomendado que, a la mayor urgencia posible, se adopten las medidas de racionalidad organizativa que sean necesarias para garantizar la resolución de los procedimientos administrativos que tuvieran que tramitar en el plazo legalmente establecido, así como que, en caso de ser preciso, se adopten las medidas de racionalidad organizativa y de ordenación de medios que fueran necesarias para ello.

En la mayoría de los casos la entidad pública nos ha contestado aceptando las Recomendaciones formuladas, procediendo a verificar, en los casos más significativos, la efectividad de la adopción de estas medidas.

En los siguientes subapartados del presente Capítulo, dentro de sus correspondientes ámbitos temáticos, se expondrán con mayor detalle las quejas afectadas por esta situación que consideramos más significativas.

### 1.5.2.2. Acceso y mantenimiento en el empleo público de las personas con discapacidad

Entre las intervenciones desarrolladas en el año 2019 para la defensa del derecho de acceso al empleo público de las personas con discapacidad, cabe destacar las siguientes quejas:

#### 1.5.2.2.1. Retención indebida en concepto de IRPF sobre las ayudas de acción social para la atención de personas con discapacidad

En el año 2019 se tramitó y resolvió de oficio la **queja 18/2708**, en relación con la retención indebida en concepto de IRPF a las personas beneficiarias de las ayudas de acción social para la atención de personas con discapacidad.

Según se indicaba en el informe remitido por la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, esta medida era acorde a la Instrucción 4/2009, de 20 de febrero, de la Intervención General de la Junta de Andalucía sobre criterios de fiscalización aplicables a determinados pagos afectados por las retenciones previstas en el IRPF, que determinó que las ayudas de acción social reguladas en el Reglamento de estas Ayudas, para el personal al servicio de la Administración autonómica, debían ser consideradas como rendimientos del trabajo y, en consecuencia, quedar sometidas al tipo general de retenciones que correspondiera a cada empleado público. Concluyendo que sólo la "ayuda médica, protésica y odontológica" reúne los requisitos descritos para no ser considerada renta.

Sin embargo, el art.16.1 del referido Reglamento establece que esta modalidad de ayudas tienen por objeto "la financiación compensatoria de los gastos sufridos por el personal a que se refiere el presente Reglamento, con ocasión del pago de tratamiento, rehabilitación o atención especial de discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, padecidas por los mismos o alguno de sus beneficiarios, y no cubiertas por organismos oficiales ni por entidades privadas".

Por consiguiente, la regulación de estas ayudas consideramos que es clara y no deja lugar a dudas de que están destinadas a compensar gastos asistenciales destinados al tratamiento o restablecimiento de la salud de las personas beneficiarias de las mismas no cubiertos por el Servicio de Salud o Mutualidad correspondiente.



La controversia surgida en torno a la tributación de esta modalidad de ayudas motivó el pronunciamiento de la Dirección General de Tributos, a instancia de persona interesada, en el que se afirmaba que "(...) no tendrá la consideración de renta sujeta al impuesto aquellas ayudas económicas que se concedan por gastos de enfermedad no cubiertos por el servicio de salud o mutualidad correspondiente que se destinen a tratamiento o restablecimiento de la salud, entendiéndose a estos efectos el empleo de las diversas formulas de asistencia sanitaria para reponer la salud de beneficiarios".

Ante la claridad de la regulación expuesta y de la consulta vinculante de la Administración tributaria, formulamos Resolución a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública para **que se modifique el vigente Reglamento de Ayudas de Acción Social para el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía**, estableciendo la posibilidad de que puedan ser objeto de estas ayudas los gastos ocasionados por el tratamiento, rehabilitación o atención especializada de discapacidades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales del personal empleado público o de sus familiares, no cubiertos por el servicio de salud o mutualidad correspondiente, y así se acrediten, con lo que quedarían exentas del IRPF.

La Administración contestó aceptando la Resolución que le dirigimos (**queja 18/2708**).

### 1.5.2.2.2. Incumplimiento del cupo de reserva de plazas para el acceso de las personas con discapacidad en las Universidades públicas

De las numerosas quejas que se han presentado en el año 2019 por este motivo, muchas de las cuales siguen tramitándose, cabe destacar la **queja 19/2253**, iniciada de oficio como consecuencia de las quejas que se venían recibiendo en esta Defensoría por el incumplimiento por parte de la Universidad de Sevilla del cupo de reserva del 1% de estas plazas para personas con enfermedad mental previsto en el art. 28.1 de la Ley 4/2017 de los Derechos y Atención a las personas con Discapacidad en Andalucía, en la que se formulará la correspondiente Resolución a la Administración universitaria que se está ultimando.

En este ámbito debe reseñarse igualmente la **queja 18/2057**, iniciada al comprobar que **persiste el incumplimiento del cupo de reserva de plazas para el acceso de las personas con discapacidad al ámbito profesional de personal docente e investigador en la Universidad de Sevilla**, tras denuncia de una asociación para la defensa de los derechos de este colectivo en el ámbito docente.

### 1.5.2.2.3. Desestimación solicitud de reconocimiento médico preceptivo a Policía Local para pasar a la situación de segunda actividad

En la queja 19/0777, la interesada, funcionaria del Cuerpo de la Policía Local del Ayuntamiento de Sevilla, denuncia la desestimación de su solicitud de reconocimiento médico preceptivo para **pasar a la situación de segunda actividad** al estar pendiente de que el INSS se pronuncie sobre su situación de Incapacidad Temporal. Con posterioridad, el INSS declara a la interesada en situación de Incapacidad Permanente Total (IPT), procediéndose a su jubilación forzosa.

El Ayuntamiento, en su informe, justifica la negativa a realizar el preceptivo reconocimiento médico por parte del Tribunal Médico municipal en base a "lo dispuesto en los artículos 3 y 16 del Decreto 135/2003, de 20 de mayo, por el que se desarrolla la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios de los cuerpos de la Policía Local de Andalucía y 10.4 del Reglamento de Segunda Actividad para Policía Local del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, según los cuales los funcionarios que tengan reconocida una Incapacidad Permanente no podrán solicitar el pase a la situación de segunda actividad ya que el pase a la segunda actividad se producirá desde la situación de servicio activo".

Dado que la disminución de las capacidades psicofísicas de la persona promotora de la queja implica la consideración legal de persona con discapacidad, se ponen de manifiesto a la Administración municipal las conclusiones del Dictamen del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobado en virtud del artículo 5 del Protocolo Facultativo de la Convención, en un caso similar en el que se considera como discriminatoria la decisión adoptada por otro Ayuntamiento, en el mismo supuesto, con respecto a la solicitud de pase a segunda actividad de un Policía Local que se encontraba en idéntica situación.