

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos  
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels Drets Humans

**Queja** 2602044

**Materia** Empleo

**Asunto** Empleo Público. falta de respuesta recurso administrativo oferta de empleo público

## RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

### 1 Tramitación de la queja

El 24/04/2026 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2602044. La persona interesada presentaba una queja por falta de respuesta a su escrito de 05/08/2025 por el que interpone recurso de reposición contra el acuerdo de aprobación de la oferta de empleo público del año 2025 por no cumplir con la reserva legal de plazas para ser cubiertas entre personas con discapacidad o diversidad funcional.

Por ello, el 28/04/2026 solicitamos a la Mancomunidad de la Bonaigua que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto.

El 22/05/2026 recibimos el informe en el que se concluye,

A la vista de lo expuesto en este informe, esta Secretaría-Intervención eleva al Síndic de Greuges las siguientes conclusiones:

Que a juicio de quien suscribe existe imposibilidad aritmética de la reserva dado que el cálculo del cupo del 7% (TREBEP) arroja un resultado de 0,49, que bajo las reglas generales de redondeo administrativo se traduce en cero plazas reservadas. Que además al ser plazas únicas en sus categorías (psicólogo, asesor jurídico...), la reserva obligatoria de una de ellas bajo un porcentaje real del 14,28% (1 de 7) comprometería la eficacia de los servicios sociales básicos ante el riesgo elevado de que el proceso selectivo quedara desierto por falta de aspirantes cualificados en el turno de reserva.

Por otra parte, que el retraso en la resolución del recurso de reposición está suficientemente motivado en la acumulación de tareas urgentes (Presupuesto, PEF, Liquidación, Convocatorias...) No existiendo una voluntad de obstrucción, sino una limitación física y técnica de medios personales. Si bien, el interesado dispone de la garantía del silencio administrativo negativo para proseguir con sus pretensiones en vía judicial si lo estima oportuno sin perjuicio del compromiso de esta Mancomunitat de dictar resolución expresa en el plazo más breve posible.

Por todo lo expuesto, se solicita al Síndic de Greuges que tenga por presentado este informe, considere justificadas las razones técnicas que han llevado a la actual configuración de la OEP 2025 y valore la situación de escasez de medios personales como causa del retraso procedimental, procediendo en consecuencia al archivo de las actuaciones en relación con la queja presentada

Trasladamos dicha información a la persona interesada por si deseaba presentar alegaciones. En su respuesta, la persona interesada manifiesta su disconformidad con las explicaciones dadas por la Mancomunidad.

## 2 Conclusiones de la investigación

La problemática investigada incide en la determinación de cuál sea el porcentaje de plazas que deben estar cubiertas por personas con discapacidad para que puedan entenderse alcanzado el objetivo que la normativa pretende: si el 2% previsto en el artículo 59 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público o el 3% señalado en el artículo 64 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana. Correlativamente, la aplicación de una y otra norma podrá conllevar la necesidad de implementar en la oferta de empleo público de que se trate una reserva de plazas para ser cubiertas por personas con discapacidad, que será del 7% o del 10%.

Esta institución está llamada a proteger, conforme nos ordena el artículo 1.2 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, los derechos y las libertades reconocidos en el título I de la Constitución española, en el título II del Estatuto de Autonomía, así como por las normas de desarrollo correspondiente, y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y en la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana.

A su lado, el artículo 1.3 determina que nuestras actuaciones deben atender especialmente la protección de los derechos de quienes puedan encontrarse, de acuerdo con el artículo 19 de esta ley, en situación de especial vulnerabilidad como sería la que afecta a la diversidad funcional.

Es en este ámbito de la protección de los derechos de los colectivos especialmente vulnerables (y el integrado por personas con diversidad funcional lo es) donde plenamente se justifica la intervención del Síndic de Greuges.

Sentado lo anterior, la cuestión que subyace en este procedimiento de queja trasciende el plano de la legalidad ordinaria, integrándose de lleno en el ámbito de la protección de derechos constitucionales: el del acceso al empleo público en base a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (artículo 23 de la Constitución), y el de su ejercicio por las personas con diversidad funcional en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas, debiendo los poderes públicos impulsar las políticas que garanticen su plena autonomía personal e inclusión social (artículo 49 de la Constitución). Y todo ello en atención al mandato contenido en el artículo 9.2 de la propia Constitución, según el cual corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana también dispensa especial atención a la discapacidad; así, en su artículo 10 prevé que la actuación de la Generalitat se centre primordialmente en el ámbito, entre otros, de la no discriminación y los derechos de las personas con discapacidad. Además, en su artículo 13.2 obliga a la Generalitat a adoptar políticas públicas de igualdad de oportunidades a través de medidas de acción positiva a favor de las personas afectadas de discapacidad.

Entre las diferentes medidas que el legislador, tanto estatal como autonómico, contempla para la efectividad real y efectiva del derecho de acceso al empleo público de personas con discapacidad se encuentra la reserva a su favor de un determinado porcentaje de las plazas de empleo público que se ofertan a la ciudadanía. Como su propio nombre indica, la medida consiste en reservar un

número determinado, o cupo, de las plazas que las Administraciones Públicas necesitan cubrir con personal empleado público para que opten a ellas – y se provean real y efectivamente por– personas que presenten algún tipo de discapacidad.

La finalidad de la reserva de plazas, como medida de discriminación positiva o inversa, también es la de conseguir que las Administraciones Públicas de nuestro país sean fiel reflejo de la sociedad a la que sirven. Por ello, las normas que disciplinan la reserva de plazas tienen como objetivo lograr que una parte de la plantilla de los empleados públicos esté compuesta por personas con discapacidad, las cuales, en el marco de la relación de empleo público, no están exentas de acreditar sus conocimientos, capacidades y destrezas, así como su compatibilidad para el desempeño del puesto de trabajo al que aspiran, todo ello en el seno de los correspondientes procedimientos selectivos que habrán de respetar, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, sin perjuicio de la aplicación de las medidas de adaptación que sean necesarias.

La normativa básica estatal de empleo público se contiene en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP), cuyo artículo 59.1 dispone lo siguiente (el subrayado es nuestro):

En las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, considerando como tales las definidas en el apartado 2 del artículo 4 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración Pública.

La reserva del mínimo del siete por ciento se realizará de manera que, al menos, el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad.

Por su carácter de normativa básica de obligado respeto por el conjunto de las Administraciones Públicas, la misma es susceptible de desarrollo tanto por el Estado como por las comunidades autónomas. En la Comunitat Valenciana, el desarrollo del TREBEP se encuentra en la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, que en su Preámbulo indica:

La ley se promulga en desarrollo del texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público, aprobado por el Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, cuyos límites materiales y formales respeta conforme el Tribunal Constitucional ha determinado en esta materia (Sentencia número 39/2014, de 11 de marzo, fundamento 5.º), y en los términos del artículo 50.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que otorga a la Generalitat la competencia en materia de desarrollo legislativo del régimen estatutario de sus funcionarios, del artículo 49.1.8.º, conforme al cual la Generalitat tiene competencia exclusiva en «régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española» y del artículo 73 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Y más concretamente, sobre el acceso a la función pública por personas con discapacidad el Preámbulo continúa diciendo (el subrayado es nuestro):

El título V regula el nacimiento y extinción de la relación de servicio. Para ello procede a regular en primer lugar los órganos, técnicas y sistemas de selección. En este ámbito regula de modo flexible el modo en el que la ciudadanía puede contar con un personal empleado público competente en las dos lenguas oficiales y capacitado mediante cursos selectivos, establece cauces para que las personas con discapacidad o diversidad funcional puedan acceder al empleo público y garantiza la igualdad de oportunidades de las y los valencianos que aspiren a desempeñar puestos en la Administración mediante el establecimiento de un porcentaje concreto para los procedimientos de selección y prevé una línea de ayudas para personas jóvenes tendentes a conciliar el principio de mérito con las condiciones materiales de quienes afronten situaciones de desigualdad de partida por su situación económica.

La Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, se aplica a las entidades locales radicadas en su territorio; así se dispone en su artículo 3.1.d) (el subrayado es nuestro):

La presente ley se aplica al personal funcionario, al personal laboral empleado público cuando así lo disponga expresamente, y al personal eventual en los términos y con las limitaciones previstas en el artículo 20 de la misma en lo que sea compatible con la naturaleza de su relación jurídica, que presta sus servicios en:

d) Las administraciones de las entidades locales de la Comunitat Valenciana, así como los consorcios adscritos a las mismas, los organismos autónomos locales y las entidades públicas empresariales locales, con respeto a lo establecido en sus respectivos estatutos y en la normativa sectorial autonómica, en aquellos aspectos no reservados a la legislación del Estado, con las especificidades previstas en la disposición adicional décima de esta ley.

La disposición adicional 10ª de la Ley 4/2021 alude a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y al personal de los Cuerpos de Policía Local.

En relación con el objeto de la queja, la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana señala en su artículo 64.1 que (el subrayado es nuestro):

1. En todas las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al diez por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad o diversidad funcional, considerando como tales las definidas en la legislación básica estatal sobre derechos de las personas con discapacidad o diversidad funcional, siempre que superen los procesos selectivos en la modalidad que se establezca por tipo de discapacidad y acrediten su grado de discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el tres por ciento de los efectivos totales en cada administración pública, organismo público, consorcio o universidad pública.

En la administración de la Generalitat la reserva del mínimo del diez por ciento se realizará de manera que al menos el cinco por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual o enfermedad mental, reservando un porcentaje específico del tres por ciento para personas con discapacidad intelectual y un dos por ciento para personas con enfermedad mental que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, y el resto de las plazas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad o diversidad funcional.

La ley valenciana de función pública eleva el porcentaje mínimo de reserva, que pasa del 7% al 10% y, lo que nos interesa más para el asunto investigado, eleva el porcentaje mínimo a alcanzar de personas con discapacidad respecto a los efectivos totales, pasando de un 2% a un 3%.

En todo caso, es importante destacar que tanto el TREBEP como la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, **prevén los porcentajes de reserva de plazas con el carácter de mínimos**. Por ello, corresponde a cada una de las Administraciones determinar cuál será el porcentaje concreto que, con respeto a esos límites mínimos, van a implementar en sus ofertas de empleo público.

En este punto, es necesario aclarar que el carácter básico del TREBEP y la posibilidad de su desarrollo por el propio Estado (para la Administración General del Estado) o por las comunidades autónomas no implica, en todo caso, que se puedan superar sus determinaciones. Es decir, que no toda la regulación contenida en el TREBEP es susceptible de ser mejorada por el Estado o por las comunidades autónomas (al respecto puede consultarse la sentencia del Tribunal Supremo n.º 852/2022, de 29 de junio (recurso 2594/2021) sobre el permiso contemplado en el artículo 48.h) del TREBEP). Vemos así que la posibilidad de desarrollo de la normativa básica solo resulta factible en aquellos espacios en los que el legislador básico ha otorgado al legislador de desarrollo un cierto margen de concreción, y la reserva de plazas en las ofertas de empleo público para ser cubiertas por personas con discapacidad es uno de esos espacios de posible desarrollo.

La determinación del concreto porcentaje en cada oferta de empleo público que supere el mínimo legal forma parte de la potestad de autoorganización de la Administración, que en su ejercicio deberá observar el marco constitucional sobre la protección que debe dispensarse a las personas con discapacidad o diversidad funcional.

Además, deberá tener en cuenta que, en la consideración de que la reserva de plazas constituye una medida legal de discriminación positiva, se manifiesta con mayor intensidad el principio «proceso al empleo público» en base al cual, en caso de duda ante normas jurídicas, debe realizarse una interpretación de las mismas que salvaguarde la efectividad del derecho constitucional que tratan de garantizar. En este caso, debe realizarse una interpretación de la norma que garantice de forma plena y real el acceso al empleo público de las personas con discapacidad.

Centrada así la cuestión que nos ocupa, corresponde determinar cuál debe ser el porcentaje mínimo de reserva de plazas que deben respetar las entidades locales a la hora de confeccionar sus ofertas de empleo público, y el porcentaje de efectivos totales a alcanzar teniendo en cuenta que carecen de capacidad legislativa y tienen limitada su capacidad normativa a los aspectos propios de la vida municipal.

El análisis del marco normativo, siempre desde la óptica del respeto y la garantía de los derechos fundamentales en liza, pasa por analizar la normativa propia del régimen local y sus conexiones con la normativa básica estatal y con la normativa dictada en desarrollo de la misma.

En el ámbito local, la norma de cabecera es la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que en su artículo 91.1 dispone lo siguiente:

Las Corporaciones locales formarán públicamente su oferta de empleo, ajustándose a los criterios fijados en la normativa básica estatal.

Esta normativa básica estatal a que alude la LRBRL viene referenciada a la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada anualidad (en la que de ordinario se incluyen previsiones concretas y específicas sobre las ofertas de empleo público aplicables a todas las Administraciones Públicas), y además a la normativa estatal básica de empleo público configurada por el TREBEP que, en la materia que nos ocupa, tiene carácter de mínimos.

Ahora bien, las previsiones de la LRBRL deben completarse con el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL). Esta norma comienza señalando lo siguiente:

La disposición final primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, autorizó al Gobierno de la Nación para refundir en un solo texto las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, de acuerdo con lo dispuesto en su disposición derogatoria, en cuanto no se opongan, contradigan o resulten incompatibles con las disposiciones de dicha Ley. En cumplimiento de tal autorización, se ha procedido a redactar el Texto Refundido, adecuando los preceptos no derogados de la legislación anterior, con las aclaraciones y armonizaciones procedentes.

EL TRRL se ocupa, entre otros aspectos, de la regulación del empleo público en las entidades locales, y concretamente su artículo 128.1 dispone lo siguiente (el subrayado es nuestro):

Las Corporaciones locales aprobarán y publicarán anualmente, dentro del plazo de un mes desde la aprobación de su Presupuesto, la oferta de empleo público para el año correspondiente, ajustándose a la legislación básica del Estado sobre función pública y a los criterios que reglamentariamente se establezcan en desarrollo de la normativa básica estatal para su debida coordinación con las ofertas de empleo del resto de las Administraciones Públicas.

Por tanto, el TRRL, como norma que adecúa, aclara y armoniza la legislación entonces vigente conforme a los postulados de la LRBRL, determina claramente la sujeción de las ofertas de empleo público a la legislación básica sobre función pública y a la legislación dictada en su desarrollo.

Esta institución viene defendiendo que, en la materia que nos ocupa, que las entidades locales en la Comunitat Valenciana deben tratar de conseguir que al menos el 3% de sus efectivos totales esté integrado por personas con discapacidad o diversidad funcional por ser el previsto en la legislación autonómica y ello por los argumentos plasmados en diversas resoluciones dictadas por esta defensoría como la queja 202501554 y la queja 202502870.

De la información obrante en las actuaciones consta que no se han respetado las previsiones legales sobre la reserva de plazas para ser cubiertas por personas con discapacidad en la Oferta de Empleo Público del ejercicio 2025, realizando una interpretación completamente restrictiva al acceso al empleo público de las personas con discapacidad.

Además, la Mancomunidad en su informe considera que la falta de resolución del recurso está suficientemente motivada en la acumulación de tareas urgentes y que dispone de la “garantía” del silencio administrativo negativo.

Tras la investigación que hemos llevado a cabo, concluimos que se han vulnerado los derechos de la persona titular. En concreto:

- El derecho de acceso al empleo público a través de la participación en procesos selectivos para la cobertura de plazas reservadas en exclusiva al colectivo de personas con discapacidad, que supongan al menos el 10% del total de plazas ofertadas para alcanzar el 3% del total de los efectivos.
- Se ha incumplido el deber legal de iniciar, tramitar y resolver en plazo el procedimiento administrativo tendente a dar respuesta a las solicitudes formuladas por la persona titular de la queja y con ello, se ha incumplido el deber de dar respuesta completa, congruente, motivada y con indicación de los recursos que procedan, a las solicitudes y reclamaciones presentadas por los ciudadanos.
- El derecho a la buena administración plasmado en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El artículo 21 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) establece la obligación de la administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, todo ello en el plazo máximo que establezca una norma con rango de ley y cuando esto no se produzca en el plazo máximo de tres meses.

Junto a él, el artículo 29 de la LPACAP establece de forma expresa la sujeción de la actividad administrativa a los plazos y términos normativamente previstos, obligación que recae tanto sobre las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas como también sobre los interesados en los procedimientos administrativos.

Además, el artículo 88 apartado 5 del citado texto legal recoge que en ningún caso la Administración podrá abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso.

El artículo 124. 2 de la ley 39/2015 establece que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de reposición será de un mes.

Debemos recordar que el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce que «todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable».

A su vez, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Derecho a la Buena Administración) establece que «toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable»

Cabe destacar que las Defensorías del Pueblo han señalado que «La buena administración exige una actitud proactiva para garantizar la plena efectividad de los derechos reconocidos constitucional y legalmente.» y que «La buena administración implica actuar con equidad y sin discriminación, respetando los derechos y las libertades fundamentales. En particular, requiere prestar una especial atención a las personas en situaciones de vulnerabilidad» [Declaracion-programatica-jornadas-de-coordinacion-de-defensorias-del-pueblo-30-10-2024.pdf](#)

### 3 Consideraciones a la Administración

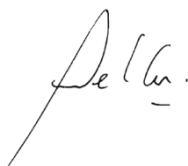
Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

#### **A LA MANCOMUNIDAD DE LA BONAIGUA**

1. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de contestar en el plazo legalmente establecido, expresa y motivadamente, los escritos que los interesados presenten ante esa administración pública, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la legislación concordante, en el marco del derecho a una buena administración.
2. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de reservar en las ofertas de empleo público el porcentaje mínimo del 10% de las plazas para que sean cubiertas por personas con discapacidad de modo que progresivamente se alcance el tres por ciento de los efectivos totales.
3. **SUGERIMOS** que, en el caso de que no se haya logrado alcanzar que el tres por ciento de los efectivos totales esté cubierto por personas con discapacidad y no se hubieran convocado ya todas las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público de 2025, se modifique la Oferta introduciendo la reserva de plazas para ser cubiertas por personas con discapacidad mediante la aplicación del porcentaje del 10% sobre el número total de plazas ofertadas y aplicando su resultado al número de plazas pendientes de convocatoria.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en [www.elsindic.com/actuaciones](http://www.elsindic.com/actuaciones).



Ángel Luna González  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana