

y **que las bases que los regulen establezcan unos requisitos y condiciones objetivas** que posibiliten la selección de los candidatos más idóneos para el desempeño de las funciones públicas que tengan que prestar.

Durante el año 2018 otra cuestión relevante objeto las intervenciones en este Área ha seguido siendo la que afecta a las condiciones de trabajo del personal de las **empresas adjudicatarias de la prestación de servicios públicos externalizados**.

El aumento de la acción externalizada del sector público ha puesto de manifiesto otra importante cuestión como es la del cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales por parte de las empresas contratistas con respecto al personal a su servicio, a lo que no puede ser ajena la Administración contratante -atendiendo a los principios y obligaciones que establecen las normas comunitarias, estatales y autonómicas de aplicación en la materia- que tendrá que extremar las medidas de garantía y control, tanto en los pliegos rectores de la contratación, como en la ejecución de la prestación del servicio adjudicado.

La desigualdad en el reconocimiento de derechos a empleados públicos de la Administración de la Junta de Andalucía, en relación con la **recuperación del premio de jubilación**, según se trate de personal funcionario o personal laboral, también es valorada en el comentario de este Capítulo, así como la peculiar situación del personal de la Cámara de Comercio de Jaén, desde la perspectiva del ejercicio de las competencias de tutela de esta Corporación que corresponde a dicha Administración.

En el ámbito de las **políticas activas de empleo**, un año más se incluye en el comentario del presente Capítulo las enormes dilaciones en la tramitación y pago de las ayudas a las personas que participaron, hace ocho años, en cursos de formación ocupacional y que siguen sin abordarse de un modo decidido por la Administración para solventar esta inadmisibles situación. En este contexto, en este año también nos ha llamado negativamente la atención el criterio que ha seguido la Administración de empleo para desestimar peticiones de ayudas de participantes en curso celebrados cuando ya estaba en vigor una nueva norma reguladora de los mismos en base a interpretaciones jurídicas que consideramos que no tienen en cuenta los principios generales contemplados en el art. 9.3 CE y en el art. 133.1 EAA y que, en definitiva, serían contrarias al art. 14 del texto constitucional al establecer una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable.

Por último, en materia de pensiones destacar que durante 2018 se han recibido y tramitado diversas comunicaciones remitidas por **plataformas y movimientos sociales de defensa de las pensiones públicas** que nos planteaban diversas propuestas para la mejora del sistema público de pensiones y su pretensión de blindar las pensiones en la Constitución para que se prohíba expresamente cualquier medida que rebaje el poder adquisitivo real de las mismas o que permita la privatización, parcial o total, de este sistema público.

## 1.5.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

### 1.5.2.1 La externalización de servicios públicos y sus efectos en relación con el cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales de las empresas adjudicatarias

#### 1.5.2.1.1 Las consecuencias en materia de personal de la externalización de servicios públicos

Durante el año 2018 se han seguido tramitando y se han recibido nuevas quejas que afectan a la externalización de la acción pública y su incidencia en el ámbito de las relaciones laborales del personal de las empresas contratistas.

En relación con esta temática se han cerrado con sus correspondientes Resoluciones las quejas que afectan al personal de las empresas contratistas de los siguientes servicios: **queja 17/2851** (Cita Previa de EPES de la Consejería de Salud), **queja 17/2853** (Salud Responde de EPES de la Consejería de Salud), **queja 15/5127** (servicio de atención telefónica EPES-061 de la Consejería de Salud), queja 17/0794 (servicio de atención telefónica Emergencias 112 de la Consejería de Justicia e Interior), queja 18/1032 (servicio de comedor en centros escolares públicos de la Agencia Pública Andaluza de Educación) y **queja 18/0534** (servicio de mantenimiento de los dispositivos hospitalarios del SAS de la provincia de Cádiz).

Dichas Resoluciones se formularon a la Consejería y Agencias de la Junta de Andalucía referidas en su condición de Administración titular del servicio externalizado y, en todos los casos, las recomendaciones y sugerencias realizadas han sido aceptadas por las mismas.

En estas quejas se han valorado las distintas cuestiones planteadas en relación con la ejecución de las correspondientes contrataciones: subrogación de trabajadores, cuantía y determinación del precio, cumplimiento de los pliegos en los aspectos que afectan a las condiciones de trabajo e inclusión de cláusulas sociales, consecuencias de los incumplimientos de las obligaciones laborales y sociales por parte de las empresas adjudicatarias, control del cumplimiento de las obligaciones laborales y de Seguridad Social por parte de las empresas contratistas, así como de otras obligaciones contractuales establecidas en los pliegos.

A la hora de valorar estas cuestiones hay que tener en cuenta que, sin perjuicio de la relación jurídico-privada que se establece entre la empresa adjudicataria de la prestación de los servicios externalizados y sus trabajadores y trabajadoras, ajenas al ámbito de supervisión de esta Institución, en tanto que el cumplimiento de estas obligaciones de índole laboral son fundamentales para la ejecución de dichos contratos y constituyen una obligación de naturaleza contractual para las empresas adjudicatarias, sujeta al control de la Administración contratante, se ha procedido a la admisión a trámite de estas quejas.

En cuanto al problema de fondo de las referidas quejas sobre la posible internalización del personal de las empresas contratistas, mantenemos el criterio que fijamos en la resolución de la **queja 15/5470**, promovida de oficio, para racionalizar las decisiones sobre externalización o internalización de servicios en esta materia, a fin de que **se regule el marco de referencia sobre el modelo de externalización de la acción pública autonómica**, y para que se considere la necesidad de que en ese marco regulador se incorporen, paralelamente, los criterios o modelo de internalización o reinternalización de servicios públicos u otras actividades auxiliares al sector público andaluz, en su caso.

De las cuestiones planteadas en estas quejas cabe destacar tres aspectos comunes a todas ellas y que han sido objeto de análisis en su tramitación: la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública, el cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales por las empresas adjudicatarias y el control de su cumplimiento por la Administración contratante.

### 1.5.2.1.2 La inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública

Una de las cuestiones más planteadas por los representantes de las organizaciones sindicales promotoras de todas estas quejas es la inclusión de las denominadas cláusulas sociales en la contratación pública.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía adoptó el **Acuerdo de 18 de octubre de 2016**, por el que se impulsa, en su ámbito, la incorporación de cláusulas sociales y ambientales a la contratación pública a fin de comprometer a las empresas adjudicatarias de estas licitaciones a dar cumplimiento, junto con el objeto propio del contrato, a determinados objetivos de política social y medioambiental que se estiman de interés general.

Para la aplicación de dicho Acuerdo, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, se ha elaborado una **Guía práctica de inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en las contrataciones públicas** que celebre dicha Administración y que, aunque no ha sido aprobada formalmente, figura publicada en el portal de contratación de la web institucional de la misma.

En dicha Guía, entre las cláusulas de contenido socio-laboral a incluir en los pliegos rectores de la contratación cuando esta implique la contratación de personal, se distingue entre: cláusulas de obligado cumplimiento (apartado 5), que tienen por objeto garantizar la observancia de la normativa laboral y social y que se deben incluir en las fases de admisión y ejecución de la contratación; y aquellas otras que se recomienda aplicar (apartado 6), que pretenden mejorar las condiciones socio-laborales en que se tiene que desarrollar la prestación objeto del contrato, más allá de lo establecido en las normas de obligado cumplimiento. Estas consideraciones sociales deberán tener relación con el objeto del contrato y contemplarse en el mismo para que después puedan ser tenidas en cuenta en las posteriores fases del procedimiento de contratación.

A este respecto, una vez examinados los pliegos que rigen la contratación de la mayoría de los servicios analizados, observamos que incorporan como condición para la ejecución del contrato la obligación general que tiene la empresa contratista de cumplir con la normativa laboral y de Seguridad Social contemplándose, en todos los casos, medidas para el control de su cumplimiento y sin que se prevea específicamente su incumplimiento como causa de resolución del contrato, sin perjuicio de lo establecido, con carácter general, en el art. 223 texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

Por el contrario, en cuanto a las consideraciones sociales recomendadas, son escasas sus incorporaciones a los pliegos rectores de la contratación de estos servicios, por regla general, a pesar que en su ejecución el elemento personal es fundamental, lo que hace muy aconsejable la inclusión de algunas de estas cláusulas recomendadas.

En consecuencia, atendiendo a la naturaleza de la prestación objeto de estos contratos, así como a las vicisitudes de índole laboral que vienen dándose en su ejecución, se recomendó a estas entidades públicas la conveniencia de reforzar estas consideraciones sociales en el procedimiento de contratación, incluyendo expresamente, además de todas las cláusulas de carácter obligatorio a que se refiere el apartado 5 de dicha Guía, algunas de las que figuran en su apartado 6 (en materia de conciliación familiar, mejora de las condiciones laborales, estabilidad laboral en los contratos y garantía del respeto a los derechos laborales en su ejecución...), otorgándole mayor peso en las fases de adjudicación y ejecución del mismo.

### 1.5.2.13 El cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales por las empresas adjudicatarias y el control de su cumplimiento por la Administración contratante

El incumplimiento por parte de las empresas contratistas de las obligaciones laborales que le incumben en la prestación de los servicios adjudicados, es una de las cuestiones más controvertidas en las quejas mencionadas.

Sin perjuicio de la firmeza de las decisiones administrativas o judiciales que determinen la comisión de estas infracciones de índole laboral por parte de la adjudicataria, lo cierto es que la ejecución de estos contratos **presentan múltiples incidencias en cuanto al cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de las empresas contratistas** que debe resolver la Administración contratante.

En la documentación de estos expedientes de queja, constan numerosas “incidencias” de índole laboral en la prestación de los servicios contratados. La Administración contratante, ante el conocimiento de estas incidencias, o bien no procede a la apertura de expediente informativo o de penalización alguno; o bien, cuando se procede a la apertura del expediente informativo o de penalización, su conclusión, en caso de que imponga alguna penalización, se prolonga más allá de la vigencia del contrato, perdiéndose con ello el efecto pretendido de asegurar la adecuada ejecución del mismo y el consiguiente cumplimiento de los objetivos públicos que se persiguen con estas contrataciones.

Ante estas circunstancias, resulta oportuno referirse a las consecuencias del incumplimiento de la normativa laboral en la ejecución de esta contratación pública, sobre todo dadas las consecuencias resolutorias que, incluso, podría tener de acuerdo con lo establecido en el art. 223 del TRLCSP, si bien la doctrina consultiva y jurisprudencial ya ha puesto de manifiesto que para que un incumplimiento contractual pueda ser considerado causa de resolución del contrato, se requiere “*que el incumplimiento sea grave o relevante*” y que “*afecte al funcionamiento del servicio o, cuando menos, al interés público que la Administración debe tutelar*”.

Corresponderá al órgano de contratación, con criterios de proporcionalidad y ponderación, valorar la entidad de los incumplimientos laborales detectados para determinar la medida a adoptar en función de la gravedad del incumplimiento y el nivel de afectación en el funcionamiento del servicio contratado.

Estos criterios, sin embargo, no pueden excusar la inacción del órgano de contratación cuando tenga conocimiento de estos posibles incumplimientos y, menos aún, una valoración adecuada de la entidad de los mismos y la adopción de las correspondientes medidas correctoras que deben llegar aparejados, en su caso.

En este sentido, a pesar de los interrogantes y condicionantes de índole jurídica que plantea la aplicación práctica de estas medidas, para determinar la gravedad de los incumplimientos laborales acreditados deberá tomarse en consideración la calificación realizada por la autoridad laboral o por órganos judiciales y, en cuanto a su repercusión sobre el funcionamiento del servicio y/o el interés público a tutelar, habrá que ponderar las consecuencias que dichos incumplimientos tienen en la normal y regular prestación del servicio objeto del contrato y su afectación para el interés general.

En este contexto, la consecución de los objetivos públicos a los que se vincula la inclusión de las cláusulas laborales y sociales en la contratación depende en buena medida del cumplimiento efectivo de dichas obligaciones. **Por ello, debe vigilarse el efectivo cumplimiento de las mismas que vinculan al contratista desde el momento en que, libre y responsablemente, concurre a la licitación** y que, en caso de incumplimiento, lleva aparejadas las consecuencias penalizadoras o resolutorias para el mismo previstas legalmente.

En las contrataciones supervisadas, dado el carácter generalista de las medidas de control previstas normalmente en los pliegos rectores de la contratación, así como la práctica inexistencia de criterios de seguimiento que se indican en el informe remitido por las órganos de contratación, las frecuentes incidencias de índole laboral que se producen en la ejecución de estos contratos de servicios y las escasas consecuencias que ello tiene para las empresas adjudicatarias, **no podemos concluir que se realice un efectivo control del cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales que incumbe a la misma por parte de la Administración contratante.**

## “Vertiente social de la contratación pública”

Consiguientemente, en un tipo de contratación, como son las analizadas, en el que el componente personal es básico y viene planteando frecuentes incidencias relativas al cumplimiento de la normativa laboral, resulta necesario e imprescindible que las medidas de control de estos aspectos se refuercen y se lleven a efecto de modo sistemático y permanente.

Para el control de estas obligaciones de índole laboral no basta con los indicadores de calidad que se obtienen de la evaluación del funcionamiento del servicio. Dichos indicadores, con ser muy importantes, no reflejan aspectos concretos indicativos del cumplimiento de dichas obligaciones, que deberían llevar aparejadas los correspondientes parámetros objetivos de control que permitan vigilar el cumplimiento de los objetivos públicos a los que se vinculan estas cláusulas.

Es necesario, por tanto, y más en este tipo de contratos, otorgar a estos compromisos que asume el contratista la misma consideración que al resto de obligaciones contractuales y someterlas al mismo control respecto a su cumplimiento. Aspecto éste que tras la aprobación de la nueva Ley de Contratos del Sector Público y la especial relevancia que otorga a la vertiente social de la contratación pública, tendrá que reforzarse y controlarse adecuadamente en próximas licitaciones de servicios de estas características.

Tras el análisis legal de las actuaciones de la Administración contratante, las quejas finalizan con Resoluciones en las que se recomienda, con carácter general: que **se otorgue al cumplimiento de las obligaciones laborales por parte del contratista la misma consideración que al resto de obligaciones contractuales y se sometan al mismo control respecto a su cumplimiento;** que se precisen las consecuencias de los incumplimientos de índole laboral y social de la empresa contratista; y que se realicen, en todo caso, los correspondientes estudios de idoneidad de la externalización del servicio previo a su contratación.

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

En desarrollo de los principios constitucionales y estatutarios que garantizan a las personas con discapacidad su derecho a la igualdad de oportunidades, el art 35.1 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (LGDPD) reconoce su derecho al trabajo, en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y no discriminación, estableciéndose, asimismo, en su art. 42.1, que “*las empresas*

*públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores vendrán obligadas a que de entre ellos, al menos, el 2 por 100 sean trabajadores con discapacidad”, y disponiéndose, en el art. 64 de dicho texto legal, que “con el fin de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad, los poderes públicos establecerán medidas contra la discriminación y medidas de acción positiva”.*

En el ámbito del empleo público, el art. 59 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 (EBEP) establece la obligatoriedad de que *“en las ofertas de empleo público se reserve un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, ... de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales que se requiere en cada Administración Pública”.* En esta misma línea, se pronuncia la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Por su parte, la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y Atención a las personas con Discapacidad en Andalucía (LDAPDA), en su art. 8, prevé que para garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, *“las Administraciones Públicas de Andalucía, en el ámbito de sus competencias, deberán adoptar medidas contra la discriminación, de acción positiva, de igualdad de oportunidades y de fomento y defensa de las personas con discapacidad”*, estableciéndose a este respecto, en el art. 28.1 de la misma, diversas medidas de acción positiva.

Este marco normativo va encaminado a hacer efectiva la igualdad de oportunidades e integración laboral de las personas con discapacidad en el ámbito público, proscribiendo cualquier tipo de discriminación y comprometiendo a las Administraciones públicas a adoptar medidas de acción positiva para garantizar estos principios en dicho ámbito.

Entre las intervenciones desarrolladas por el Defensor del Pueblo Andaluz en el año 2018 para la defensa del derecho de acceso al empleo público de las personas con discapacidad, cabe destacar las siguientes:

### 1.5.2.2.1 Incumplimiento del cupo de reserva de plazas para el acceso de las personas con discapacidad al ámbito profesional de personal docente e investigador de las Universidades

En el año 2017 esta Institución, ante el evidente incumplimiento de las Universidades públicas andaluzas de la reserva de plazas para el acceso de las personas con discapacidad al ámbito profesional de personal docente e investigador, procedió a la apertura de oficio de la **queja 17/3685**

Las Universidades andaluzas, en virtud de los principios constitucionales y estatutarios y las leyes que los desarrollan para garantizar la igualdad real y efectiva de las personas con discapacidad en su acceso al empleo público, deben reservar un porcentaje de plazas de personal docente e investigador, en sus ofertas de empleo público, en favor de dichas personas.

Por diversas razones de índole económica e interpretación jurídica y ante la singularidad de las convocatorias de plazas para este colectivo profesional, **las Universidades andaluzas vienen incumpliendo esta obligación legal de reserva de cupo** en este ámbito.

Ante esta situación se recomienda a los Rectorados de las Universidades andaluzas que *“elaboren un censo de personal que contemple el **número de efectivos que tiene reconocida la condición de personas con discapacidad**, para determinar el número de plazas necesarias para cumplir con el porcentaje del 2% de las mismas entre sus efectivos totales que se requieren en cada Administración pública e incluir en la correspondiente planificación de sus recursos humanos las medidas necesarias que permitan progresar en su cumplimiento.*

*Asimismo, se recomienda que, por parte de las Universidades públicas de Andalucía, de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente se adopten las medidas necesarias para que en las ofertas públicas de empleo que realicen las mismas para cubrir plazas de PDI, **se reserve el porcentaje mínimo que establezca la normativa vigente en favor de las personas con discapacidad**, y que por sus órganos de gobierno se aprueben los criterios y*

*procedimientos para llevarlo a la práctica, así como que se doten de un reglamento interno que disponga medidas de acción positiva que establezca los apoyos, recursos y ajustes necesarios que puedan precisar estas personas para el eficaz desempeño de las funciones de docencia e investigación”.*

En el curso de la tramitación de esta queja, también nos dirigimos al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para que instara a los Ministerios de Hacienda y Educación a que las plazas correspondientes al cupo de reserva no se computarán para cubrir la tasa de reposición a fin de propiciar el cumplimiento de esta medida.

Las Universidades andaluzas, en el año 2018, contestaron valorando positivamente la Resolución y aceptándola. Asimismo, los Ministerios a los que nos dirigimos, a través del Defensor del Pueblo, contestaron mostrando su coincidencia con los criterios de la Resolución, si bien el Ministerio de Hacienda consideró que la sugerencia que se le trasladó no podía llevarse a la práctica por cuestiones de legalidad presupuestaria.

Como complemento a esta intervención, con motivo del Día Internacional de las Personas con Discapacidad, el Defensor del Pueblo Andaluz, para contribuir a reforzar la garantía de los derechos de este colectivo, promovió y organizó la celebración, el día 3 de diciembre de 2018, de una **Jornada** en relación con este asunto, que se cerraron con unas **conclusiones** que refuerzan las recomendaciones realizadas por la Institución.

Dicha jornada se dirigió a la comunidad universitaria, personas con discapacidad, organizaciones representativas de estos colectivos y sociedad en general, a fin de dar a conocer los resultados de esta investigación e intercambiar experiencias e iniciativas que permitieran avanzar en la adopción de las medidas que aseguren el cumplimiento de la obligación de reserva legal de plazas de PDI en las convocatorias de acceso al empleo público que realicen las Universidades públicas andaluzas y que permitan pasar definitivamente del “derecho a los hechos” en esta materia.

#### 1.5.2.2 Cobertura de vacantes de plazas reservadas para personas con discapacidad intelectual en la Bolsa de Interinos de la Administración de la Junta de Andalucía

En el año 2018, se tramitó la **queja 18/3491** a instancia de la persona interesada, en la que se denunciaba la vulneración de sus derechos para el acceso a un puesto público en su condición de persona con discapacidad intelectual, como consecuencia de la actuación de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública al realizar el llamamiento múltiple para la cobertura de vacantes de personal funcionario interino en el Cuerpo de Auxiliares Administrativos de la Administración de la Junta de Andalucía. Considera que se había producido una situación de indefensión al no ser nombrada por incomparecencia a la sesión convocada, sin que se hubiera contactado con ella, previamente, vía telefónica o por email como está establecido en la norma reguladora de esta materia.

La Resolución de 18 de julio de 2014 de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, en su apartado 6, regula el procedimiento a seguir para realizar el llamamiento de candidatos incluidos en la Bolsa para la elección de vacantes, contemplando la posibilidad de que los llamamientos sean individuales o colectivos “*atendiendo al número y características de las vacantes a ofrecer*”, “*siendo la vía telefónica el medio de comunicación preferente con los interesados con el fin de agilizar las actuaciones*”.

En el apartado 6.6 de la Resolución se prevé la posibilidad de efectuar llamamientos múltiples “*si el número o características de los puestos a ofertar lo hicieran necesario*”, y que consistirá “*en la citación, por orden de prelación, para la asistencia a una sesión presencial en las dependencias de la Dirección General, de Recursos Humanos y Función Pública, en la que se ofertarán los puestos de trabajo a cubrir*”. Si bien, se contempla igualmente en el mismo que “*de no ser posible contactar telefónicamente, la notificación se practicará por correo electrónico, sms o cualquier otro medio que permita su rápida localización, con el fin de no paralizar el procedimiento*”.

De acuerdo con esta regulación, lo primero que llama la atención es que **en ningún momento la Administración hace uso de alguno de los medios considerados como preferentes para el llamamiento de las personas candidatas** ya sea vía telefónica (calificado así en la propia Resolución reguladora) y, de no ser posible, mediante correo electrónico, sms o cualquier otro medio que hubiese permitido su rápida localización, y de los que disponía dicha Administración, con el fin de no paralizar el procedimiento.

Por el contrario, la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública ha utilizado la modalidad del llamamiento múltiple contemplada en el apartado 6.6 de la Resolución, procediendo a la publicación del correspondiente anuncio en la web del Empleado Público, que surte efectos de notificación, de acuerdo con lo establecido en el art. 45.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, como se dispone en dicho precepto, *“en este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos”*. Indicación ésta que no se contiene en la Resolución de dicha Dirección General reguladora de los procedimientos de selección de personal funcionario interino, así como tampoco en las Resoluciones posteriores que aprueban las relaciones de aspirantes para acceder a esta condición tras la conclusión de los procesos selectivos de las sucesivas ofertas de empleo público.

La notificación individualizada preferente, vía telefónica o electrónica, que se contempla en la mencionada Resolución, y que puede realizarse y ser complementaria a la publicación del anuncio en el caso de que se opte por la modalidad de llamamiento múltiple, es aún más necesaria en el caso de cobertura de vacantes correspondientes al cupo de personas con discapacidad intelectual, en atención a sus singulares circunstancias, que hacen de la modalidad de llamamiento colectivo a través de anuncio en la web del Empleado Público una opción absolutamente inadecuada para garantizar la igualdad de oportunidades de estas personas en el acceso al empleo público.

Téngase en cuenta, a este respecto, que el art. 28.2 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los derechos y atención a las personas con discapacidad en Andalucía, exige a las Administraciones públicas andaluzas adoptar las medidas precisas que permitan garantizar a las personas con discapacidad que participen en procesos selectivos, el principio de igualdad de oportunidades y de trato para su acceso al empleo público, para lo que deberán establecer el tipo de sistema selectivo más adecuado en atención a la naturaleza de los diferentes tipos de discapacidad. Entre las medidas necesarias, según se dispone en dicho precepto, *“se tendrá especial incidencia en la accesibilidad cognitiva”* a fin de posibilitar el acceso al empleo público de las personas con discapacidad intelectual.

Al constatarse que no se había publicado el lugar en que se anunciarían las convocatorias de estos llamamientos múltiples y que no se habían utilizado ninguno de los medios considerados como preferentes para el llamamiento de las personas candidatas, se recomendó a la Administración que adoptara las medidas oportunas, a la mayor brevedad posible, **a fin de salvaguardar el derecho de la interesada y proceder al nombramiento de la misma como funcionaria interina.**

Asimismo, ante los efectos desproporcionados de las consecuencias que se atribuyen a la incomparecencia en caso de llamamientos múltiples observados en la tramitación de esta queja, se sugiere también a la Administración que modifique la regulación de las penalizaciones previstas para estos supuestos limitando la exclusión temporal a un año en la Bolsa correspondiente, en caso de renuncia injustificada, sin que se extienda dicha penalización respecto al resto de las Bolsas de las que la persona aspirante a estos nombramientos pudiera formar parte.

Se está a la espera de la contestación a la Resolución por parte de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública.

### 1.5.2.2.3 Incumplimiento de la reserva legal para personas con discapacidad en las bolsas de trabajo de personal docente

Durante el año 2018 se ha tramitado la **queja 17/6244** promovida por la representante de la Asociación de Docentes Discapacitados Andaluces para denunciar la no aplicación por la Consejería de Educación de la Ley 4/2017, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, al no establecer el cupo de reserva para discapacitados en las convocatorias que se vienen publicando para el acceso extraordinario a bolsas de trabajo de distintas especialidades de los Cuerpos de Maestros y de Profesores de Enseñanza Secundaria, Profesores Técnicos de F.P., Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Profesores de Música y Artes Plásticas.

Solicitado el correspondiente informe a la Consejería, se nos comunicaba que dicha cuestión se tenía previsto reglar en el apartado 7 del art. 11 de la Orden reguladora de esta materia del siguiente modo: “A tal efecto, en cada Bolsa de las especialidades y cuerpos docentes se incluirá a la persona con discapacidad que corresponda por su orden, tras cada nueve personas integrantes de dicha bolsa, ordenadas según se dispone en este artículo. El hecho de que en cada tramo figure por su propio orden una persona con discapacidad no alterará lo establecido anteriormente”. Ante dicha respuesta dimos por concluida nuestras actuaciones al considerar que con dicha regulación se daba cumplimiento al mandato legal.

No obstante, en el texto de la Orden 18 de junio de 2018, publicado en el BOJA de 21 de junio, en el apartado 7 del art. 12, al regular la ordenación de las personas con discapacidad en las bolsas de personal docente, se incluye un nuevo inciso en la redacción del referido apartado en los siguientes términos: “(...) **sin que ello pueda conllevar alteración del orden establecido en el apartado 1 de este artículo (...)**”.

Ante la duda de que la interpretación que se pudiera dar a dicho párrafo fuera la de **priorizar el tiempo de servicio sobre la discapacidad reconocida a las personas incluidas en la bolsa en esa situación**, así como, en su caso, por el posible cambio de planteamiento que se nos había comunicado con anterioridad, solicitamos a la Dirección General de Profesorado y Recursos Humanos la aclaración de esta posible interpretación y nos informe, concretamente, sobre los criterios a seguir en el ámbito de aplicación de la Orden de dicha Consejería 18 de junio de 2018 para posibilitar el acceso de las personas con discapacidad al empleo público en el ámbito docente de acuerdo con lo establecido en el art. 28.1 de la Ley 4/2017.

Ante la insuficiencia de la respuesta remitida, reiteramos la solicitud de información sobre los aspectos concretos solicitados, junto con la documentación que estimara oportuna para el esclarecimiento del asunto en cuestión, entre la que considerábamos que debía ser incluido el informe jurídico en el que se valora la adecuación a la legalidad vigente de dichos aspectos y al que se había hecho referencia en una conversación telefónica mantenida con dicha Dirección General.

Dado que el informe jurídico remitido era el correspondiente al Proyecto de la Orden reguladora de las Bolsas de Trabajo Docentes y no el que se había solicitado, se ha vuelto a reiterar dicha petición estando a la espera de su remisión para adoptar una decisión sobre esta queja.

### 1.5.2.3 El principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ámbito del acceso al empleo público y el desarrollo de las condiciones de trabajo

Durante el año 2018 se han tramitado varias quejas que han afectado al principio constitucional de igualdad de trato entre hombres y mujeres para el acceso al empleo público y el desarrollo de las condiciones de trabajo, y que tenían como denominador común la **discriminación que consideraban que estaban padeciendo a consecuencia de su situación de maternidad**.

## “Discriminación por maternidad”

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal consagrado en el art. 14 de la CE y reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos ratificados por España, así como en diversas directivas comunitarias en materia de igualdad de trato (refundidas en la Directiva 2006/54/CE, de 5 de julio).

En el ámbito del empleo público, este principio también está presente en el Estatuto Básico del Empleado Público en todo su articulado (artículos 49, 60.1, 61.1, 82, 89 y 95.2.b, entre otros), garantizándose en su art. 49.c) “la plenitud de derechos económicos de la funcionaria” durante el periodo de maternidad.

Para la incorporación al ordenamiento jurídico español de estos principios, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva entre Mujeres y Hombres, sujeta a los poderes públicos en su actuación a una serie de

principios que se contemplan en su art. 14, y entre los que se incluye, en su apartado 7, “la protección de la maternidad, con especial atención a la asunción por la sociedad de los efectos derivados del embarazo, parto y lactancia”.

Asimismo, en su art. 51, establece que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y en aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres, deberán: *“Remover los obstáculos que impliquen la pervivencia de cualquier tipo de discriminación con el fin de ofrecer condiciones de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el acceso al empleo público y en el desarrollo de la carrera profesional”*, así como *“Establecer medidas efectivas para eliminar cualquier discriminación retributiva, directa o indirecta, por razón de sexo”*.

De modo más concreto, el art. 3 de la Ley Orgánica 3/2007, dispone que: *“el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y, especialmente, las derivadas de la maternidad, (...)”*.

Por su parte, el artículo 8, establece que: *“constituye discriminación directa por razón de sexo todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo o la maternidad”*.

En esta línea, el Estatuto de Autonomía para Andalucía asume un fuerte compromiso en esta dirección que plasma, entre otros, en sus artículos 10.2, 14 y 38, y que dieron lugar a la aprobación de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y que reitera la exclusión de la desigualdad de trato entre hombres y mujeres por razón de sexo así como el *“reconocimiento de la maternidad, biológica o no biológica, como un valor social, evitando los efectos negativos en los derechos de las mujeres”*.

De las quejas tramitadas y resueltas en el año 2018 en relación con esta cuestión caben destacar las siguientes:

### 1.5.2.3.1 Desigualdad de trato en el acceso a la función pública docente de una funcionaria en prácticas por razón de su maternidad

En la **queja 17/4545**, la interesada, funcionaria en prácticas, denunciaba la discriminación que venía sufriendo, a causa de su maternidad, al no haber podido realizar éstas en el curso que correspondía a la promoción en que participó y ser relegada al lugar siguiente al de la última persona seleccionada en su especialidad en la promoción correspondiente al curso escolar en que habría concluido sus prácticas, por estar así previsto en las bases de la oposición a que concurrió.

Tal circunstancia, a nuestro juicio, es contraria a las normas jurídicas referidas que obligan a aplicar el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ámbito del acceso al empleo público, sin que circunstancias como la de la maternidad puedan convertirse en ningún caso en un obstáculo o desventaja respecto a otros aspirantes, contraviniendo con ello el principio de igualdad efectiva de hombres y mujeres que consagra el art 14 CE y garantiza la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo y el EAA.

Es por ello que consideramos que la **normativa de la Consejería de Educación reguladora de la fase de prácticas del personal docente va en contra de lo dispuesto en las normas garantizadoras del derecho de las mujeres a no ser discriminadas en razón de su maternidad**, ya que en la misma se viene a penalizar a las mujeres seleccionadas que no puedan realizar la fase de prácticas en el curso correspondiente por encontrarse en dicha situación, al ser relegadas al lugar siguiente de la última persona seleccionada en su especialidad de la promoción en que ha realizado las prácticas. Se equipara con ello el tratamiento que se da a aquellos aspirantes que no hubieren sido considerados aptos tras la realización de las prácticas, con el supuesto de no haber podido realizarlas por motivo de maternidad, lo que supone una clara penalización por esta causa y constituye, evidentemente, una discriminación directa por razón de sexo.

A este respecto recordamos a la Administración educativa la consolidada doctrina constitucional sobre discriminación por razón de sexo que considera como tal *“aquellos tratamientos peyorativos que se fundan no sólo en la pura y simple constancia del sexo de la víctima, sino en la concurrencia de razones o circunstancias que tenga con el sexo de la persona una conexión directa o inequívoca”* (STC 136/1996, de 23 de julio, entre otras citadas).

Asimismo, siguiendo esta reiterada doctrina jurisprudencial, también recordamos a la Administración, la STC 66/2014, de 5 de mayo, en la que se afirma que debe tenerse en cuenta que “(...) *la maternidad de la demandante de amparo fue el fundamento del perjuicio laboral causado, concretado en el no reconocimiento de sus derechos económicos y administrativos con carácter retroactivo, desde la fecha en que sus compañeros de promoción tomaron posesión de sus plazas (...)*”, señalando, en este sentido, que “*corresponde inicialmente a la Administración ofrecer medidas alternativas razonables a la situación específica de la trabajadora derivada de la maternidad, que neutralicen una posible vulneración del principio de no discriminación del art. 14 CE*” e impidiesen que “*la maternidad fuese obstáculo para el acceso al empleo público, a la promoción y a la formación profesional de las mujeres*”.

De este modo, habría que valorar ésta y otras posibles medidas alternativas que permitieran al colectivo de mujeres que no pueden temporalmente realizar la fase de prácticas por causa de la maternidad, que la puedan realizar, siempre que sea posible, en la convocatoria que hubieran aprobado, pues lo contrario daría lugar a verse obligadas, innecesariamente, a incorporarse a la realización del siguiente curso que se convoque, con los consiguientes perjuicios que ello les comporta, cuando la maternidad no les puede suponer ningún obstáculo para acceder a la función pública en igualdad de condiciones que el resto de los opositores.

Y, en el caso ineludible de que se tuvieran que retrasar las prácticas a otro curso, que ello no comporte la pérdida de los derechos administrativos y económicos inherentes a su condición de funcionarias públicas, desde el momento que adquieran dicha condición tras la superación de las prácticas, y que podrán ejercer a partir de dicho momento, y sin menoscabo de los derechos que correspondan al resto de los opositores de su promoción que ya hubieran accedido a esta condición.

En consecuencia, ante la situación en que nos encontramos y las circunstancias expuestas, recomendamos a la Consejería de Educación que se adoptaran las medidas administrativas oportunas para **evitar que se produzcan los posibles perjuicios a la interesada, por razón de su maternidad**, y que en el caso de que fuera evaluada como apta en la fase de prácticas, fuera intercalada en su promoción de origen en el lugar correspondiente a la puntuación obtenida en su especialidad, que por sus méritos académicos y profesionales le corresponde.

Asimismo, a fin de evitar que la maternidad sea un obstáculo para acceder a la función pública en igualdad de las condiciones que el resto de los opositores en las convocatorias de acceso a cualquiera de los Cuerpos docentes de la Administración de la Junta de Andalucía, **sugerimos que se incorporara expresamente a la normativa específica correspondiente las medidas** que permitan garantizar a todas las aspirantes que no puedan completar el proceso selectivo a causa de embarazo de riesgo o parto, el mismo tratamiento que al resto de aspirantes aprobados en el proceso selectivo, sin menoscabo de los derechos que correspondan al resto de los aspirantes, y sin que se vean afectados los propios derechos de la interesada, tanto profesionales como por la situación devenida de su condición de mujer: la maternidad.

Tras considerar aceptada la Resolución formulada a la Consejería de Educación, en base a la contestación que nos fue remitida por la Dirección General de Profesorado y Recursos Humanos, ante la constatación de que en el Anexo I de la Orden de dicha Consejería de 19 de julio de 2018 la interesada figuraba como apta, si bien en función de lo que establece el apartado Tercero de la misma los efectos de su nombramiento serían de 1 de septiembre de 2018, se solicitó el correspondiente informe a dicha Consejería para el esclarecimiento de esta cuestión que ha tenido entrada en esta Institución con fecha 30 de octubre de 2018.

Una vez recibido, concluimos que en el mismo **se plantea una discrepancia técnica** en orden a la aceptación de la Resolución formulada por esta Institución al informarnos de que “*todas las comunidades autónomas han puesto en conocimiento del Ministerio de Educación y Formación Profesional tales hechos y han solicitado la modificación del Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada Ley*”. Por lo que “*en consecuencia, mientras no se realicen las modificaciones propuestas, el apartado segundo de la Resolución de 7 de octubre de 2016, por la que se regula la fase de prácticas*

del personal seleccionado en el procedimiento selectivo, **establece el requisito de los cuatro meses de servicios efectivos para poder ser evaluada**, siendo cualquier otra actuación contraria a derecho”.

En todo caso, al considerar que las Recomendaciones y Sugerencia realizada tienen su causa en la necesidad de dar cumplimiento a los preceptos constitucionales, estatutarios y legales que se mencionan en el Recordatorio de Deberes Legales que se había formulado a la Consejería, procedemos al cierre del expediente de queja indicando a la Administración que se procedería a reseñar el mismo en el presente Informe Anual.

### 1.5.2.3.2 Denegación complemento de productividad a una empleada pública por encontrarse de baja a causa de un embarazo de riesgo

La interesada promueve la **queja 17/6475** al denegársele el complemento de productividad a causa de la situación de embarazo de riesgo por la que se le había prescrito la correspondiente baja laboral.

La Administración justifica esta negativa en la consideración de la situación de “embarazo de riesgo” como una situación protegida de “Incapacidad Temporal por Contingencias Comunes”, distinguiéndola de la de “Riesgo durante el embarazo” que goza de una protección especial. En su opinión, dicha confusión queda aclarada en el art. 31.2 del Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural y que establece al respecto que *“no se considerará situación protegida la derivada de riesgos o patologías que puedan influir negativamente en la salud de la trabajadora o del feto, cuando no esté relacionada con agentes, procedimientos o condiciones de trabajo del puesto desempeñado”*.

En base a las normas y doctrina jurisprudencial antes referida, y teniendo en cuenta que el art. 49.c) EBEP garantiza *“la plenitud de derechos económicos de la funcionaria”* durante el periodo de maternidad, concluimos que la negativa a reconocer a esta empleada pública el derecho a percibir el complemento de productividad durante la situación de embarazo de riesgo en que se encontraba, dentro de su proceso de maternidad, **afectaba a su derecho a no ser perjudicada ni discriminada** por encontrarse en dicha situación.

A estos efectos, se puso de manifiesto a la Administración que esta situación ya había sido tratada por la institución del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, en su Resolución de 15 de abril de 2015, en la que se recomendaba a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social que se considerara que *“la prestación correspondiente a la situación de incapacidad temporal en supuestos de mujeres embarazadas, a las que los facultativos del Instituto Nacional de la Salud prescriban obligado reposo, que determine la interrupción de su vida laboral, por existir alto riesgo de amenaza para la salud de la madre, del feto o de ambos, tenga la naturaleza de prestación derivada de contingencias profesionales”*.

En idéntico sentido se señalaba una reciente Sentencia del Tribunal Supremo, la 10/2017, de 10 de enero, en la que se considera como discriminación laboral por maternidad *“la práctica empresarial consistente en computar como ausencias la baja maternal así como la baja por riesgo de embarazo a los efectos de días productivos para tener derecho a las retribuciones de los variados incentivos”*, afirmando a este respecto que: *“Tal consecuencia implica una discriminación directa y es contraria al derecho al mantenimiento y preservación de sus condiciones de trabajo y penaliza el ejercicio del derecho a la protección por maternidad, limitando, por tanto, la plenitud del mismo”*.

Por todas las razones expuestas, y en base a los preceptos citados, concluimos recomendando a la Secretaría General para la Administración Pública que, en el ámbito de la legalidad vigente, se promuevan las acciones oportunas que procedan en orden a **garantizar que las empleadas públicas en situación de incapacidad temporal por embarazo de riesgo puedan percibir el complemento de productividad** que les pudiera corresponder durante esta situación.

La Secretaría General contestó aceptando la Recomendación formulada y comunicando que se dará traslado de la misma a los órganos responsables de la gestión de personal de las distintas Consejerías para su aplicación en estos supuestos y su divulgación entre las entidades dependientes de las mismas.

## 1.5.2.4 Acceso al empleo público

### 1.5.2.4.1 Procesos de estabilización de personal temporal del Sector Público

Durante el año 2018 se han recibido en esta Institución numerosas quejas, presentadas por diferentes organizaciones sindicales, colectivos de distintas modalidades de personal temporal y particulares afectados, en las que se pone de manifiesto su preocupación por el desarrollo de los **procesos de estabilización que se van a desarrollar en las distintas Administraciones públicas** y por la afectación que ello pudiera suponer a los derechos del personal vinculados a éstas mediante nombramientos interinos o contratos de carácter temporal.

Dicha situación es consecuencia de la previsión que se contiene en la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, en cuyo art. 19.Uno se contempla un proceso de estabilización de empleo temporal, que se articula a través de tres supuestos en los que se permite la convocatoria en turno libre de un número de plazas superior al resultante de la tasa ordinaria de reposición y que, en los tres casos, se refiere a plazas ocupadas por personal con una relación de servicios interina o temporal en alguna de las siguientes circunstancias: i) Estabilización de empleo temporal en los sectores mencionados en el apartado Seis del artículo 19 de la citada Ley, que incluirá hasta el 90 por ciento de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016. ii) Plazas que, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta del texto refundido del EBEP, estén dotadas presupuestariamente y, desde una fecha anterior al 1 de enero de 2005, hayan venido estando ocupadas ininterrumpidamente de forma temporal. iii) Plazas correspondientes al personal declarado indefinido no fijo mediante sentencia judicial.

Ante la preocupación que se venía mostrando por el personal afectado y sus organizaciones representativas desde todos los ámbitos del sector público (Administración de la Junta de Andalucía, Administración de Justicia, Administración Universitaria, Administración Local y Entidades instrumentales de las mismas), y la repercusión social que iban a tener estos procesos de estabilización, como primera medida se acordó la apertura de oficio de la **queja 18/0927** ante la Secretaría General para la Administración Pública de la Junta de Andalucía para que, sin perjuicio del respeto a los derechos que corresponden al personal con una relación estable y permanente en la Administración Autonómica, se nos informara de las medidas previstas para llevar a la práctica los anunciados procesos de consolidación.

En la contestación remitida por dicha Secretaría General se nos informa de que la Oferta de Empleo Público para la estabilización de empleo temporal en la Administración de la Junta de Andalucía, se regirá por los criterios generales establecidos en el Decreto 213/2017, de 26 de diciembre, que la aprueba, entre los que destaca: i) el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad en las convocatorias; ii) la remisión a los Acuerdos firmados por la Administración del Estado con las organizaciones sindicales mayoritarias de 29 de mayo de 2017 y 9 de marzo de 2018 que establecen la articulación de estos procesos a través de la negociación colectiva en cada Administración pública; iii) la remisión, en el ámbito andaluz, al Acuerdo de la Mesa General de Negociación Común de 12 de diciembre de 2017, que asume los anteriores criterios y establece como criterio común que **“la fase de concurso sea como mínimo del 40%, primando en la valoración de dicha fase la experiencia”**.

La cifra total de las plazas que se ofertarán en el marco de la estabilización del empleo público en la Administración de la Junta de Andalucía asciende, según los primeros datos facilitados, a 37.115 puestos, incluyendo los sectores de Administración General, Docente y Sanitaria, así como también las plazas que corresponden al sector instrumental y al personal de la Administración de Justicia que es competencia de la Junta de Andalucía. En concreto, el total de las plazas que se incluyen en el referido Decreto, por el que se aprueba la primera Oferta de Empleo Público extraordinaria, asciende a 25.520 plazas, de las cuales, 902 corresponden al sector de Administración General, 6.000 al sector Docente y 18.618 al sector Sanitario.

En cuanto a los procesos de selección, la Secretaría General para la Administración Pública nos informa que en la convocatoria que se ha publicado de personal docente (3.000 plazas), el sistema de selección a seguir será el de concurso-oposición concretándose los méritos valorables en la fase de concurso (Real Decreto 276/2007, de

23 de febrero). Dicho sistema también será el de aplicación al personal estatutario, lo que va a permitir la posible acumulación de los procesos ordinario y de estabilización. En cuanto al personal de Administración General, el sistema selectivo en estas convocatorias también será el de concurso-oposición, a fin de posibilitar la valoración de la experiencia y, en el caso del personal laboral, el sistema selectivo de las plazas de los grupos I y II será el concurso-oposición y de las plazas de los Grupos III, IV y V el concurso.

En el desarrollo de estas previsiones normativas, se han presentado diversas quejas que afectan a todas las Administraciones públicas y que plantean diversas cuestiones e incidencias, entre las que destaca la utilización en estos procesos selectivos, con carácter excepcional, del sistema de concurso de valoración exclusiva de méritos, de acuerdo con lo establecido en el art. 61.6 del EBEP. Incluso, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, se nos ha comunicado que se está promoviendo una iniciativa legislativa popular (10-18/ILPA-000001) con dicha finalidad.

Otra cuestión planteada en las quejas que nos han remitido desde diversas instancias, en el ámbito de la Administración Autonómica, se refiere al bloqueo de todas las plazas ocupadas por personal que cumplan los requisitos para ser incluidas en el correspondiente proceso de estabilización y que se ha trasladado a la Secretaría General para la Administración Pública para que nos informe al respecto.

#### 1.5.2.4.2 Utilización de procedimientos electrónicos en los procesos de selección para el acceso al empleo público

La utilización de medios electrónicos en los procesos de selección para el acceso al empleo público está produciendo consecuencias que pudieran afectar a la garantía de los principios que rigen en esta materia y que han dado lugar a la tramitación de dos quejas de especial relevancia y repercusión pública.

La **queja 17/4042** motivada por la exclusión para participar en los procesos selectivos de personal docente y de las bolsas de trabajo de profesorado interino por no haber formalizado la presentación de la solicitud en el registro electrónico de la Junta de Andalucía, y la **queja 17/3654**, promovida de oficio, por mal funcionamiento de la llamada "Ventanilla Electrónica de la persona Candidata" (VEC), puesta en marcha por el SAS para que las personas que participan en las Ofertas de Empleo Público (OEP) puedan validar sus méritos, de cara a la OEP 2013-2015.

La utilización de medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos administrativos, además de posibilitar una tramitación más ágil, transparente y con menor carga burocrática, debe asegurar, igualmente, el respeto a las debidas garantías que tienen que observarse por la Administración en el desarrollo de estos procedimientos. La puesta en práctica de las disposiciones sobre administración electrónica y la tramitación de procedimientos administrativos por esta vía, entraña una serie de dificultades de índole técnica que vienen determinando que se venga demorando su entrada en vigor en las distintas leyes reguladoras de esta materia.

**La cuestión es compleja, y no sólo por las dificultades tecnológicas consustanciales a este proceso.** Se trata de implementar un cambio profundo en la forma habitual de relacionarse con la Administración que exige, tanto a ésta como a los ciudadanos, la adaptación a nuevos medios y formas de interrelación que, inevitablemente, requiere de un periodo de ajuste, y no sólo para que las Administraciones Públicas se doten de los medios y normas que posibiliten el funcionamiento de la administración electrónica, sino también para que un sector importante de la ciudadanía poco familiarizado con la utilización de estos medios tecnológicos vaya pudiendo adaptarse a estos cambios importantes en la forma de comunicarse y relacionarse con la Administración. Tanto es así, que en el art. 16.4 de la LPAC está previsto la creación de oficinas de asistencia en materia de registros para facilitar la presentación electrónica de documentos en los registros electrónicos públicos, ante las previsibles dificultades que ello va a comportar para un sector importante de población, y que siguen pendientes de crear en nuestra Comunidad Autónoma.

Tras valorar los hechos denunciados y las circunstancias que se han producido, concluimos poniendo de manifiesto a la Administración que la utilización de medios electrónicos en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, se configura como un derecho de éstos y una obligación correlativa de aquéllas que deberán dotarse de los medios y adoptar las medidas que procedan para posibilitar su ejercicio efectivo.

En este contexto, **resulta obligado mejorar las versiones de las aplicaciones informáticas que soportan estos procesos**, a fin de corregir las incidencias detectadas, adaptarlas a las demandas de los usuarios y garantizar su uso eficaz, a fin de evitar disfuncionalidades y situaciones equívocas que pudieran terminar afectando a la efectiva tramitación de los procedimientos administrativos y al ejercicio de los derechos afectados por la misma.

Es por ello que, en tanto se generaliza la tramitación de procedimientos electrónicos y se familiariza la ciudadanía con su utilización, se sugiere a las Consejerías afectadas que en los procesos selectivos de personal que tengan que realizar, en los que se prevea la tramitación telemática de la presentación de solicitudes y documentación, así como de abono de tasas, se regule el procedimiento electrónico a seguir y se configure el aplicativo informático que le sirva de soporte del modo más claro y garantista posible a fin de evitar cualquier situación de confusión o equívoco que pueda obstaculizar o dificultar el ejercicio del derecho fundamental de acceso a las funciones públicas.

La Consejería de Educación y el Servicio Andaluz de Salud muestran su conformidad con los criterios de nuestra Resolución.

En relación con la queja 17/4042, y dejando al margen la cuestión pendiente de decisión judicial relativa a la exclusión de los participantes en los procesos selectivos por la no presentación de la solicitud en el registro electrónico de la Junta de Andalucía en tiempo y forma, las circunstancias que han concurrido para que se produjeran los hechos controvertidos y las consecuencias que han tenido para las personas afectadas (exclusión de la Bolsa de Interinos y pérdida del puesto de trabajo), motivó que se abordara en nuestra intervención dichos extremos ante la posible afectación de otros derechos.

A este respecto, aunque es cierto que esas consecuencias -aún siendo desproporcionada, en nuestra opinión, por las circunstancias que se han dado para llegar a dicha situación- están así establecidas en el marco legal de aplicación, no es menos cierto que en el contexto en que se producen estos hechos **concurren pormenores que requieren de una ponderación adecuada para resolver la posible afectación de otros derechos y principios constitucionales** que entran en juego. En estos casos, referente indispensable a considerar debe ser el principio de equidad que consagra el artículo 3.2 del Código Civil cuando afirma que *“la equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas”*.

Asimismo, en atención a estas circunstancias, con arreglo al principio general previsto en el art. 7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre (LRJSP), las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, cuando establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos *“deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva”*.

Es por ello que, en nuestra opinión, en el proceso de modificación del Decreto 302/2010, de 1 de junio, por el que se ordena la función pública docente, que se estaba acometiendo, sugerimos que se consideraran los principios referidos y pudieran ser tenidas también en cuenta las circunstancias expuestas en las consideraciones de la Resolución que se formuló a la Consejería de Educación, a fin de que por esta vía pudiera articularse algún planteamiento que permitiera corregir los efectos desproporcionados que, por los motivos expuestos, ha producido la aplicación vigente de esta norma a las personas promotoras de dicha queja.

Tras la modificación del referido Decreto, pudimos constatar que la sugerencia realizada no fue atendida.

#### 1.5.2.4.3 Acceso al empleo público con carácter temporal

De las numerosas quejas recibidas durante el año 2018 en relación con el acceso al empleo temporal cabe destacar dos: la queja 17/5409, iniciada de oficio y la queja 18/6440.

La **queja 17/5409**, promovida de oficio, se inicia al tener conocimiento de la falta de profesores para impartir varias asignaturas en Institutos de Educación Secundaria en las bolsas de interinos de la Consejería de Educación para cubrir las vacantes que se habían originado por enfermedad y jubilación y que habían ocasionado problemas en los centros escolares de varias provincias andaluzas. Tras recordar a la Administración educativa la obligación que le incumbe de realizar una adecuada planificación de sus recursos humanos, de acuerdo con lo establecido en el art.

69.3 del EBEP, se recomienda a la Consejería que adopte las medidas oportunas que eviten, en lo sucesivo, que se vuelvan a producir dichas situaciones, así como a sugerir que se proceda a la modificación de la normativa reguladora de las bolsas de trabajo de personal funcionario interino docente en Andalucía, para adoptar una regulación más efectiva que evite este tipo de situaciones. La Resolución fue aceptada por la Consejería.

En relación con la queja 18/6440, por disconformidad con la exigencia de empadronamiento para el acceso a la Bolsa de Trabajadores Sociales del Ayuntamiento de Loja (Granada), tras constatar la inclusión de la valoración del empadronamiento para el acceso a dicha Bolsa de Trabajo, se formuló recomendación al mismo a fin de que *“en las bases reguladoras para la constitución de la Bolsas de Trabajo de empleo público temporal se supriman las referencias al lugar de residencia de los aspirantes (empadronamiento), por exigencia de los principios constitucionales que regulan el acceso al empleo público”*. Se está a la espera de la contestación del Ayuntamiento a esta Recomendación.

Asimismo, en esta materia, destacar la tramitación como asuntos solucionados de la **queja 17/6054** por disconformidad del interesado al haber sido penalizado en la Bolsa de Empleo, a pesar de haber justificado no aceptar el puesto de trabajo por causa de fuerza mayor (hospitalización médica); la **queja 17/6639**, en la que el interesado nos manifestaba su disconformidad con la resolución adoptada por Diputación Provincial de Jaén de excluirlo de la convocatoria para constituir bolsa de empleo de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas y por carecer de la titulación requerida; y la queja 18/0169, en la que el promotor nos manifestaba su disconformidad con la baremación de méritos realizada para la constitución de la Bolsa de Empleo de Auxiliar Administrativo del Ayuntamiento de Zufre (Huelva).

#### 1.5.2.4.4 Readmisión en el puesto de trabajo tras sentencias judiciales de despido improcedente

En el año 2018 se han tramitado varias quejas de personas que no fueron readmitidas al puesto de trabajo que venían desempeñando en entidades públicas tras haber sido declarados sus despidos improcedentes por sentencia judicial.

Entre éstas cabe destacar la **queja 17/5589**, por no readmisión de una trabajadora de la Mancomunidad de Servicios La Vega (Sevilla) cuyo despido fue declarado improcedente por sentencia judicial a pesar de que el Convenio Colectivo de aplicación establecía la obligación de readmitir al trabajador/a en su puesto de trabajo en estos casos. La otra queja a destacar es la **queja 18/3708** que afecta al Patronato de Recaudación Provincial de Málaga, ante la decisión de no readmisión en su puesto de trabajo a una trabajadora tras dictarse sentencia declarando su despido improcedente, cuando en otros casos similares la entidad viene optando por la readmisión.

En la queja dirigida contra la Mancomunidad de Servicios La Vega (Sevilla), al constatarse que en el art. 29.4 del Convenio Colectivo de aplicación a esta entidad local se contempla que *“La Mancomunidad se compromete a readmitir con todos sus derechos a los trabajadores sobre los que recaigan sentencias de despido improcedente o nulo, salvo cuando el trabajador opte por la indemnización”*, y que por parte de ésta no se ha contestado a la petición de readmisión de la interesada, se le insta a que se dé respuesta, a la mayor brevedad posible, a la solicitud de readmisión presentada por la interesada.

Ante la no contestación de dicha Comunidad se considera que no acepta la Resolución formulada.

En la queja 18/3708, se constató que la motivación que figuraba en la decisión administrativa que resolvía la no admisión de la trabajadora despedida improcedentemente por el Patronato de Recaudación Provincial de Málaga no se correspondía con la realidad de los hechos, y era distinta a la razón aducida en el informe que se nos remitió para justificar su inadmisión.

Asimismo, y dado que las funciones que venía desempeñando la interesada seguían prestándose en dicho organismo, y no estando motivado su despido por causas disciplinarias o de incumplimientos contractuales, consideramos que debían aplicarse dos principios esenciales del funcionamiento de las entidades públicas como son: el de eficacia, dada la especialización y experiencia adquirida por las personas despedidas en el desempeño de dichas funciones, y el de eficiencia, dado el incremento de gasto que supone la decisión de no readmisión por el abono de la correspondiente indemnización.

Además, en este caso, consideramos que se conculcaba el principio constitucional de igualdad al verificar que personas que se encuentran en idéntica situación no son tratadas idénticamente en sus consecuencias jurídicas, ya que en idénticas condiciones, otras personas cuyos despidos fueron declarados igualmente improcedentes por sentencia judicial, fueron readmitidas.

Por todo ello, consideramos que la **diferencia de trato que se ha producido** entre los distintos supuestos de hecho analizados no queda convenientemente justificada al no estar fundada en criterios objetivos suficientes produciendo consecuencias que no son ajustadas a Derecho, recomendando se proceda a la readmisión de la interesada.

Se está a la espera de contestación de la Resolución formulada a este organismo.

### 1.5.2.5 Quejas relacionadas con el reconocimiento y ejercicio de derechos de los empleados públicos

#### 1.5.2.5.1 Recuperación Premio de Jubilación Personal Laboral Junta de Andalucía

Ante las numerosas quejas recibidas en la Institución por la negativa a reconocer el premio de jubilación al personal laboral de la Junta de Andalucía, al considerarse que constituye una clara discriminación toda vez que el personal funcionario sí lo tiene reconocido, se abrió de oficio la **queja 17/3499** ante la Secretaría General para la Administración Pública a fin de que se pudiera solventar esta situación.

En el curso de tramitación de la queja, tras poner de manifiesto la posible vulneración del principio constitucional de igualdad del art. 14 CE por la diferente génesis seguida en cuanto a la recuperación de estos premios en uno y otro colectivo de empleados públicos, la mencionada Secretaría General nos comunica que en el Acuerdo marco de la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, de 13 de julio de 2018, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de julio de 2018, se incluye, entre las finalidades a las que se van a destinar los fondos adicionales regulados en el artículo 18. Dos de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, la incorporación del premio de jubilación del personal laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía, cuya concreción deberá llevarse a cabo a través de la negociación sectorial.

Con esta comunicación se dio por cerrada la queja al considerar que estaba en vías de solución la cuestión de fondo planteada.

En este contexto, con fecha 23 de noviembre de 2018, la Comisión Negociadora del VII Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el mencionado Acuerdo Marco acordó establecer un premio de jubilación para este colectivo incorporando para ello un nuevo artículo 62.bis al vigente VI Convenio Colectivo que resultará de aplicación desde el día de su firma; no obstante, de conformidad con lo dispuesto por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de julio de 2018, desplegará efectos retroactivos desde 13 de julio de 2018, fecha del referido Acuerdo Marco.

De este modo, desde el día 31 de diciembre de 2012, hasta el 13 de julio de 2018, existe un colectivo de empleados públicos de la Administración de la Junta de Andalucía (personal laboral) que ha visto restringidas sus expectativas y legítimos derechos por cuanto, una vez suprimida la modalidad de jubilación anticipada a la que se vinculaba el premio-incentivo de jubilación, este derecho (cantidad económica por años de servicios prestados) debería también reconocerse a este personal en las mismas condiciones en que se hizo para el personal funcionario a fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el acceso de todos los empleados públicos de esa Administración al disfrute de sus derechos.

Ante estas circunstancias se ha procedido a la apertura de oficio de la **queja 18/7409** al no contemplarse los **efectos retroactivos de esta medida para el personal laboral** de la Administración de la Junta de Andalucía con el mismo alcance que se reconoció al personal funcionario.

### 1.5.2.5.2 Reconocimiento de la antigüedad al personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía en excedencia forzosa

Ante el cambio de criterio adoptado por la Administración de la Junta de Andalucía respecto al reconocimiento de la antigüedad al personal en excedencia forzosa, que se pospone hasta su reincorporación al servicio activo, se procedió a abrir de oficio la **queja 17/3979**.

En el curso de la tramitación de la queja se pone de manifiesto a la Administración que el “cómputo de la antigüedad” es un derecho reconocido al personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía en situación de excedencia forzosa que obliga a dicha Administración a su reconocimiento a nivel formal, como consecuencia del vínculo laboral que se mantiene durante esta situación, y que permite que los empleados públicos que se encuentran en la misma puedan hacer efectivos otros derechos que conservan durante el periodo de suspensión de su contrato de trabajo.

Se formula finalmente Resolución a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública a fin de que curse las Instrucciones necesarias en orden a que las solicitudes de reconocimiento de antigüedad, planteadas por el personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía en situación de excedencia forzosa, sean atendidas y su cómputo reconocido en los términos que correspondan, en orden a la efectividad de los beneficios que se deriven del marco legal o convencional de referencia.

Dicha Resolución ha sido aceptada por la Administración de la Junta de Andalucía.

### 1.5.2.5.3 Desbloqueo de la situación de reconocimiento de la carrera profesional a todos los profesionales del SAS

Un elevado número de profesionales sanitarios en la queja 17/3377 se dirigen a esta Institución para denunciar la situación de bloqueo del personal estatutario del SAS que no pudieron acogerse a la Resolución de la Dirección General de Profesionales de esta Agencia de 31 julio de 2006, a fin de regular de forma extraordinaria y puntual las condiciones del personal sanitario estatutario, creando una diferenciación única, entre los profesionales del mismo sector y con la misma cualificación, únicamente por el hecho de sumarse o no, esa convocatoria extraordinaria y regulada en dicha resolución.

Consideran que este hecho provoca que el resto del sector sanitario se tenga que ir acreditando de forma continua a diferencia de aquéllos, lo que consideraban que implicaba **diferencias laborales, económicas y sociales, dentro del mismo ámbito laboral** y una situación de desequilibrio y de desigualdad de las oportunidades en el desarrollo de las condiciones laborales de dicho personal por esta circunstancia.

Tras habernos dirigido a la Dirección General de Profesionales del SAS solicitando el correspondiente informe, en el curso de la tramitación de esta queja tuvimos conocimiento del Acuerdo marco de la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, de 13 de julio de 2018 aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de julio de 2018, y en el que se incluye, entre las finalidades a las que se van a destinar los fondos adicionales previstos en el punto Segundo.1 del mismo, en relación con el Sector Sanitario Público Andaluz: *“la recuperación y extensión a todas las categorías de la carrera profesional, incluida su consolidación en la promoción interna, también para el personal de las agencias públicas empresariales sanitarias”*.

Con posterioridad se nos informa por el SAS del Acuerdo de la Mesa Sectorial de Sanidad mantenida el 25 de julio de 2018, en la que por parte de la Administración sanitaria y las organizaciones sindicales del sector se acuerda reactivar de manera inmediata el modelo de Carrera Profesional para el personal Licenciado y Diplomado Sanitario, revocando la suspensión que establecía la Resolución del 29 de abril de 2014.

De este modo, según se afirma por dicha Administración, el SAS impulsará el proceso de Carrera Profesional y lo desarrollará, además, en aquellas categorías que aún no dispone del mismo, como es el caso de la categorías de Técnicos Superiores, Técnicos Sanitarios y Personal de Gestión y Servicios. Para ello se compromete a publicar una resolución para la reanudación de los procesos y a que la Administración sanitaria con las Organizaciones Sindicales establezcan un calendario de trabajo para la agilización de estos procesos.

A la vista de esta información procedimos al cierre de la queja al considerar que se encontraba en vías de solución.

#### 1.5.2.5.4 Situación laboral-profesional de los empleados de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Jaén

En la **queja 17/5293** los trabajadores de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Jaén -que tiene suspendidos sus órganos de gobierno desde octubre de 2016 y se encuentra pendiente de iniciar su proceso de extinción- se dirigen a esta Institución para denunciar la situación laboral-profesional en la que prestan sus servicios, así como la situación de desamparo y vulneración de sus derechos fundamentales, como consecuencia de la actuación llevada a cabo por la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, de la Junta de Andalucía, en su condición de Administración tutelante de dicha Cámara.

En la tramitación de esta queja son notorias las dilaciones e incumplimientos de plazos por parte de la Administración de la Junta de Andalucía en el ejercicio de las competencias y potestades que tiene atribuidas en este ámbito y que, en este caso, inciden de manera negativa y perjudicial en el mantenimiento de la situación anómala en la que se encuentra la Cámara de Comercio jienense y, por ende, en la peculiarísima situación en que se encuentran los trabajadores a su servicio.

Aunque la cuestión de fondo que afecta a esta queja plantea importantes lagunas e incertidumbres legales, consideramos que en el ordenamiento jurídico vigente de aplicación en la materia deben buscarse las salidas que permitan poner término a una situación extintiva ya acordada que incrementa la angustia y perjuicio de los profesionales que se ven atrapados en tan kafkiana situación. Asimismo, consideramos que deberían ser tenidos en cuenta por la Administración tutelante los principios constitucionales y estatutarios que serían de aplicación en esta situación (eficacia, buena administración y confianza legítima), en virtud de lo establecido en los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución, así como en los artículos 31 y 133.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

En consecuencia, se recomendó a la Administración tutelante que **adoptara las medidas que procedan para terminar con la situación de excepcionalidad** en que se encuentra la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Jaén y, en coordinación con la Comisión Gestora de la misma, se valore especialmente y con carácter de urgencia la situación del personal al servicio de dicha Corporación y las posibles medidas a adoptar en relación con el mismo en las actuales circunstancias.

La Dirección General de Comercio, en su contestación, plantea discrepancia técnica en orden a la aceptación de la Recomendación y Sugerencia formuladas por esta Institución, al entender que no resulta factible su aplicación por las razones de índole jurídico que nos expone en la misma.

#### 1.5.2.5.5 La negativa a la expedición de copias o certificaciones por parte de organismos y entidades públicas

La **queja 16/6439** se tramita a petición de la interesada ante la negativa de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía a facilitar documento original o copia auténtica de un contrato de trabajo celebrado por la misma con un organismo dependiente de dicha Consejería. Al constatar que, de acuerdo con las normas generales de procedimiento administrativo, la persona promotora de esta queja **tiene derecho a que se le expida copia auténtica del contrato de trabajo** que solicita, toda vez que, según acredita la interesada, lo que se le ha entregado es una copia autenticada con la correspondiente diligencia de compulsas, se formula Resolución para que se entregue a la interesada documento original o copia auténtica del contrato laboral suscrito. La Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, al ser el órgano competente para ello, contesta aceptando la Resolución y comunicando que se procede a su cumplimiento.

La queja 17/1125, se tramita tras denunciar por dos veces la interesada, contratada laboral en el Ayuntamiento de Fuente Vaqueros como dinamizadora del Centro Guadalinfo, que no se le expide por dicho Ayuntamiento el correspondiente **certificado acreditativo del desempeño de las funciones que ha realizado**, a pesar de haberlo solicitado en varias ocasiones. Ante la falta de respuesta del Ayuntamiento, y teniendo derecho la interesada

a que se le expida el certificado solicitado, se formula Resolución a dicha entidad local en la que, tras recordar el incumplimiento del deber legal de colaboración con esta Institución, se incluye Recomendación insistiendo en la necesidad de dar respuesta, a la mayor brevedad posible, a la solicitud de certificación presentada por la interesada ante dicho Ayuntamiento. Recientemente nos dirige escrito el Alcalde de de este municipio sin dar respuesta a la recomendación formulada, por lo que se considera que no la misma no es aceptada.

### 1.5.2.6 En relación a las Políticas Activas de Empleo

#### 1.5.2.6.1 Demoras en la tramitación y pago de las ayudas a desempleados que han participado en cursos de Formación Profesional para el Empleo

Durante 2018 han continuado llegando numerosas quejas (quejas 17/5970, 17/5972, 17/6121, 18/0628, 18/7099, 18/2897, 18/3539, 18/3543, 18/4589, 18/4926, 18/5224...) que siguen denunciando los **más de ocho años de retraso** acumulados en la resolución de los expedientes, de ayudas solicitadas por personas desempleadas que han participado en cursos de FPO sin observarse por parte de la Administración de Empleo que se adopten medidas extraordinarias que permitan revertir esta situación.

El Defensor del Pueblo Andaluz ha venido denunciando desde años esta situación que afecta al derecho a una buena administración, que se establece en el art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y se reconoce expresamente en las normas reguladoras del procedimiento administrativo, a nivel general y autonómico. Sin perjuicio de ello, y a pesar de haber sido comprensivos inicialmente con las circunstancias que propiciaron esta situación, con el transcurrir de los años observamos que **continúan manteniéndose enormes retrasos en la gestión de estos expedientes** a pesar de los continuos recordatorios realizados a la Consejería de Empleo para que sean resueltos en un plazo razonable.

Ante esta situación, recientemente se ha solicitado a la Secretaría General de Empleo mantener **una reunión con urgencia** para tratar las enormes dilaciones que se vienen manteniendo en la resolución de estos expedientes de subvenciones y ayudas en materia de formación profesional y se nos informe directamente de las medidas a adoptar para solventar definitivamente esta situación.

Se esta a la espera de la oportuna contestación por parte de la Administración de Empleo.

En el curso de la tramitación de estas quejas durante el año 2018, ante la respuesta que nos comunica la Administración de que se va a proceder al pago de las correspondientes ayudas, se han cerrado la queja 17/6174, queja 18/0628 y queja 18/0799 por considerar que el asunto se encontraba en vías de solución. Sin perjuicio de ello, se reitera a la Administración el deber que le incumbe de dar cumplimiento al art. 31 del EAA y garantizar el derecho de los ciudadanos a una buena administración resolviendo estos expedientes en un plazo razonable.

En este ámbito también merece reseñarse la **queja 18/1222**, en la que la interesada plantea una posible vulneración de sus derechos debido a la imposibilidad de realizar un curso de FPO que le ha sido concedido al ser una persona con discapacidad auditiva y no disponer de un intérprete de signos para ello. Al comunicarnos la Administración, en el curso de la tramitación de la queja, que se había contratado una persona para ofrecer el servicio de interpretación de lenguaje de signos en esta acción formativa, dimos por concluidas nuestras actuaciones, al haberse solucionado la cuestión objeto de esta queja.

#### 1.5.2.6.2 Denegación de la Ayuda de Transporte por la realización de un curso de FPO en el año 2008 al considerar que la Orden reguladora del mismo estaba derogada al solicitarse la ayuda

A la demora habitual de ocho años en la tramitación y resolución de estas ayudas, en las **queja 17/2488** y la queja 18/419 se suma la denegación del reconocimiento de las ayudas solicitadas al considerarse que la Orden por la que se regían estos cursos de formación estaba ya derogada cuando se solicitaron y que la disposición transitoria de la nueva Orden, que establece que los expedientes ya iniciados se seguirán rigiendo por la norma vigente en su inicio, no era ya de aplicación.

A este respecto, expusimos a la Administración que la percepción de dichas ayudas está vinculada a la participación en un curso de FPO, por lo que dentro del proceso genérico que comprende la realización de estos cursos, el procedimiento de concesión de las ayudas, más que un procedimiento específico, independiente y autónomo, constituye un derecho indisolublemente vinculado a la participación del alumno en la acción formativa.

En cuanto al alcance que deba darse a la aplicación de la disposición transitoria controvertida, en relación a cuando deben considerarse iniciados los procedimientos de concesión de ayudas, consideramos que esta cuestión queda definitivamente clarificada en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de Formación para el Empleo que derogaba el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional que resulta de obligado cumplimiento en esta materia y que establece a este respecto que los expedientes ya iniciados “*se regirán por la normativa anterior que les sea de aplicación, entendiéndose iniciados con la publicación de las correspondientes convocatorias*”.

Quiere ello decir que los procedimientos de ayudas cuestionados deben considerarse iniciados con la publicación de la propia convocatoria de la que traen causa y que no es otra que la Orden de dicha Consejería 12 de diciembre de 2000, cuya aplicación debe extenderse a todas las solicitudes de ayudas de participantes en cursos de FPO realizados en aplicación de la misma, con independencia de la fecha en que se celebraran, y siempre que las ayudas se hubieran solicitado en el plazo establecido en el art.10. Nueve de la misma, como es el caso en los expedientes objeto de las referidas quejas.

Y es por ello que, en nuestra Resolución, recomendábamos a la Consejería de Empleo que en la decisión de estos expedientes la norma autonómica se interpretara con arreglo a los criterios establecidos en la norma estatal a la que se vincula.

A este respecto, consideramos que también debe tenerse en cuenta que estas ayudas se dirigen a personas en una delicada situación económica y social, como son las personas en situación de desempleo, y que al cumplir las condiciones establecidas en la norma reguladora del curso en cuestión confiaban en que los gastos que le comportaba la realización del curso les serían resarcidos con la correspondiente ayuda, al estar así establecido en las convocatorias de los mismos, por lo que de haber sabido que tendrían que soportarlos muy probablemente no lo hubieran solicitado.

Finalmente, ponemos de manifiesto a la Consejería de Empleo que esta forma de actuar en la resolución de estos expedientes no tiene en cuenta los principios generales contemplados en el art. 9.3 CE y en el art. 133.1 EAA y no observa los principios constitucionales básicos de irretroactividad de las normas, así como los de confianza legítima, seguridad jurídica, e interdicción de arbitrariedad y que, en definitiva, dicha actuación sería contraria al art. 14 del texto constitucional al establecer una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable. Por ello, se recomienda a la Dirección General de Empleo que adopte las medidas procedentes para reconocer el derecho y proceder al abono de estas ayudas a las personas solicitantes de los mismos.

Ante la no aceptación de la Recomendación por parte de la referida Dirección General, la Resolución se ha elevado a la Secretaría General de Empleo, estando pendiente su contestación.

### 1.5.2.6.3 Posible vulneración de derechos en los procesos de selección de candidatos para la contratación de plazas de programas de Fomento de Empleo

En la **queja 17/2329** se plantea por persona interesada la posible comisión de diversas irregularidades en la selección de personal para el desarrollo de proyectos del programa de empleo +30 en el Ayuntamiento de Aljaraque (Huelva).

Estos programas van dirigidos a promover la inserción laboral de personas desempleadas residentes en municipios andaluces mediante la contratación laboral, en régimen temporal, por parte de los correspondientes ayuntamientos para el desarrollo de determinadas obras o servicios, en las condiciones previstas en la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo.

En esta norma queda claramente determinada la naturaleza de la vinculación laboral con la entidad local contratante (contrato por obra y servicio determinado), así como los requisitos y condiciones de selección de las personas desempleadas que pueden ser contratadas por los ayuntamientos. Sin perjuicio de ello, y dado que estas contrataciones se producen en el ámbito público, rigen también los principios generales consagrados en los artículos 23.2 y 103.3 de nuestra Constitución, así como en el art. 26.1.b) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que establecen que en el acceso al empleo público deben respetarse los principios de igualdad, mérito y capacidad.

En este contexto, en la convocatoria de los dos puestos cuestionados en la queja (Técnico en Medio Ambiente y Agente de Desarrollo Turístico) a diferencia de lo que se establece en la convocatoria para otros puestos que tienen que desarrollar funciones especializadas, no se exige ninguna titulación académica relacionada directamente con el puesto a desempeñar, sino que únicamente se solicita candidato con nivel formativo de Diplomatura/Grado. Asimismo, nos llama la atención que en dicha convocatoria se exija como requisito una especialidad formativa de formación ocupacional, en concreto, “*Docencia para la formación. CAP o equivalente*”, sin que se haga ninguna mención a otras circunstancias relacionadas con la especialidad de las materias objeto del proyecto a desarrollar.

Y es que, en aras de respetar los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso al empleo público en este tipo de contrataciones, la determinación de los criterios de selección en los procesos selectivos debe orientarse a la valoración de la experiencia y los méritos formativos que estén relacionados con las funciones públicas a desempeñar, lo que redundaría en que las personas aspirantes que finalmente vayan a ocupar las plazas ofertadas sean las más capacitadas para ello, como así se ha reiterado por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo.

Asimismo, en la tramitación de esta queja, tras constatar que, de acuerdo con las normas que regulan el proceso de selección de los puestos del programa de empleo +30 en este Ayuntamiento, y teniendo en cuenta los requisitos establecidos por la Alcaldía para la selección de los puestos convocados por ese Ayuntamiento, no se puede acreditar que, ni en la propuesta de la comisión de selección, ni en la resolución de designación de las personas seleccionadas para dichos puestos, conste motivación que justifique la elección de las personas candidatas y, consiguientemente, el cumplimiento del art. 35.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (PACAP), así como de los principios constitucionales que deben observarse en los procesos de acceso al empleo público.

En consecuencia se recomienda al Ayuntamiento que estos procesos selectivos **se ajusten a lo dispuesto por los preceptos constitucionales de acceso al empleo público** y quede justificado en el procedimiento la elección de las personas finalmente propuestas para el desempeño de los puestos ofertados.

Ante la no contestación por parte del Ayuntamiento se considera que no es aceptada la Resolución formulada.

## 1.5.2.7 Quejas en materia de Seguridad Social

### 1.5.2.7.1 Defensa de las pensiones públicas

Durante 2018 se han tramitado en esta Institución nueve quejas (quejas 17/6689, 17/6743, 17/6746, 17/6768, 18/930, 18/3863, 18/4748, 18/4862, 18/0221 y queja 18/0103) presentadas por representantes del Movimiento Andaluz y los Movimientos Provinciales en Defensa de las Pensiones Públicas a fin de “*poner de manifiesto sus quejas y reivindicaciones frente a las políticas desarrolladas por el Gobierno del Estado, en todas las materias de atención a los derechos sociales de las personas, y muy especialmente en el tema de las pensiones públicas y de la Ley de Dependencia, así como por la Junta de Andalucía en el ámbito de sus competencias*”.

De la recepción de estas quejas, al plantear como tema central un asunto de competencia estatal, dimos traslado al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales. No obstante, al plantear cuestiones en las que podíamos intervenir en el ámbito de nuestras competencias, por lo que se refiere al bloque de pensiones, nos dirigimos a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, como órgano competente en la materia.

En la comunicación remitida por la Consejería, en cuanto al cómputo de herencias para la determinación de la pensión no contributiva, nos traslada que el Imerso considera que la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012 alegada por los interesados en defensa de su pretensión, al ser única, no sienta doctrina

jurisprudencial, por lo que no queda modificado el criterio de cómputo de bienes heredados por las personas beneficiarias de estas pensiones. En cuanto a las ayudas sociales extraordinarias, nos informa que se vendrán abonando como hasta la fecha, abordando su posible incremento dentro de las disponibilidades presupuestarias y escenarios económicos anuales.

Asimismo, en el año 2018 la Plataforma denominada Mesa Estatal por el Blindaje de las Pensiones plantea a esta Institución la queja 18/3863, con el objetivo de conseguir blindar las pensiones en la Constitución para que se prohíba expresamente cualquier medida que rebaje el poder adquisitivo real de las mismas o que permita la privatización, parcial o total, del sistema público de pensiones. Solicitan se realice una gestión ante el Parlamento de Andalucía, con el fin de que este, a través del órgano que decida como más conveniente, y si así lo estima oportuno, reciba a una representación de la citada Mesa y conozca esta iniciativa ciudadana que persigue crear un amplio debate acerca de la necesidad de garantizar las pensiones públicas y el mantenimiento de su poder adquisitivo real. Con fecha 18 de agosto de 2018 se trasladó la pretensión de esta Plataforma al presidente del Parlamento de Andalucía, solicitando recibiera a sus representantes, así como al Defensor del Pueblo en funciones que las remitió al Congreso de los Diputados.

### 1.5.2.7.2 Pensiones No Contributivas (PNC)

De las numerosas quejas recibidas y tramitadas durante el año 2018 en relación con el reconocimiento, pago y gestión de las PNC, cabe reseñar las siguientes:

#### 1.5.2.7.2.1 No inclusión de hijos menores en situación de acogimiento como miembros de la unidad familiar de convivencia para el reconocimiento de una PNC

En la queja 18/0099 la interesada se dirige a esta Institución al no reconocer a los menores acogidos con carácter permanente como parientes de primer grado y ni tan siquiera como miembros de segundo grado, dando lugar, en su opinión, a que los menores no sean contabilizados sino invisibilizados en la valoración correspondiente para acceder a una PNC, como miembros de su unidad familiar.

Tras solicitar el correspondiente informe a la Secretaria General de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía, se nos informa que, dado que la normativa básica que regula esta materia es de carácter estatal y corresponde únicamente a las Comunidades Autónomas la gestión de dichas pensiones, con fecha 18 de abril de 2017 la Dirección General de Infancia y Familias de la Junta de Andalucía remitió un informe al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, solicitando la modificación de la normativa reguladora al respecto.

Informa, asimismo, que recientemente, en una reunión de coordinación entre el Imsero y las Comunidades Autónomas, se ha debatido sobre una reforma de la normativa reguladora de las PNC, y por todas las Administraciones, incluida la andaluza, se ha valorado la oportunidad de una modificación de la norma en el sentido que se plantea en esta queja; es decir, no computar los ingresos provenientes de la remuneración del acogimiento familiar.

Por otra parte, se ha instado desde la Junta de Andalucía a la Administración estatal a equiparar el cómputo de menores en régimen de acogida al de familiares con parentesco de primer grado por consanguinidad y, por lo tanto, a que no se computen los recursos provenientes de acogimiento familiar como recursos personales, o en todo caso, que mientras se materializa la modificación normativa se computen como recursos de la unidad familiar.

Ante estas circunstancias, se informó de los resultados de nuestra intervención a la interesada dando por cerrada la queja.

#### 5.1.2.7.2.2 Suspensión prolongada del cobro de la PNC por traslado de residencia

La interesada en la queja 18/0871 nos traslada que ha dejado de percibir la PNC por invalidez que tiene reconocida al haberse trasladado a vivir de Huelva a Algeciras (Cádiz).

Tras recibir los correspondientes informes solicitados a las Delegaciones Territoriales de Huelva y Cádiz y ante las dudas que nos surgían en cuanto a las causas por las que finalmente la interesada había dejado de percibir el abono de su pensión y si se le había realizado una nueva valoración para la determinación de su grado de discapacidad por el Centro de Valoración de Huelva, nos dirigimos a la Dirección General competente de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales para que nos aclararan estos extremos.

En el informe remitido por la Dirección General de Mayores y Pensiones No Contributivas se pone de manifiesto que el expediente de PNC de la interesada se encuentra suspendido desde el año 2016, ante la falta de acreditación de los requisitos legales necesarios para la conservación del derecho, procediendo que, a la mayor brevedad posible, ésta presente la correspondiente solicitud en la Delegación Territorial de la provincia donde resida y solicite, asimismo, el traslado del expediente de discapacidad a Andalucía.

Sin perjuicio de ello, nos informan de que, desde la referida Dirección General, se viene trabajando en la implementación efectiva de las últimas instrucciones del Imsero para modificar el procedimiento que habitualmente se viene siguiendo en el caso de traslados de expedientes de una Comunidad Autónoma a otra, de modo que se pueda dar de alta en nómina a la persona beneficiaria desde el momento en que se produzca la aceptación del traslado y comprobar a continuación que se mantiene el cumplimiento de los requisitos a través de un procedimiento de revisión de oficio, en vez de proceder previamente a la revisión a fin de evitar reintegros de cantidades indebidamente percibidas, como se hace hasta ahora.

Dadas las peculiares circunstancias de la interesada y su precaria situación social y al serle imprescindible para subsistir los ingresos derivados de la PNC, por parte de este Área y de la Oficina de Información se le presta un apoyo especial contactando con otros profesionales de Trabajo Social en la provincia de Cádiz para agilizar la formalización de la correspondiente solicitud y la acreditación de los datos que se precisan para la aprobación del expediente.

Finalmente, desde la Delegación Territorial de Cádiz nos informan que, tras la formalización de la documentación correspondiente, se le ha reconocido una PNC de invalidez y se ha procedido al pago de los correspondientes atrasos.

Asimismo, en relación con la solicitud, reconocimiento, pago y gestión de incidencias relacionadas con expedientes de PNC, durante el año 2018 se han tramitado y cerrado como asuntos solucionados, tras nuestra intervención, las siguientes quejas: queja 17/5079, queja 17/6343; queja 18/3495; queja 18/4212; queja 18/4380; queja 18/5381 (relativas a PNC de jubilación) y queja 18/2766; queja 18/1083 y queja 18/3028 (relativas a PNC de invalidez).