



empleo público, sin perjuicio del cumplimiento de las restantes exigencias derivadas de la misma y del respeto a los principios constitucionales que entran en juego en este tipo de situaciones.

Es por ello que, **en el caso de las contrataciones objeto de los programas de inserción laboral y social, aún cuando pueda flexibilizarse la aplicación de los principios constitucionales de acceso al empleo público**, al poder contemplarse requisitos como el del empadronamiento en un determinado municipio o estar en situación de desempleo, **los Ayuntamientos que promuevan estas iniciativas están obligados a determinar los criterios objetivos en base a los cuales se procederá a la selección** de la persona que se considere más idónea para el desempeño del puesto público solicitado, con arreglo a los citados principios.

En cuanto a la imposición al trabajador contratado, en desarrollo de programas de inserción social, de la obligación de destinar el importe de su salario a una determinada finalidad, no puede tener otra consideración más que de nulidad, tanto del acto administrativo que la establece, como del compromiso que se hace firmar al trabajador y que condiciona la celebración del contrato de trabajo, al ir en contra de lo dispuesto en el art. 1.1 del Estatuto de los Trabajadores y en el art. 35 de la Constitución que establece, en su Título I (De los derechos y deberes fundamentales), *"el derecho de los trabajadores (...) a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia"*.

En base a estas consideraciones, se formula Resolución al Ayuntamiento de Cacín recomendando que, en los procesos selectivos para acceder a puestos de trabajo en el ámbito de los programas e iniciativas de fomento del empleo, se observen los principios constitucionales de acceso al empleo público, determinándose en las correspondientes ofertas los criterios objetivos en base a los cuales se procederá a seleccionar a las personas candidatas preseleccionadas por el Servicio Andaluz de Empleo de mayor mérito y capacidad. Asimismo, se le recomienda que, en la propuesta de adjudicación del puesto que realice el órgano técnico de selección que intervenga en estos procesos, se motiven los criterios que justifican la elección de la persona finalmente propuesta para el desempeño del puesto ofertado, así como que se tenga en cuenta que en las comisiones técnicas de selección que se constituyan en dicho Ayuntamiento no podrá formar parte la persona titular de la Alcaldía, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 60.2 del EBEP.

En el caso del Ayuntamiento de Palma del Río la Resolución formulada recomienda que, en las contrataciones que se realicen en el marco del II Programa de emergencia social para mitigar situaciones de exclusión social o riesgo de padecerla, de familias de dicho municipio, se supriman los criterios de admisión y exclusión en el mismo condicionados al compromiso de destinar el importe del salario a percibir a una finalidad determinada. Y, consiguientemente, se recomienda que se deje sin efecto la sanción impuesta al promotor de la queja para acceder a dicho Programa por ese motivo.

Finalmente, tanto el Ayuntamiento de Cacín como el de Palma del Río respondieron aceptando las resoluciones formuladas.

### 1.5.2.7.3. El teletrabajo y su consolidación como modalidad de prestación de la actividad laboral

En el balance del año 2020 en esta materia, también hemos de reseñar las numerosas quejas que se han recibido relacionadas con el trabajo a distancia y teletrabajo (entre otras **queja 20/2253**, queja 20/3573, queja 30/3792, queja 20/3793...). Quejas que se referían, tanto al derecho a teletrabajar durante el estado de alarma, ya que consideran que la actividad presencial implicaba un alto riesgo de contagio, como a los derechos que corresponden al personal del sector público que desempeña su actividad profesional a través del trabajo a distancia y el teletrabajo.

Este cambio de entorno del lugar de trabajo se ha extendido y generalizado **durante la pandemia**, por razones sanitarias, y ha permitido que muchos organismos y entidades del sector público, así como empresas privadas, pudieran mantener su actividad durante la crisis. Ante estas circunstancias, **empresas y trabajadores han encontrado en el teletrabajo una modalidad útil y efectiva de organización laboral** que antes no se habían planteado.

En el caso de las quejas de personal del sector público que reivindicaban su derecho al teletrabajo ante los riesgos que se derivaban de la situación de pandemia, pusimos de manifiesto a los interesados que, en



efecto, nos encontramos en una situación de emergencia sanitaria, en la que prima por encima de todo garantizar la salud de la ciudadanía. Y, partiendo de esta premisa, en cumplimiento del deber de seguridad en el ámbito laboral, las distintas Administraciones públicas han establecido el carácter preferente de la actividad no presencial, siempre que ello fuera posible, autorizando el teletrabajo salvo para los servicios considerados esenciales.

En la situación de vuelta a la “nueva normalidad”, también dejamos constancia a las personas interesadas de las diferentes normas y acuerdos, previa negociación con los órganos de representación del personal, que aprueban los planes de incorporación progresiva a la actividad presencial en las distintas Administraciones, así como de las normas por las que se adoptan medidas preventivas en materia de salud pública, una vez superado el estado de alarma.

Según estos criterios, para las incorporaciones a los centros de trabajo se tendrán en cuenta, con carácter previo, determinadas circunstancias que pudieran concurrir en los empleados públicos y que dieran lugar a su inclusión en los grupos de personas de riesgo que se han definido a estos efectos, así como su relación con los niveles de riesgo de las tareas a realizar. Circunstancias que deben ser valoradas por los técnicos especializados en la materia con el ánimo de minimizar los riesgos de contagio. De esta forma, si el trabajador reúne los requisitos antes expuestos para ser considerado persona de riesgo, se le debe autorizar para mantenerse en situación de teletrabajo.

Por otra parte, entre las quejas recibidas también se nos planteaba la ausencia de regulación de la modalidad de prestación laboral a través del trabajo a distancia y teletrabajo, fundamentalmente en los aspectos relacionados con los derechos y deberes de las personas trabajadoras en esta forma de organización de la actividad laboral.

Hasta la llegada de la Covid-19, el teletrabajo era una modalidad poco extendida en nuestro país. Según Eurostat, solo un 4,3% de la población utilizaba en el año 2018 esta forma de trabajar, frente a porcentajes del 14% en los Países Bajos, del 13,3% en Finlandia o del 11% en Luxemburgo. Sin embargo, según un reciente estudio de Eurofound, a lo largo de esta crisis han empezado a teletrabajar hasta un 30,2% de los ocupados en España, y la tendencia actual apunta a mantener porcentajes altos de trabajo a distancia, ya sea de forma telemática exclusivamente, o de forma mixta, combinando el teletrabajo y la actividad presencial.

A partir de aquí, **el trabajo a distancia y el teletrabajo pasan a convertirse en una nueva modalidad de organización y estructuración del trabajo que presenta ventajas de toda índole, sobre todo en situaciones de crisis sanitaria como la que estamos viviendo**, al no perjudicar la productividad, evitar los desplazamientos, reducir las interrupciones en la jornada de trabajo, mejorar la formación y empleabilidad o facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, entre otras.

Ante esta realidad, y dada su trascendencia para el sistema de relaciones laborales, se plantea la necesidad de su regulación inmediata al afectar a aspectos esenciales de la relación laboral y de la esfera de derechos y deberes de los trabajadores, y así lo trasladamos a la Administración de la Junta de Andalucía en relación con el personal a su servicio. Este desafío ha tenido una pronta respuesta por parte de los poderes públicos que, en pocos meses, han llevado a cabo las negociaciones correspondientes con los agentes sociales para acordar la necesaria regulación del teletrabajo.

Dicho acuerdo se ha plasmado en el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, que proporciona una regulación razonable, transversal e integrada de esta materia. Esta regulación, igualmente imprescindible en el ámbito público por las mismas razones, se complementa con **Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre**, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19.

Por lo que se refiere al ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, esta regulación tiene su plasmación en el Pacto de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de dicha Administración, de 14 de septiembre de 2020, que aprueba el **Protocolo de medidas organizativas para la aplicación temporal del régimen** de trabajo no presencial en el marco de la crisis



sanitaria ocasionada por la Covid-19, aprobado por Resolución de 16 de septiembre de 2020, de la Secretaría General para la Administración Pública.

Con independencia de estos acuerdos puntuales, la implantación del trabajo a distancia y el teletrabajo, ya sea en su totalidad o compartida con el trabajo presencial, consideramos que ha dejado de ser una medida coyuntural para integrarse también, como una modalidad más de prestación de la actividad laboral, en el ámbito público y privado. Y que **precisa de una regulación efectiva de la misma que determine las condiciones para su ejercicio, así como los derechos y deberes de los empleados públicos que se acojan a esta modalidad** de prestación laboral en el marco de la correspondiente negociación colectiva.

### 1.5.2.8. Quejas en materia de Seguridad Social

#### 1.5.2.8.1. Pensiones No Contributivas (PNC)

En el año 2020 se han seguido recibiendo en la Institución numerosas quejas que denunciaban los retrasos excesivos en la tramitación y resolución de los expedientes de PNC. Entre éstas podemos destacar la queja 20/2177 presentada por el Movimiento Andaluz en Defensa de las Pensiones Públicas que ponía de manifiesto la gravedad de la situación en Andalucía, especialmente en las provincias de Málaga, Sevilla y Cádiz *"que se encuentran entre las diez provincias españolas con más expedientes irresueltos"*.

Esta situación ya motivó la apertura de oficio de la **queja 19/1559**, dirigida a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, ante las prolongadas demoras en la tramitación y resolución de los expedientes de PNC en Andalucía -fundamentalmente en las provincias de Sevilla y Málaga- **a fin de garantizar el derecho de este sector de población, especialmente vulnerable, a acceder en los plazos legalmente establecidos al reconocimiento y pago de estas prestaciones**. La actuación de oficio concluyó con la correspondiente Resolución para que se corrigiera esta situación y adoptaran las medidas procedentes a tal fin, que fue aceptada por la Consejería.

Con independencia de ello, durante el periodo coincidente con el estado de alarma, se han recibido en la Institución un número importante de quejas en las que se seguía denunciando por las personas interesadas la misma problemática, agravada por la situación derivada de la pandemia de la Covid-19, así como por las dificultades de contactar con las Delegaciones Territoriales para poder informarse del estado de sus expedientes, dado el considerable retraso que se seguía produciendo en su tramitación, y la necesidad urgente de acceder a estas prestaciones por parte de muchas familias para poder atender sus necesidades básicas de subsistencia.

Circunstancias que, como preveíamos, se agudizaron en los meses siguientes, como consecuencia de los muy negativos efectos que ha tenido la pandemia en el ámbito administrativo, y que resultaban acreditadas con los últimos estadísticas oficiales del Inmerso sobre el número de expedientes de PNC pendientes de resolver en Andalucía, que, a fecha de 29 de febrero de 2020, eran 7.647, lo que suponía un incremento del 13% respecto al mes de junio de 2019, en que se formuló la Resolución en dicha queja de oficio, y del 30% respecto a los datos tomados como referencia en la misma referidos a diciembre de 2018, lo que nos lleva a la conclusión de que las Recomendaciones formuladas por esta Institución, y aceptadas por dicha Administración, no se han llevado a la práctica.

Ante estas circunstancias, y con independencia de las medidas que dependen de la Administración del Estado -para lo que nos dirigimos al Defensor del Pueblo estatal instando su intervención para la adopción de dichas medidas-, en el curso de la tramitación de la citada queja 20/2177 **nos dirigimos a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, a fin de que, a la mayor urgencia, se pusieran en práctica las medidas oportunas que permitieran agilizar la gestión de los expedientes de PNC** en todas las provincias andaluzas, adoptándose las medidas procedentes que permitan agilizar su tramitación y resolución de los expedientes en los plazos legales establecidos, como se recomienda en el Informe del Tribunal de Cuentas nº 1.323, de 30 de mayo de 2019, en el que se ponían de manifiesto los aspectos que dificultaban la eficaz gestión de dichas prestaciones.