

## 1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social







## 1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social

<b>1.5.1. Introducción</b>	<b>159</b>
<b>1.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite</b>	<b>160</b>
1.5.2.1. La prevención de riesgos y protección de la salud de las personas trabajadoras	160
1.5.2.2. El derecho de la ciudadanía a una buena administración	163
1.5.2.3. Acceso y mantenimiento en el empleo público de las personas con discapacidad	164
1.5.2.4. 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	165
1.5.2.5. En relación con el acceso al empleo público	165
1.5.2.5.1. Afectación del derecho de acceso al empleo público como consecuencia de la situación originada por la pandemia de la Covid-19 (convocatorias "exprés")	165
1.5.2.5.2. Derecho a participar en los procesos de promoción interna al Subgrupo A1 desde el Subgrupo C1	167
1.5.2.5.3. La Bolsa de Trabajo como instrumento más efectivo para la cobertura de las necesidades temporales de acceso al empleo público	168
1.5.2.5.4. Adecuación del cuadro de exclusiones médicas que rigen para el ingreso en las distintas categorías de los Cuerpos de la Policía Local	170
1.5.2.6. Quejas relacionadas con el reconocimiento y ejercicio de derechos de los empleados públicos	171
1.5.2.6.1. Impedimentos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral	171
1.5.2.6.2. Del derecho de acceso a las plantillas correctoras de exámenes de procesos selectivos	172
1.5.2.6.3. Prevención y actuación en los casos de acoso laboral en la Administración de la Junta de Andalucía	172
1.5.2.6.4. Acceso a información pública solicitada por un representante sindical a una empresa municipal	174
1.5.2.7. En relación a las Políticas Activas de Empleo	175
1.5.2.7.1. Demoras e incidencias en la tramitación de los ERTE	175
1.5.2.7.2. Las contrataciones laborales en Ayuntamientos para la prestación de servicios de interés social	176
1.5.2.7.3. El teletrabajo y su consolidación como modalidad de prestación de la actividad laboral	177
1.5.2.8. Quejas en materia de Seguridad Social	179
1.5.2.8.1. Pensiones No Contributivas (PNC)	179
1.5.2.8.2. Otras prestaciones de Seguridad Social (Ingreso Mínimo Vital)	180
<b>1.5.3. Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas</b>	<b>181</b>
1.5.3.1. Quejas de oficio	181
1.5.3.2. Colaboración de las Administraciones	181
1.5.3.3. Resoluciones no aceptadas	182





### 1.5.1. Introducción

En la gestión desarrollada por el Área Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social durante el año 2020, el aspecto más destacable también ha sido la atención de la multiplicidad de asuntos que nos ha trasladado la ciudadanía como consecuencia de los efectos ocasionados por la pandemia de la Covid-19.

La Covid-19, además de constituir una grave amenaza para la salud pública, ha generado graves consecuencias en todos los órdenes, entre las que destaca las que se han producido en el ámbito laboral y social que ha afectado particularmente a las empresas, trabajadores y colectivos más desfavorecidos, poniendo en riesgo los puestos de trabajo y el bienestar de millones de personas.

Los efectos de esta pandemia han sido particularmente importantes en el ámbito laboral, en el que las medidas de confinamiento impuestas por la declaración del estado de alarma, junto a la limitación de los desplazamientos de personas, las interrupciones en la cadena de suministros y el cierre total o parcial de centros de trabajo, han provocado un impacto muy negativo sobre las relaciones laborales y los derechos de las personas trabajadoras, que se han visto especialmente afectadas por esta situación.

**La crisis sanitaria, ha traído consigo un rápido empeoramiento de la coyuntura económica que ha dado lugar a otra crisis económica y social de la que desconocemos todavía su alcance definitivo** y que ha llevado a los grandes organismos internacionales a mostrar su preocupación por sus consecuencias a nivel mundial. Así, tanto la ONU, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Comisión Europea, ante el deterioro económico y social que estamos viviendo, han pronosticado un escenario pesimista de recesión económica y pérdida masiva de empleo, que afectará a todos los países aunque con desigual incidencia.

Estos pronósticos se han convertido ya en aciaga realidad, como refleja el informe del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre la Contabilidad Trimestral de España, correspondiente al tercer trimestre de 2020, en el que se concluye que el PIB español ha registrado una variación interanual del -9%. Asimismo, el paro registrado, según datos del M<sup>o</sup> de Trabajo y Economía Social, alcanzó en el mes de diciembre a 3.888.137 personas en España, que sitúa la tasa de paro en el 22,9%.

No obstante, entre estas personas no están incluidas las afectadas por un Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), que pasan a situación de inactividad y, según datos del Ministerio de Trabajo, a finales de noviembre de 2020, afectaba a 746.900 personas, frente a las 88.927 que resultaran incluidas en estos expedientes de regulación laboral en el año 2019.

Estos malos datos son también trasladables a la realidad de Andalucía. Así, según estimaciones del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA), en el tercer trimestre del año 2020 el PIB andaluz ha registrado una variación interanual del -8,5%. El paro registrado, según datos de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, alcanzó en el mes de diciembre a 969.437 personas en Andalucía, lo que supone un incremento de la tasa interanual de paro del 24,62%. También, resulta significativa la información facilitada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones que sitúa el número de personas incluidas en ERTE en Andalucía en 102.623, en el año 2020, frente a las 5.289 afectadas por expedientes de regulación de empleo en el año 2019.

Las consecuencias adversas que en el ámbito laboral que ha provocado la pandemia han incidido en todas las categorías de trabajadores de forma generalizada, pese a que algunos grupos y sectores se han visto especialmente afectados. De este modo, sectores que ya tenían grandes dificultades de inserción en el ámbito laboral (mujeres, jóvenes, mayores de 50 años, personas con discapacidad...), han visto empeoradas drásticamente las condiciones para mantener su empleo o acceder al mercado de trabajo. Asimismo, trabajadores con cargas familiares se han visto afectados negativamente para el ejercicio de sus derechos en esta situación.

Ante estas circunstancias, hay que destacar, asimismo, el enorme esfuerzo realizado desde las Administraciones públicas -estatal, autonómica y europea-, de una forma que no tiene precedentes,



desplegando medidas de apoyo e incentivación económica y social para contener el desplome de la economía y el cierre de empresas y asegurando unos ingresos mínimos de subsistencia a aquellas personas carentes de los mismos.

Estas medidas adoptadas por nuestro sector público han permitido hacer frente a las consecuencias devastadoras de esta crisis sanitaria y minimizar el impacto negativo sobre el tejido empresarial y el empleo en España y Andalucía.

No obstante, **la dimensión sin precedente de esta crisis y sus efectos** -en el ámbito sanitario, humanitario y socioeconómico- **obliga a la interacción de todas las instancias públicas para seguir actuando con objeto de contrarrestar los muy perjudiciales efectos que ha ocasionado la pandemia** en esos ámbitos, que se refuerzan mutuamente, y a implementar medidas efectivas para estimular la economía, apoyar la creación de empleo, así como la cobertura de las necesidades básicas de toda la ciudadanía.

Y, para ello, urge que nuestras Administraciones públicas mejoren considerablemente la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados, gestionando eficazmente sus recursos y aplicando a su organización los medios y medidas que se están consolidando para la prestación eficaz y eficiente de los mismos, dando cumplimiento a las normas legales y principios constitucionales y estatutarios que les comprometen a satisfacer el derecho a una buena administración que se garantiza a la ciudadanía.

En este contexto, marcado por las consecuencias ocasionadas por la pandemia en todos los ámbitos -administrativo, económico y social-, las quejas tramitadas desde el Área Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social en el año 2020 han reflejado los efectos de dicha situación, sobre todo en las materias de protección de la salud de las personas trabajadoras y sus familiares, procedimientos especiales de acceso al empleo público, afectación de los derechos de las personas empleadas públicas, empeoramiento de la atención ciudadana, incidencias en la gestión de los expedientes de regulación de empleo y retrasos continuados en la tramitación y pago de prestaciones laborales y sociales de Seguridad Social.

Además de estas quejas, que han supuesto el mayor número de las presentadas en el año en este Área, ha seguido destacando el elevado número de quejas dirigidas a la Institución por demoras en la tramitación y resolución de todo tipo de expedientes administrativos, que sigue poniendo de manifiesto, frente al derecho que se garantiza a la ciudadanía a una buena administración por nuestro ordenamiento jurídico, la práctica, cada vez más frecuente, de "mala administración" que se ha instalado en nuestras Administraciones públicas.

Junto a estas quejas, han continuado llegando a esta Defensoría en el año 2020 otras que siguen poniendo en cuestión la aplicación del principio de igualdad en el ámbito del empleo público, sobre todo en lo que afecta al colectivo de personas con discapacidad, y las dificultades que tienen las Administraciones públicas para aplicar las normas que garantizan el principio de igualdad de género en el caso de mujeres en situación de maternidad.

Destacar también, en este año, la finalización del Estudio Singular sobre "El funcionamiento de los Comités de Investigación Interna para situaciones de acoso en la Administración de la Junta de Andalucía", así como el alto porcentaje de aceptación por parte de las Administraciones públicas andaluzas de las Resoluciones que le han sido dirigidas por esta Institución en las materias correspondientes al Área.

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

#### 1.5.2.1. La prevención de riesgos y protección de la salud de las personas trabajadoras

Durante 2020 se ha producido un considerable aumento de las quejas relacionadas con la prevención de riesgos laborales y la adopción de medidas de protección de la salud de las personas trabajadoras en un contexto de especial gravedad, como es la pandemia de la Covid-19 (queja 20/1910, queja 20/1775, queja 20/1777, queja 20/1805, queja 20/2905...).

El denominador común de las cuestiones planteadas es el riesgo para la salud de estas personas y sus familias al no haberse adoptado, por parte de las entidades públicas y empresas en la que prestan sus



servicios, las medidas organizativas o preventivas para asegurar la protección de la salud de las mismas durante dicha situación.

Entre estas, coincidiendo con el inicio del estado de alarma, se recibieron varias quejas de trabajadores de empresas de sectores esenciales en el ámbito privado (teleinformación, infraestructuras, servicios sanitarios privados, transporte...), denunciando fundamentalmente la falta de adopción de medidas de protección para prevenir el riesgo de contagio por parte de las correspondientes empresas.

Sin perjuicio de no poder intervenir de una manera directa en estos casos, al tratarse de empresas de naturaleza jurídico-privada, informamos a las personas interesadas de las normas que resultaban de aplicación (Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y art. 5 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo). Asimismo, le orientamos para que se dirigieran a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como órgano competente para la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, para que se denunciara ante la misma las circunstancias que nos exponían a fin de que se pudieran adoptar, en su caso, las medidas procedentes.

En el ámbito público las quejas recibidas, denunciaban la **falta de medidas eficaces de protección en materia de seguridad y salud en el trabajo del personal de este sector y el deber de las Administraciones públicas de garantizar su protección** de conformidad con la dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL).

Entre estas quejas, dada su singular repercusión, cabe reseñar las relacionadas con la situación del personal de los centros sanitarios, que denunciaban la grave situación que afectaba a estos profesionales durante la pandemia por la falta de medios de protección para el desarrollo de sus delicadas funciones en el periodo inicial de la misma ([queja 20/1909](#), [queja 20/2112](#), [queja 20/2678](#)).

Dentro de estas, destacamos las presentadas por distintos Colegios Profesionales de Enfermería, así como por personal responsable de este colectivo en un centro hospitalario público, en las que, entre otras cuestiones, se ponía de manifiesto que "es público y notorio que los enfermeros están trabajando en los centros públicos sanitarios de Andalucía con batas permeables, con chubasqueros, bolsas de basura, sus propias gafas, gafas de buceo, agudizando su ingenio para protegerse frente a la COVID-19, ante la pasividad de la Administración".

Consideran que la falta de respuesta de la Administración -tanto autonómica, como estatal- ante la situación descrita, es la causa de que Andalucía fuera la Comunidad Autónoma con más profesionales sanitarios afectados por el virus.

Ante la gravedad de las denuncias recibidas, nos dirigimos de forma urgente a las autoridades sanitarias para que nos informaran sobre la realidad de esta situación y demandando se actuara de forma inmediata, para proporcionar las medidas y equipos de protección que están obligados a facilitar a los profesionales sanitarios para el cumplimiento de sus funciones sin riesgos para su salud.

La Viceconsejería de Salud y Familia nos remitió un primer informe en el que nos comunicaba que, en materia de prevención de riesgos laborales frente a la enfermedad, en el Servicio Andaluz de Salud (SAS) es de aplicación el "Procedimiento 38. Guía para la prevención y protección frente a agentes biológicos de los profesionales de los Centros Asistenciales del SAS", que se aprobó en la Mesa Sectorial de Sanidad el 16 de diciembre de 2016. Asimismo, concretaba las medidas de protección y prevención que se vienen aplicando a todos los profesionales sanitarios, con carácter general, y las específicas según el tipo de actividad profesional. En cuanto al número de profesionales sanitarios contagiados, se indica en el informe que a nivel nacional han sido 51.090, por lo que considera que el porcentaje de los contagiados en Andalucía (4.007) representa solo el 7,8%.

Con independencia de la discrepancia en cuanto a las cifras y alcance del problema que nos manifiestan las partes, la cuestión de fondo a dilucidar se centra en determinar si, en las circunstancias descritas, se han adoptado o no por parte de la Administración sanitaria las medidas de protección necesarias para evitar los riesgos del personal a su servicio en los centros e instalaciones sanitarias o haber mitigado, en su defecto, las consecuencias de su exposición a los mismos. Y, si se ha actuado con la suficiente diligencia y



previsión para hacer frente a la situación que se avecinaba, ante la evidente insuficiencia de los equipos de protección individual (EPI) para dicho personal, y las consecuencias que el desempeño de sus funciones asistenciales ha tenido para este colectivo profesional.

Para ello debe tenerse en cuenta que la normativa de prevención de riesgos laborales impone a la Administración sanitaria, como empleadora, la obligación legal de proteger al personal a su servicio (art. 14 LPRL), lo que conlleva necesariamente también la obligación de dotarles de los medios preventivos necesarios para que realicen su trabajo con las mínimas e imprescindibles condiciones de seguridad para su salud. Consiguientemente, el incumplimiento no justificado de esa obligación infringiría dicha normativa exponiendo a estos trabajadores, en este caso, a un riesgo grave para su salud.

La insuficiencia de medios facilitados a los profesionales de los centros e instalaciones sanitarias para el cumplimiento de sus funciones asistenciales, durante este periodo, aún cuando no se hace mención a la misma en los informes remitidos por la Consejería de Salud y Familias, resulta evidente. Y así se ha constatado, además de por manifestaciones contenidas en informes de la propia Administración sanitaria y de comparecencias públicas realizadas por responsables de la misma a nivel estatal y autonómico, en los hechos probados y consideraciones de distintas decisiones judiciales que se han pronunciado sobre esta cuestión.

En este sentido, con mayor rotundidad se constatan estos extremos en el Auto dictado por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 17 de abril de 2020, por el que se requiere a la Administración sanitaria andaluza que, a la mayor brevedad posible, suministre al personal facultativo el material de protección necesario para el desarrollo de sus funciones asistenciales durante la pandemia de la Covid-19, contando con la protección necesaria para protegerse de la infección. Reconociéndose en dicho Auto, que: **“Es notoria la insuficiencia inicial de medios de protección a nivel nacional y también autonómico para proteger a todos los ciudadanos y, entre ellos -en primer lugar, como no puede ser de otro modo-, al personal sanitario”**.

Insuficiencia que, igualmente, se recoge en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 1271/2020, de 8 de octubre, en la que se afirma que **“no hay duda de que las Administraciones correspondientes debían proveer de medios de protección a los profesionales sanitarios y, en especial, el Ministerio de Sanidad a partir del 14 de marzo de 2020, ni de que estos profesionales tenían derecho a que se les dotara de ellos. Sin embargo, no se les facilitaron los necesarios y como consecuencia su integridad física y su salud sufrieron riesgos”**.

Esta falta de medios, transcurridos los primeros meses de declaración de la pandemia ha sido reconducida y, al parecer, solventada, poniendo a disposición del personal sanitario los EPI precisos para el desempeño de sus funciones

asistenciales, y adoptándose las medidas preventivas de los riesgos para la salud de dicho personal establecidas en las normas legales, reglamentarias y procedimientos específicos de actuación en el ámbito sanitario.

Por todo ello, hemos de concluir que, como mantienen las organizaciones colegiales y los profesionales promotores de estas quejas, **en los primeros meses de pandemia no se adoptaron por la Administración sanitaria todas las medidas necesarias para la prevención de los riesgos a que previsiblemente iba a estar expuesto el personal de los centros e instalaciones del Sistema Sanitario Público de Andalucía**, como

**“En los primeros meses de pandemia no se adoptaron por la Administración sanitaria todas las medidas necesarias para la prevención de los riesgos”**



consecuencia de la misma, y que no pudieron disponer de los correspondientes medios de protección de la seguridad y salud de estos profesionales, ante la insuficiente planificación, provisión y gestión de dichos medios en ese periodo.

No obstante, en este contexto hay que tener en cuenta que, como se reconoce en la referida Sentencia del Tribunal Supremo, durante este periodo concurren *“unas circunstancias absolutamente excepcionales, desconocidas desde hace muchas décadas y que esa excepcionalidad se ha manifestado a escala mundial y puede haber ocasionado serias dificultades de abastecimiento de medios de protección en los mercados internacionales”*. Sin perjuicio de ello, es indudable que la insuficiencia de medios de protección del personal sanitario para el desarrollo de sus funciones ocasionó que estos profesionales se vieran expuestos a un grave riesgo para su salud e integridad física como consecuencia del desempeño de sus cometidos laborales y que, en más casos de los que hubiera sido deseable, llegaran a materializarse.

Condiciones éstas que acrecientan **el compromiso y profesionalidad del personal sanitario en el ejercicio de sus funciones en estas difícilísimas circunstancias**, y cuyo esfuerzo ímprobo y abnegado durante la pandemia en el desempeño de las mismas **ha sido reconocido y agradecido por toda la sociedad, y al que también se suma esta Institución**.

La intervención de esta Defensoría en estas quejas concluyó con la correspondiente Resolución, dirigida a la Viceconsejería de Familia y a la Dirección General de Personal del SAS, en la que se recomendaba que se adopten todas las medidas que fueran necesarias para evitar los riesgos laborales del personal sanitario en el desempeño de sus cometidos profesionales, así como una adecuada planificación, provisión y gestión de los medios de protección que fueran indispensables para el desarrollo de los mismos, con objeto de que, ante situaciones extraordinarias, como la pandemia de la Covid-19, no se ponga en riesgo la salud e integridad física de dicho personal por la insuficiencia de estos medios.

Finalmente, en los días de elaboración de este Informe, ha llegado la respuesta de la Viceconsejería de Salud y Familias a la Resolución formulada, en la que se nos comunica que, *“aceptamos las dos recomendaciones trasladadas, en el bien entendido que ha sido nuestro proceder desde el inicio de la pandemia de acuerdo con nuestra capacidad de actuación y del conocimiento disponible”*.

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

En las quejas que nos ha dirigido la ciudadanía durante 2020 en materia de Empleo Público, Políticas Activas de Empleo, Trabajo y Seguridad Social, ha seguido destacando, como aspecto general común en un elevado número de quejas, el de los **constantes retrasos por parte de las Administraciones públicas en la resolución de sus procedimientos**.

Estas demoras se han generalizado en todas las Administraciones públicas, convirtiéndose en una **práctica de todo punto inaceptable que supone un incumplimiento por parte de dichas Administraciones de las normas y principios generales que están obligadas a observar en su actuación**, para garantizar a la ciudadanía el derecho que tienen reconocido a una buena administración. Situación que, durante este año, se ha visto aún más extendida y agudizada como consecuencia de las circunstancias excepcionales vividas por la pandemia de la Covid-19.

Durante el año 2020 se han tramitado más de cien quejas por dilaciones y retrasos injustificados en la resolución de los procedimientos que afectan a todas las áreas de actuación objeto de este Capítulo, así como a todas las Administraciones Públicas de Andalucía (queja 19/3868, queja 19/4833, queja 19/5192, queja 19/6299, queja 20/106...). Muchas de estas quejas se han resuelto favorablemente en el curso de nuestra intervención, si bien en 36 quejas se han debido formular Resoluciones a las Administraciones públicas de Andalucía a fin de que dieran cumplimiento a la obligación legal que tienen de resolver los procedimientos en tiempo y forma.

A las Administraciones afectadas por estas quejas, **se les ha recomendado que, sin más dilación, se adopten las resoluciones pendientes en los correspondientes expedientes administrativos y se les notifique a las personas interesadas**, dando cumplimiento a la obligación legal que les incumbe. Asimismo, se les



ha recomendado que, a la mayor urgencia posible, se adopten las medidas de racionalidad organizativa que sean necesarias para garantizar la resolución de los mismos en los plazos legalmente establecidos, así como que, en caso de ser preciso, se adopten las medidas de racionalidad organizativa y de ordenación de medios que fueran necesarias para ello.

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

Durante el año 2020 se han tramitado 101 quejas relacionadas con el acceso y mantenimiento del empleo público de las personas con discapacidad.

Entre estas cabe destacar la **queja 20/2192**, promovida de oficio, sobre el modo de acreditar la condición de persona con discapacidad en los procesos selectivos de acceso al empleo público a partir de las **Sentencias del Tribunal Supremo números 992/2018, 993/2018 y 994/2018, de 29 de noviembre**.

En dichas sentencias se declara ineficaz, por incurrir en «*ultra vires*», el art. 4.2 del vigente Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (LGDPD), que establece que son equiparables, a todos los efectos, a las personas con discapacidad a las que se haya reconocido un grado de discapacidad del 33%, los pensionistas de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, así como los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

**En el ámbito del acceso al empleo público, las consecuencias de esta situación dieron lugar a la apertura de la citada queja de oficio** ante las dudas que se generaban en cuanto al criterio a seguir a este respecto, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, y que nos habían sido trasladadas en quejas y consultas por la ciudadanía en diversas ocasiones. Ante esta situación, nos dirigimos a la Secretaría General para la Administración Pública planteándole que nos aclarara su posicionamiento al respecto.

A tal fin, le indicábamos que las medidas de acción positiva para el acceso al empleo público en favor de las personas con discapacidad, concretadas en la reserva de un porcentaje de plazas en las ofertas de empleo público para ser cubiertas entre personas que acrediten tener dicha condición, se introducen con rango legal en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) aprobado por la derogada Ley 7/2207, de 12 de abril, que establecía, en su art 59.1, que “en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, considerando como tales las definidas en el apartado 2 del artículo 1 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, ...”.

Precepto que, como vemos, se remite al concepto legal de persona con discapacidad de la Ley de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (Liondau), en el que se incluían, a efectos de lo previsto en dicha Ley, quienes tuvieran reconocido una incapacidad permanente en grado total o superior.

Y, en ese contexto, no puede dejar de tenerse en cuenta que en el art. 1.1 de la ley, al determinar que el objeto de esta ley es establecer medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución, se precisa en su último párrafo que, *“asimismo, se entiende por igualdad de oportunidades la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social”*.

Finalmente, se recibe en esta institución la respuesta solicitada a través del informe remitido por la Viceconsejería de Presidencia, Administración Pública e Interior. En dicho informe, tras el análisis de las normas jurídicas que resultan de aplicación en relación con este asunto, así como las Sentencias del Tribunal Supremo del año 2018 en las que se aborda esta cuestión, se concluye considerando **“que sólo con la documentación que reconozca la condición de pensionista por incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, bastaría para acreditar el grado de discapacidad igual al 33 por ciento, que es el grado mínimo en el ámbito del acceso al empleo público”**.



Otras quejas a destacar en este apartado, tramitadas en el año 2020, son: la **queja 19/2253** iniciada de oficio, por el incumplimiento por parte de la Universidad de Sevilla del precepto legal que establece, dentro del cupo legal de reserva en favor de personas con discapacidad, la reserva del 1% de plazas prevista en el mismo para personas con enfermedad mental; la **queja 19/3719** promovida de oficio, sobre adaptaciones de tiempo y medios para personas con un grado de discapacidad inferior al 33% en el desarrollo de los procesos selectivos del Servicio Andaluz de Salud y **la queja 20/6942**, sobre la situación de los docentes con discapacidad auditiva incorporados tras la finalización del estado de alarma.

Estas quejas, que finalizaron con la correspondiente Resolución, se comentan en mayor profundidad en el Subcapítulo 3, de Dependencia y Servicios Sociales, del presente Informe Anual.

### 1.5.2.4. 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

El aspecto más destacable que presentan las quejas tramitadas por este Área en el año 2020, en relación con principio constitucional de igualdad de trato entre hombres y mujeres, es, también, el de **la incidencia negativa que la pandemia de la Covid-19 ha tenido en su aplicación efectiva** (queja 20/0004, queja 20/0809, queja 20/2375, queja 20/5806...).

La desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso al mercado laboral y en las condiciones de trabajo, ha dado un paso atrás con esta crisis al precisarse de un mayor apoyo en las tareas de atención a familiares y personas dependientes, que recaen fundamentalmente sobre las mujeres, y afectar con mayor amplitud y menor cobertura a sectores de actividad claramente feminizados, como el servicio doméstico o el de cuidadoras.

Entre las quejas tramitadas en este ejercicio que afectan a la efectividad de dicho principio, cabe destacar **la queja 19/6033**, en la que interesada nos denunciaba su exclusión de las oposiciones de Maestro por no poder acudir a la prueba de selección al encontrarse de parto.

En el Subcapítulo 6, de Igualdad de Género, del presente Informe Anual se comenta con mayor profundidad las quejas que tratan de esta materia, así como la Resolución que se formuló en la mencionada queja 19/6033.

### 1.5.2.5. En relación con el acceso al empleo público

#### 1.5.2.5.1. Afectación del derecho de acceso al empleo público como consecuencia de la situación originada por la pandemia de la Covid-19 (convocatorias "expres")

Como consecuencia de la situación extraordinaria derivada de la pandemia ocasionada por la Covid-19, durante el año 2020 se han presentado en esta Institución numerosas quejas por la posible afectación de sus derechos de acceso al empleo público.

Un primer bloque de quejas (queja 20/1735, queja 20/1774, queja 20/1879, queja 20/2473, queja 20/2635...) están relacionadas con la suspensión de plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público establecido en la Disposición adicional tercera, apartado 1, del Real Decreto 463/2020, por el que se establece el estado de alarma, al considerar las personas promotoras de la mismas que con dicha suspensión habían resultado perjudicadas en el ejercicio de sus derechos.

Interrupción del plazo para la toma de posesión de funcionarios en prácticas o de funcionarios interinos, suspensión del plazo de tramitación de expedientes disciplinarios, suspensión de las oposiciones a cuerpos de personal docente, o la reanudación del plazo para presentación de solicitudes de un proceso selectivo en una entidad local, han sido las causas más frecuentes motivadoras de estas quejas, y que tienen como elemento común la suspensión de plazos administrativos que establece la citada disposición por la que se declara el estado de alarma.



En estos casos -al margen de alguna cuestión adicional vinculada a dicha suspensión de plazos, como es el perjuicio que se deriva para los interinos docentes en relación con su posición en la bolsa de interinidades y sustituciones, que se está tramitando como queja-, aún reconociendo el perjuicio que puedan sufrir los interesados por esta medida, les hemos manifestado la imposibilidad de intervenir ante estas denuncias al estar amparadas las suspensiones por las normas en vigor durante dicho periodo.

A este respecto, hemos puesto de manifiesto a las personas interesadas que todas estas medidas y actuaciones extraordinarias son fruto de un contexto absolutamente excepcional, por lo que tenemos que ser conscientes de que las mismas tienen como única finalidad proteger al conjunto de la sociedad de esta pandemia mundial que está poniendo en gravísimo riesgo la salud pública. Ante lo cual, hemos compartido con estas personas nuestra opinión de que **debemos hacer un esfuerzo por tratar de comprender y aceptar estas medidas en pro del bien común**, y que así lo estamos trasladando a los ciudadanos que solicitan el amparo de esta Institución ante estas circunstancias.

Además de estas quejas, las que representan un mayor número de las dirigidas a esta Defensoría durante el año 2020, han sido las relacionadas con las ofertas extraordinarias de empleo, promovidas por la Administración de la Junta de Andalucía, y que se vienen realizando, en el marco de la emergencia de salud pública ocasionada por el Covid-19, las denominadas **"convocatorias exprés"**. Entre otras, la queja 20/4322, la queja 20/4507, la queja 20/4758, la queja 20/5017, la queja 20/6209 y la queja 20/7738.

Dichas convocatorias se amparan en el Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo, por el que se establecen medidas administrativas extraordinarias y urgentes para garantizar la prestación adecuada de los servicios públicos en sectores esenciales que pudieran verse afectados por los efectos de la pandemia.

En base a lo expuesto, la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública adopta la Resolución de 14 de abril de 2020, en cuyo Anexo se aprueban las Bases que articulan este procedimiento de emergencia para la selección del personal funcionario interino y laboral temporal. De acuerdo con el mismo, las primeras personas a la hora de optar a uno de estos empleos serían las integrantes de las distintas bolsas de funcionarios o personal laboral y, una vez agotadas las mismas, se realizaría una convocatoria pública a la que podrán concurrir todas aquellas personas que reúnan los requisitos de titulación o experiencia exigidas, debiendo presentar su solicitud, vía email, en un plazo de 24 horas desde la publicación de la oferta.

Dicho procedimiento fue utilizado por primera vez para la provisión de las plazas de auxiliar de playa dentro del Plan "playas seguras 2020", aprobado por el Consejo de Gobierno en sesión de 26 de mayo de 2020, en el marco de las medidas previstas en el Decreto-Ley 12/2020, por el que se establecen medidas urgentes y extraordinarias relativas a la seguridad en las playas, y que dio lugar a numerosas quejas. En este caso, dadas las circunstancias de emergencia ante la inmediatez del riesgo para la salud pública que concurrían en esa oferta pública de empleo, consideramos que la misma se encontraba habilitada por la normativa vigente a la que hemos hecho referencia.

No obstante, con posterioridad se han seguido realizando otras convocatorias de estas características para otras áreas de actividad de la Administración autonómica, en las que no queda justificada su directa relación con la situación de emergencia sanitaria y que han seguido dando lugar a un número considerable de quejas ante esta Defensoría.

En estas quejas, además del incumplimiento de los principios constitucionales de acceso al empleo público, se denuncia también el carácter discriminatorio de estas convocatorias. Por un lado, al no contemplarse la preceptiva reserva legal en favor de personas con discapacidad y, por otro, al excluir de las mismas a aquellas personas que se encuentren incluidas en alguno de los colectivos de riesgo establecidos en el apartado tercero de la Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública de 13 de marzo de 2020, entre los que se incluyen, además, las mujeres embarazadas o las personas mayores de 60 años.

Por último, en las quejas remitidas por este motivo, también se pone de manifiesto la disconformidad con el sistema de selección que se está siguiendo para este tipo de contrataciones, que se considera manifiestamente injusto y contrario a los principios constitucionales de acceso al empleo público.



Ante la vulneración de los principios constitucionales afectados, y la **posible extralimitación en que se pudiera estar incurriendo por el uso no justificado de estas convocatorias**, se han admitido a trámite estas quejas habiéndose solicitado a la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior el correspondiente informe sobre estas cuestiones.

En el informe remitido por la Secretaría General para la Administración Pública, se viene a justificar de manera reiterada este tipo de contrataciones urgentes, debido a la situación crítica en la que determinados servicios públicos se encontraban y, al parecer, se siguen encontrando, como consecuencia de la evolución de la pandemia en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma. Asimismo se justifica esta forma de proceder por la necesidad de prestar el servicio de forma adecuada y satisfactoria, para lo que se requiere la correspondiente dotación de recursos humanos con carácter de urgencia, debiendo agilizarse todos los trámites que conlleva este procedimiento de contratación por parte de la Administración.

No obstante, al considerar que en algunas de la convocatorias realizadas por este procedimiento para la cobertura de determinados puestos de trabajo, por razones de emergencia sanitaria, no se aprecia que los puestos ofertados presten un servicio que pudiera verse afectado por un motivo de salud pública, justificativo de la excepcionalidad del procedimiento de selección seguido para la cobertura de los mismos, reiteramos la solicitud de las convocatorias publicadas por esta vía excepcional y urgente, así como la acreditación en cada convocatoria de la necesidad de la cobertura de las plazas con dicho carácter en razón de la situación de emergencia sanitaria.

Por otra parte, y teniendo en cuenta las manifestaciones que se incluyen en otras quejas presentadas con posterioridad ante esta Institución, solicitamos asimismo que se nos informe si, con carácter previo a la publicación de la correspondiente convocatoria, resultaba acreditado que se hubieran agotado las bolsas de las categorías profesionales de los puestos ofertados. Por último, ante las noticias publicadas en distintos medios de comunicación solicitamos, asimismo, que se nos confirme si la valoración de la legalidad de este tipo de contrataciones de urgencia estaba pendiente de decisión judicial.

Mientras esperamos la respuesta de la Administración de la Junta de Andalucía hemos tenido conocimiento del **Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 26 de noviembre de 2020, acordando la suspensión cautelar de la convocatoria para la selección de aspirantes a nombramiento como personal funcionario interino**, asimilado al Cuerpo General de Administrativos (C1.1000), para trabajar presencialmente en el marco de la emergencia de salud pública ocasionada por la Covid-19, publicada el 15 de septiembre de 2020 en la página web del empleado público de la Junta de Andalucía, para cubrir determinados puestos de trabajo en el ámbito de diferentes centros directivos de dicha Administración.

El referido Auto judicial considera que esta convocatoria atenta contra el principio de jerarquía normativa recogido en el artículo 9.1 de la Constitución, así como contra el art. 14 del Texto Constitucional al discriminar a aquellas personas que padezcan determinadas enfermedades o factores, las embarazadas o quienes se encuentren en periodo de lactancia y al colectivo de personas mayores de 60 años. Citando igualmente como infringidos los artículos 23 y 103 de la CE al señalar textualmente que **"la convocatoria es contraria de plano a los principios de mérito y capacidad"**. Asimismo, el auto del alto tribunal andaluz llama la atención sobre que *"no haya más 'mérito' y criterio de selección que tener la fortuna de que la solicitud tenga entrada antes de que se adjudiquen las plazas que se ofertan"*.

Al tener conocimiento del carácter sub iudice de este asunto suspendemos nuestras actuaciones, sin perjuicio de seguir a la espera de la respuesta al requerimiento de información realizado a la Administración de la Junta de Andalucía para su valoración y conocer las medidas que vaya a adoptar ante el contenido del citado Auto judicial.

### 1.5.2.5.2. Derecho a participar en los procesos de promoción interna al Subgrupo A1 desde el Subgrupo C1

En la queja 19/3794, la persona interesada nos planteaba su disconformidad con la exclusión para poder promocionar desde el Subgrupo C1 al Subgrupo A1 en la Administración de la Junta de Andalucía, de conformidad con la disposición transitoria tercera.3 del EBEP.



Tras su admisión a trámite, la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública mantiene en su informe que, de acuerdo con lo establecido en la disposición final cuarta, apartado tercero del EBEP, dado que no se ha dictado Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma, en Andalucía sigue vigente el artículo 31.2 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de dicha Administración; es decir, que continúa vigente el requisito de promocionar desde el subgrupo inmediatamente inferior.

Ante esta interpretación que sostiene la Administración de la Junta de Andalucía, consideramos que debe realizarse una interpretación más acorde con la finalidad que se propone el propio EBEP, en su exposición de motivos, en la que ya se indica que el objeto de la promoción interna no es otro que: *“no se limiten las oportunidades de quienes tienen interés y deseo de alcanzar con su dedicación y esfuerzo las mayores responsabilidades”*.

Por contra, en nuestra opinión, la interpretación que nos traslada dicha Administración se aleja de esa pauta interpretativa que señala el legislador, limitando con ello el derecho a promocionar de los empleados públicos, y más aún, en este caso, si tenemos en cuenta que desde que se publicó el EBEP, hace más de 18 años, está pendiente de su desarrollo normativo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así, tras al análisis de la Disposición transitoria tercera.3 en relación con la Disposición final cuarta.2 y el art. 18 del EBEP, puede colegirse, como ha hecho hasta el momento la doctrina jurisprudencial existente sobre la cuestión objeto de la presente queja, que la posibilidad de que los funcionarios del Subgrupo C1 que reúnan la titulación exigida puedan promocionar al Grupo A sin necesidad de pasar por el nuevo Grupo B de acuerdo con lo establecido en el mencionado precepto legal, es una opción que el Estatuto Básico regula con carácter transitorio, hasta que se proceda al desarrollo normativo por las comunidades autónomas del art. 18, ya que de lo contrario dicha Disposición transitoria carecería de sentido y de toda lógica jurídica, bastando pues con esperar al desarrollo reglamentario que determina la Disposición final cuarta.

Por consiguiente, **cabe considerar, y así lo hace esta Institución, que el espíritu del legislador contenido en la referida Disposición transitoria no es otro que posibilitar la promoción interna en el ámbito de cada una de las Administraciones públicas**, facilitándoles la ordenación y la regulación de su función pública.

En apoyo de esta interpretación nos remitíamos, asimismo, a la fundamentación jurídica que se contiene en las Sentencias 1210/2019 de 18 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y 1664/2016 de 3 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que tratan sobre recursos planteados en relación con el asunto objeto de la presente queja.

Finalmente, en aplicación de las normas y doctrina jurisprudencial referidas, **sugeríamos a la Administración Autonómica** que, en el caso del interesado, y extensiblemente a todos los supuestos en los que se dé la misma casuística, **procediera a la aplicación de la Disposición transitoria tercera, apartado 3 del EBEP hasta que se proceda a dictar las normas de desarrollo del art. 18 del mismo**, permitiéndose de esta forma la promoción desde el Subgrupo C1 al Subgrupo A1.

En su respuesta a la resolución formulada la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública sigue manteniendo su interpretación inicial procediéndose al cierre de esta queja por discrepancia técnica.

### 1.5.2.5.3. La Bolsa de Trabajo como instrumento más efectivo para la cobertura de las necesidades temporales de acceso al empleo público

En el curso de la tramitación de la queja 17/4297, por la posible falta de transparencia en la gestión de la bolsa de empleo del Ayuntamiento de Nerva, tras reiterar en varias ocasiones a esta Entidad Local la remisión del preceptivo informe y advertirle de las consecuencias de su falta de colaboración, en la respuesta que finalmente dirige a esta Institución nos comunica que dicho Ayuntamiento *“no dispone de Bolsa de Empleo para la contratación temporal de personal”*.

Ante estas circunstancias, y las disfunciones observadas en la cobertura de los puestos de trabajo municipales con carácter temporal, manifestamos al Ayuntamiento que, en cualquier organización prestadora de servicios, el empleo de los medios materiales adecuados y recursos humanos suficientemente preparados son una necesidad imprescindible para el eficaz cumplimiento de sus fines. Ello también es



trasladable a las organizaciones del sector público, como es el caso de las entidades locales que prestan servicios a los vecinos del municipio, y que, de acuerdo con lo establecido en el art. 69 del EBEP, también resultan obligadas a la planificación de sus recursos humanos a fin de posibilitar la eficaz prestación de los mismos.

En este contexto, a partir de la preceptiva aplicación de los principios constitucionales de acceso al empleo público previstos en los artículos 23.2 y 103.3 de la CE, la legislación vigente no establece un concreto procedimiento de selección para la contratación de personal laboral temporal, más allá de establecer la imprescindible sujeción a dichos principios de la convocatoria y el desarrollo del proceso selectivo en cuestión.

La ausencia de una regulación general en el ámbito local a este respecto no ha impedido que las entidades locales hayan acordado la constitución de bolsas de trabajo para contratar a personal temporal en casos de urgencia. Porque, como se afirma en el Informe Anual del año 2016 del Sindic de Greuges de Cataluña "las bolsas de trabajo son un mecanismo diligente para la cobertura de vacantes o sustituciones con carácter temporal, dado que se han constituido con un método de selección que respeta los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad".

Y, como se indica en el **Informe Especial del Defensor del Pueblo sobre Funcionarios interinos y personal eventual**: "El que el nombramiento de los interinos o la contratación de los laborales temporales se haga en **ausencia de una bolsa de trabajo supone una menor agilidad en la ocupación de la vacante producida y un mayor riesgo de que la discrecionalidad que tiene en este aspecto la Administración se convierta en arbitrariedad** si no se observan en el proceso selectivo que debe llevarse a cabo los principios constitucionales".

Por tanto, aunque la vigente legislación no establezca un procedimiento concreto para la selección de dicho personal con carácter temporal, sería conveniente que por parte de la Administración Local, y del resto de Administraciones públicas, se adoptasen los criterios que hayan de regir la selección de personal de carácter temporal, de forma que queden garantizados los principios constitucionales de acceso al empleo público.

Y, en este sentido, la constitución de bolsa de trabajo puede considerarse como una institución jurídica normal que se ajusta a Derecho y que los tribunales la aceptan como uno de los medios más favorables para poder cubrir transitoriamente los puestos de trabajo cuando razones de urgencia y necesidad así lo aconsejen.

Este sistema de creación de **bolsas de trabajo o empleo resulta el sistema más adecuado para la selección del personal temporal (interino o laboral temporal) a medida que surjan las necesidades de efectivos**. Así, para

su constitución y para atender los principios constitucionales ya citados, se debería llevar a cabo la correspondiente convocatoria pública, con la consiguiente valoración de méritos y, en su caso, realización de las pruebas que puedan establecerse, con el fin de que las personas que soliciten su inclusión en la misma resulten valoradas en base a criterios de mérito y capacidad para obtener una posición u otra dentro de las distintas categorías de personal que se incluyan en la Bolsa correspondiente.

Por todo ello, sugerimos al Ayuntamiento de Nerva que proceda a la creación de una Bolsa de Trabajo que garantice que, tanto la selección de personal funcionario interino, como la contratación del personal laboral temporal, se realizará mediante un sistema que garantice el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad y publicidad, que rigen para el acceso al empleo público, posibilitando la necesaria agilidad, racionalidad, objetividad y transparencia en la selección.

Estamos a la espera de la respuesta del Ayuntamiento a la Resolución que se le dirigió.

**"Este sistema de creación de bolsas resulta el sistema más adecuado para la selección del personal temporal"**



### 1.5.2.5.4. Adecuación del cuadro de exclusiones médicas que rigen para el ingreso en las distintas categorías de los Cuerpos de la Policía Local

A través de distintas quejas que se venían recibiendo en esta Institución pudimos comprobar que, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras Administraciones públicas, la Administración de la Junta de Andalucía no había procedido a modificar la Orden de la Consejería de Gobernación de 22 de diciembre de 2003, por la que se establecen las pruebas selectivas, los temarios y el baremo de méritos para el ingreso, la promoción interna y la movilidad a las distintas categorías de los Cuerpos de la Policía Local, en lo que afecta al cuadro de exclusiones médicas que registrarán para el ingreso en las distintas categorías de los mismos, a fin de adaptarla a los criterios que se establecen en el citado Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de noviembre de 2018.

Dicho Acuerdo excluye del cuadro de exclusiones médicas enfermedades como VIH, diabetes, psoriasis y celiaquía, y determina que no cabe la exclusión de aspirantes por mero diagnóstico y, en todo caso, la situación clínica del aspirante. De esta forma, tras la evolución de estas enfermedades y los informes técnicos correspondientes, se pretende terminar con la discriminación hacia las personas afectadas por las mismas.

Así pues, **el hecho de que nuestra Administración autonómica aún no haya procedido a la adaptación del cuadro de exclusiones médicas al mentado Acuerdo, viene produciendo situaciones incongruentes** a la hora de aplicar los criterios de valoración de las enfermedades y procesos patológicos determinantes de la exclusión médica para el acceso a las distintas categorías de los Cuerpos de la Policía Local en Andalucía que afecta a aquellas personas afectadas por las referidas enfermedades que ven imposibilitada su participación en dichos procesos selectivos.

Ante estas circunstancias, procedimos a la apertura de oficio de la queja 19/2102, solicitando el correspondiente informe a la Secretaría General de Interior y Espectáculos Públicos por la posible afectación de los derechos reconocidos a la ciudadanía en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución Española.

En la respuesta que nos traslada dicha Administración se nos informa que se ha constituido un grupo de trabajo para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, cuya aprobación conllevará, según lo regulado en la misma, la modificación de las vigentes normas de desarrollo de la actual Ley 13/2001, entre las que se encuentran el Decreto 201/2003 y la citada Orden de 22 de diciembre de 2003.

En este sentido, y en relación con el impedimento que la enfermedad pueda suponer para el acceso y mantenimiento del empleo, recordamos a la Administración que la Sentencia del Tribunal Constitucional 62/2008, de 26 de mayo, ha señalado que la enfermedad puede *"en determinadas circunstancias, constituir un factor de discriminación análogo a los expresamente contemplados en el artículo 14 de la Constitución, encuadrable en la cláusula genérica de las otras circunstancias o condiciones personales o sociales contemplada en el mismo"*.

Y, en esta línea, la jurisprudencia viene considerando que la paulatina eliminación de las barreras que impiden el acceso al empleo público en condiciones de igualdad, constituye un deber ineludible para las distintas Administraciones públicas, que, en el ámbito de la enfermedad, deberán excluir sólo a aquellas patologías que impidan el normal desarrollo de los cometidos propios de un determinado empleo público.

Para dar respuesta a esta situación de discriminación que se estaba produciendo en el acceso al empleo público para determinados colectivos que, por padecer determinadas enfermedades, resultaban excluidos en el acceso a determinados cuerpos de la Administración pública, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, aprobó el Acuerdo de 30 de noviembre de 2018 por el que se actualiza el catálogo de las causas médicas de exclusión en el acceso al empleo público, que todavía operaba en determinados ámbitos, entre otros, en el de los cuerpos policiales.

Es esta una medida de justicia social, que han apoyado todos los grupos parlamentarios en las diversas iniciativas presentadas en las Cortes, y que el Gobierno ha querido abordar para poner fin a una discriminación



histórica que venían soportando más de siete millones de personas que tienen alguno de los diagnósticos contemplados en el Acuerdo.

En el ámbito de la Administración del Estado estos criterios se han incorporado ya al Real Decreto 2011/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2019, así como a la normativa reguladora de acceso a los Cuerpos de Policía Local en otras Comunidades Autónomas (Canarias y Comunidad Valenciana).

Ante estas circunstancias, **la adaptación en el ámbito de Andalucía del cuadro de exclusiones médicas contempladas en la Orden de 22 de diciembre de 2003, al nuevo catálogo aprobado en el referido Acuerdo del Consejo de Ministros, no admite más demoras**, ya que de no producirse dicha actualización, se estaría manteniendo una situación de discriminación para aquellas personas afectadas por alguna de las enfermedades, que han sido eliminadas como causa de exclusión en dicho Acuerdo, para poder acceder a determinados cuerpos de las Administraciones públicas andaluzas. Y que, en el caso de las personas afectadas por la misma, verían así vulnerado su legítimo derecho de acceder a un empleo público al que han optado, siempre que reúnan los requisitos y condiciones establecidos para ello.

Por todo ello, recomendamos a la Administración de la Junta de Andalucía para que, sin más demora, se adopten las medidas que procedan para adaptar dicha Orden a las modificaciones adoptadas por el Consejo de Ministros de fecha 30 de noviembre de 2018.

Con fecha 1 de octubre de 2020 recibimos respuesta de la Viceconsejería de Presidencia, Administración Pública e Interior aceptando la Recomendación que se le dirigió. Finalmente se ha publicado en el BOJA núm. 236, de 9 de diciembre, la Orden de 30 de noviembre de 2020 que incluye las modificaciones pertinentes para dar cumplimiento al referido Acuerdo del Consejo de Ministros.

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

#### 1.5.2.6.1. Impedimentos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral

En este apartado, entre las quejas que se han recibido en la Defensoría en esta materia durante el año 2020, cabe destacar las quejas relacionadas con la situación de pandemia sanitaria que estamos viviendo, en las que las personas interesadas nos planteaban situaciones que consideraban que afectaba a su derecho a que se flexibilicen las condiciones de trabajo para favorecer la conciliación de la vida familiar y personal, en caso de necesidades de menores o mayores dependientes a su cargo, previsto en el art. 6 del Real Decreto-ley 8/2020 y en las distintas normas reguladoras de estas situaciones para el personal empleado público en sus correspondientes Administraciones. En el caso de la Junta de Andalucía, en la Resolución de la Secretaría General de Administración Pública de 12 de marzo de 2020, complementada por la de 13 de marzo de dicho año.

Las cuestiones controvertidas, en la mayoría de los casos, se centraban en determinar si la necesidad de cuidado de la persona a cargo daba lugar a la inclusión en alguno de los grupos de riesgo establecidos para la concesión de un permiso o adecuación de la jornada para su atención. En estos supuestos, contestamos a las personas interesadas que corresponde apreciar a la Administración si las patologías alegadas respecto de la persona a cargo son susceptibles de encuadrarse en alguno de los grupos de riesgo previstos en la referida Resolución, en función de los informes médicos y circunstancias alegadas.

Y, en cuanto a la **concesión de permisos o cambios en la jornada**, dependiendo de la Administración en cuestión, **se podrán autorizar cuando concurren circunstancias graves que lo justifiquen, y siempre que las necesidades del servicio queden cubiertas**.

Tras solicitar la correspondiente documentación justificativa de la situación planteada la mayoría de las quejas fueron cerradas al no adjuntarse la documentación requerida o no quedar acreditada la concurrencia de las circunstancias que se han determinado para poder ejercitar este derecho. En las tramitadas, tras



recibirse los informes de las Administraciones correspondientes no se apreció un comportamiento de las mismas contrario al ordenamiento jurídico que resultaba de aplicación en ese momento.

### 1.5.2.6.2. Del derecho de acceso a las plantillas correctoras de exámenes de procesos selectivos

Entre las quejas tramitadas durante el año 2020 en esta Institución relacionadas con el derecho de acceso a expedientes de procesos selectivos, destaca la **queja 19/2120** en la que la persona interesada denuncia la negativa por parte del tribunal de selección del concurso oposición convocado por Tussam a facilitarle la plantilla correctora de los ejercicios realizados.

La cuestión objeto de dicha queja, así como de otras similares que se han presentado ante esta Institución, hay que encuadrarlas en el ámbito del derecho a la información y acceso a los registros y archivos administrativos que se reconoce a la ciudadanía en el art. 105 de la CE, y se consagra en la regulación que se contiene en los artículos 13.d) y 53.1.a) de la Ley 39/2015 (LPAC), que establecen los derechos de acceso a la información pública, archivo y registros, y a conocer el estado de tramitación de los procedimientos, así como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

En este marco legal, el derecho a acceder a documentos públicos que forman parte del expediente de un proceso selectivo encuentra un amplio respaldo en el ordenamiento jurídico. Y, ante una actuación negativa, insuficiente o irregular en este punto por parte de los órganos de selección, las personas interesadas en estos procedimientos pueden plantear las alegaciones o recursos que correspondan conforme a lo dispuesto en las bases de la convocatoria o en los reglamentos aplicables al caso.

Por todo ello, en relación con el asunto objeto de la queja, no cabe admitir el motivo alegado por la empresa municipal afectada para justificar su negativa a facilitar las plantillas correctoras de los exámenes. Pues, aunque no exista una norma concreta que imponga al tribunal la obligación de facilitarlas, como ya se ha puesto de manifiesto esta Institución (**queja 19/3781**) deben hacerse públicas estas plantillas correctoras, ya que así los aspirantes interesados podrán formular, en su caso, las reclamaciones que tengan por conveniente con mayor rigor en sus argumentos. Y, si bien es cierto que se trata de una práctica que no se encuentra contemplada en la convocatoria, tampoco se encuentra vedada por la misma, ni tal proceder supondría una modificación de sus bases.

**La publicidad de las plantillas correctoras debe encuadrarse, por tanto, dentro de la observancia del principio general de transparencia en toda actuación administrativa**, procediendo su entrega en base a las normas y principios referidos al no observarse la existencia de límites al derecho de acceso a conocer las respuestas correctas.

Criterio que, asimismo, se funda en las Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2005 y 16 de octubre de 2017, así como en diversas Resoluciones del Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno adoptadas en casos similares y en la Resolución del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales 16009827, de 26 de diciembre de 2016.

Finalmente, se resolvió recomendando a Tussam que se adoptaran las medidas oportunas para la publicación de la plantilla correctora de los exámenes de pruebas selectivas que se desarrollen en su ámbito.

La Resolución formulada fue aceptada por la Dirección-Gerencia de Tussam.

### 1.5.2.6.3. Prevención y actuación en los casos de acoso laboral en la Administración de la Junta de Andalucía

Durante el año 2020 se han seguido recibiendo en la Institución diversas quejas que denuncian situaciones de acoso laboral a personal de las Administraciones públicas andaluzas que afectan al derecho que tiene toda persona a realizar su actividad laboral libre de cualquier tipo de acoso, que constituye un riesgo psicosocial que atenta contra la dignidad, la integridad moral y la salud de la persona que lo sufre (queja 20/623, queja 20/5531, queja 20/2673, queja 20/1169, queja 20/2906...).



En este año se ha finalizado también la tramitación de la **queja 18/0823** que inició de oficio esta Institución al tener conocimiento de diversas incidencias y disfunciones en el funcionamiento de los Comités de Investigación Interna para las situaciones de acoso previstos en el Protocolo de prevención y actuación en los casos de acoso laboral, sexual y por razón de sexo u otra discriminación, de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Acuerdo de 27 de octubre de 2014, de la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de dicha Administración, a los que se encomienda toda la tramitación que requieran este tipo de denuncias con objeto de garantizar, en este ámbito, la protección de las personas empleadas públicas, así como de sus derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos.

Para recabar la información pertinente sobre la cuestión objeto de la queja de oficio acordada, se elaboró un cuestionario específico que fue remitido a todos los Comités de Investigación Interna previstos en el Protocolo (33 en total), en los ámbitos de la Administración General, Educativa, Sanitaria y de Justicia de la Junta de Andalucía, así como a nivel de Servicios Centrales de las Consejerías y Agencias de dicha Administración.

Tras la formulación de la correspondiente **Resolución**, con los resultados de la investigación realizada y las valoraciones, consideraciones, recomendaciones y sugerencias que estimamos oportuno formular en relación con este asunto, **se ha elaborado un Estudio Singular sobre El funcionamiento de los Comités de Investigación Interna para situaciones de acoso en la Administración de la Junta de Andalucía**, al que se puede acceder a través del siguiente **enlace**.

Finalmente, se formuló una Resolución general dirigida a todos los organismos afectados por esta actuación de oficio, a los que **se recomienda que adopten las medidas que procedan a fin de que queden constituidos en forma y plazo los Comités de Investigación Interna para las situaciones de acoso** con arreglo a lo previsto en el Acuerdo de modificación del Protocolo de 13 de febrero de 2020, y evitar la paralización de las denuncias recibidas hasta tanto se constituyen, así como las que fueran necesarias para la adecuada formación, disposición de los medios precisos y medidas funcionales que faciliten el cumplimiento de sus cometidos a los miembros de estos órganos. Asimismo, se le formularon diversas sugerencias para garantizar su adecuado funcionamiento y mejorar algunos aspectos no corregidos en la reforma del Protocolo que se llevó a cabo.

Hasta la fecha han contestado a la Resolución formulada un número importante de organismos aceptando las recomendaciones y sugerencias realizadas en el ámbito de sus correspondientes competencias.



### ESTUDIO SINGULAR SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITÉS DE INVESTIGACIÓN INTERNA PARA SITUACIONES DE ACOSO EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA





### 1.5.2.6.4. Acceso a información pública solicitada por un representante sindical a una empresa municipal

En la queja 18/5098, por parte de un representante sindical de CSIF-Cádiz, se denuncia la demora por parte de la empresa pública municipal Algesa en dar respuesta al escrito presentado con fecha 24 de abril de 2018, en el que solicitaba el acceso a expedientes de contratación de personal realizados por dicha empresa municipal.

Tras admitirse a trámite la queja, ante la falta de respuesta a la solicitud de remisión del preceptivo informe, con fecha 12 de febrero de 2020 se procede a **declarar la actitud entorpecedora de la Dirección Gerencia de Algesa** a la labor de investigación de esta Institución. Con posterioridad, al seguir sin atenderse la solicitud de acceso a la información pública del interesado, se elevó la queja al Ayuntamiento de Algeciras, del que depende dicha empresa.

En los informes remitidos por la Secretaría General de dicho Ayuntamiento, así como por el Director Gerente de **Algesa**, se ponía de manifiesto que no procede atender la solicitud de información planteada en base a lo dispuesto en el art. 18.1 de la Ley de Transparencia, que establece, como una de las causas de inadmisión a trámite de estas solicitudes, el *"que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley"*.

A la vista de la información facilitada y de las disposiciones vigentes que resultan de aplicación, y teniendo en cuenta que, ni siquiera, se había notificado al interesado la resolución adoptada, se procedió a formular la correspondiente Resolución.

En dicha Resolución, tras poner de manifiesto las obligaciones que en esta materia imponen a las entidades del sector público la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA), se recuerda al Ayuntamiento de Algeciras que **el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA) dirigió a Algesa la Resolución 25/2019, de 29 de enero, por el incumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa** reguladas en la dichas leyes y, de modo particular, por los incumplimientos o cumplimientos defectuosos de estas obligaciones en materia de recursos humanos.

Por otra parte, si bien el carácter abusivo de la información solicitada es, efectivamente, una de las causas de inadmisión a trámite de solicitudes de acceso a información pública previstas en el art. 18.d) de la LTAIBG, como ha matizado el Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), en sus Resoluciones, entre otras, 29, 45, y 63/2016, de 3 de marzo, dicha inadmisión por esta causa sólo procederá cuando la entidad pública pueda justificar la concurrencia de una *"circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho"*.

En cualquier caso, **siempre que concurra una finalidad seria, legítima y objetiva en la solicitud de información pública** y tenga una directa conexión con la finalidad legal de transparencia, como sucede en el caso analizado, entendemos que **no puede negarse de modo absoluto este derecho de acceso a la información**, y si existen dudas interpretativas o de alcance de la información solicitada, siempre debe intentarse su aclaración y ponderación con la persona solicitante antes de desestimar la petición, a lo que ni siquiera se llega en este supuesto, ya que se ha omitido contestación alguna al interesado.

Con independencia de ello, lo que una entidad del sector público incluida en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTPA en ningún caso puede pretender es que, ante los reiterados incumplimientos de sus obligaciones de publicidad activa y contestación a solicitudes de acceso a la información que le sean dirigidas, como ocurre en este caso, cuando el volumen de la información solicitada sea cuantitativamente importante, y traiga por causa dichos incumplimientos, la respuesta final de la Administración sea la de desestimar la solicitud de información por desproporcionada y abusiva. Proceder este que, obviamente, no encuentra acomodo en nuestro ordenamiento jurídico y, concretamente, en las normas vigentes reguladoras del derecho de la ciudadanía a la transparencia y al acceso de la información pública.

Por último, en relación con las solicitudes de información por parte de los representantes sindicales o miembros de los comités de empresa recordamos al interesado que, asimismo, dispone de la facultad de acceder a información de carácter sindical o laboral por otras vías legales propias y específicas, es preciso



tener en cuenta las consideraciones puestas de manifiesto por el CTBG en distintas Resoluciones a este respecto (entre otras Resolución 475/2017, de 23 de enero de 2018).

Finalmente, se recomienda a la Administración municipal para que se incorpore a la página web o sede electrónica de Algesa, de forma directa y con fácil acceso, el enlace al Portal de Transparencia de dicha sociedad mercantil pública, y que se dé cumplimiento a la Resolución 25/2019, de 29 de enero, del CTPDA, que se formuló a dicha sociedad pública por el incumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, entre otras, en materia de recursos humanos. Por último, se recomienda que se facilite al promotor de la presente queja la información solicitada, con las precisiones en cuanto a su contenido que el propio interesado ha introducido en relación con el alcance de su solicitud inicial.

El Ayuntamiento de Algeciras contestó aceptando las recomendaciones contenidas en la Resolución formulada.

### 1.5.2.7. En relación a las Políticas Activas de Empleo

#### 1.5.2.7.1. Demoras e incidencias en la tramitación de los ERTE

En el ámbito de las políticas activas de empleo, en el año 2020 ha destacado el aumento de las quejas presentadas a causa de la situación excepcional motivada por la pandemia de la Covid-19 (prórroga de contratos, despidos, impago de salarios...), si bien, **la inmensa mayoría de las quejas y consultas que nos han dirigido las personas afectadas, se referían a problemas en la tramitación de los ERTE y de retrasos en el pago de las prestaciones** reconocidas a los trabajadores incluidos en estos expedientes (queja 20/2791, queja 20/2844, queja 20/3002, queja 20/4190...).

En este sentido, una de las medidas más importantes adoptadas para mantener los puestos de trabajo y limitar los catastróficos efectos de la crisis de la Covid-19 en el empleo ha sido -en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo- la consideración de los ERTE que tengan su causa directa en pérdidas de actividad ocasionadas por esta situación, como provenientes de una situación de fuerza mayor, ampliándose con ello las condiciones de acceso a las prestaciones correspondientes por parte de los trabajadores y estableciéndose exoneraciones en las cotizaciones sociales de las empresas afectadas por esta situación.

A tal fin, se simplifica y agiliza el procedimiento de tramitación de estos expedientes, sin que ello suponga una merma de las garantías y de la seguridad jurídica, posibilitando el pago de la prestación correspondiente en el plazo más breve posible.

La situación excepcional que se ha vivido en el ámbito laboral durante esta crisis sanitaria ha tenido su reflejo más significativo en el elevadísimo número de ERTE tramitados en Andalucía y de trabajadores afectados por los mismos durante este periodo.

Al corresponder la tramitación de estos expedientes y pago de las prestaciones que se derivan de los mismos a un órgano de la Administración del Estado, como es el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), estas quejas se han remitido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para su tramitación, al ser la institución competente para ello.

Sin perjuicio de ello **se ha ido facilitando a las personas interesadas los teléfonos y direcciones electrónicas para comunicarse con el SEPE, así como información de como actuar ante la falta de atención y los retrasos en la tramitación de estas prestaciones** y del Convenio que se celebró entre el Ministerio de Trabajo y Economía

**“Problemas en la tramitación de los ERTE y de retrasos en el pago de las prestaciones”**



Social y las asociaciones bancarias AEB, CECA y UNACC por el que las entidades de crédito se comprometían a adelantar el pago de las prestaciones por desempleo a las los trabajadores afectados por la actual crisis sanitaria que la tuvieran reconocida.

### 1.5.2.7.2. Las contrataciones laborales en Ayuntamientos para la prestación de servicios de interés social

En relación con las contrataciones laborales que se vienen realizando en el ámbito de la Administración Local para la prestación de servicios de interés general y social se han presentado y tramitado diversas quejas en esta Institución durante el año 2020, entre las que cabe destacar la [queja 19/2789](#) y la [queja 19/5540](#).

En la queja 19/2789 la persona interesada denunciaba el procedimiento seguido por el Ayuntamiento de Cacín (Granada) para cubrir un puesto de trabajo de albañil, en el marco del programa de fomento del empleo industrial y medidas de inserción laboral en Andalucía, acogido a Orden de 20 de julio de 2018. Por su parte, en la queja 19/5540, el promotor de la queja manifestaba su disconformidad con el hecho de haber sido penalizado por el Ayuntamiento de Palma del Río para acceder al empleo social por no destinar el salario recibido al fin que se le había indicado.

Este tipo de contrataciones, en aplicación de los principios constitucionales y estatutarios de cohesión social, se llevan a cabo en desarrollo de diversos programas de inserción laboral y social dirigidos a facilitar al acceso al empleo a aquellos sectores de la población que se encuentran con mayores dificultades a la hora de acceder al mercado de trabajo y su inclusión social.

En este contexto, por el Parlamento de Andalucía se aprobó la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, por la que se aprueban una serie de medidas que tiene por objeto *"promover la creación de empleo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, fomentando la inserción laboral de personas desempleadas por parte de los ayuntamientos, para la realización de proyectos de cooperación social y comunitaria, que les permita mejorar su empleabilidad mediante la adquisición de competencias profesionales"*. En desarrollo de las mismas se aprueba la referida Orden de 20 de julio de 2018 que aprueba los programas a que se acogió el Ayuntamiento de Caucín para realizar la contratación laboral en el marco del Programa Emple@30+.

Por su parte, las Administraciones Locales han venido complementado estos programas desarrollado iniciativas concretas en el marco de planes y programas de empleo social, que persiguen propiciar la integración social de las personas en situación de vulnerabilidad social o de exclusión mediante el contacto con el mundo laboral y la mejora de la empleabilidad a través de itinerarios de integración social y laboral personalizados. Y, entre los que se inscribe, el Programa de Emergencia de obras y servicios para mitigar situaciones de exclusión social o riesgo de padecerla, de familias de Palma del Río, objeto de la queja mencionada.

**Este tipo de contrataciones**, con independencia de su generalización en todas las Administraciones públicas, **vienen suscitando dudas y cuestionándose su regulación**, a nivel jurisprudencial y doctrinal, **al considerar que entran en conflicto con los principios constitucionales de acceso al empleo público** toda vez que tiene por objeto el constituir una relación laboral con una Administración pública.

En este sentido, en la Resolución del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales de 12 de abril de 2017, entre otras, en relación con estas contrataciones considera que: *"de la normativa de aplicación se desprende que la existencia de relación contractual laboral con la Administración, fija o temporal, con independencia de la finalidad de la contratación, determina la condición de empleado público del trabajador y consiguientemente la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público"*.

No obstante, como se contempla en diversas Resoluciones de la Defensoría del Pueblo estatal, esta regla general admite una excepción en el caso de prestación de servicios derivada de convenios de colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y la Administración pública correspondiente, orientados a la mejora de la empleabilidad y para la realización de obras o servicios de interés general y social. Y en las que, como pone de manifiesto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 381/2017, de 28 de Marzo de 2017, se permite una modulación o flexibilización de los principios que rigen para el acceso al



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.



Sobre todo, teniendo en cuenta la realidad social existente detrás de cada uno de expedientes de solicitud de una PNC que, en la mayoría de los casos, están promovidos por personas en una delicada situación social, que acuden a este recurso para poder atender sus necesidades básicas de subsistencia.

Tras la recepción del informe enviado por la Consejería se envió para alegaciones a la organización promotora de la queja, que las ha remitido recientemente, estando en la actualidad en estudio y valoración los informes y documentación remitidas.

Asimismo, durante el año 2020 se han formulado numerosas Resoluciones a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, en el curso de la tramitación de las numerosas quejas que se dirigieron a esta Institución por los retrasos en la gestión y resolución de estos expedientes (queja 20/0445, queja 20/0627, queja 20/1911, queja 20/3577, para que se que se procediera a adoptar las medidas para la decisión y pago, en su caso, de estos expedientes.

En respuesta a las recomendaciones realizadas, por parte de la Consejería se nos comunica **la aprobación, a mediados del mes de julio, de un Plan de choque en materia de personal para agilizar la gestión de las pensiones y la valoración de la discapacidad en ese ámbito**, donde la gestión de las PNC, *“va a contar con la incorporación de 31 profesionales, repartidos en las distintas Delegaciones, donde Málaga, Sevilla y Cádiz, con diez, nueve y cinco personas respectivamente, serán las provincias más beneficiadas por esta medida con la finalidad de reducir los tiempos de respuesta al ciudadano”*.

### 1.5.2.8.2. Otras prestaciones de Seguridad Social (Ingreso Mínimo Vital)

Además de las quejas en materia de PNC, durante este periodo también nos ha llegado otro grupo numeroso de quejas en las que se denunciaban, fundamentalmente, demoras en la tramitación y pago de otras prestaciones de Seguridad Social que se estaban ocasionando como consecuencia de la situación administrativa derivada de la pandemia de la Covid-19 (quejas 20/1776, 20/2673, 20/3158, 20/3744...).

Al afectar a una Administración excluida de nuestro ámbito competencial se remitieron al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, si bien se informó y orientó a las personas que las remitieron de los criterios y modalidades de contacto que se habían establecido para comunicarse con la oficinas del INSS, la las vías para formular reclamaciones por la falta de atención o demoras injustificadas, en su caso.

Entre estas quejas, particularmente importante, cuantitativa y cualitativamente, han sido las que se referían a denuncias por retrasos y denegaciones del Ingreso Mínimo Vital (quejas 20/4720, 20/4960, 20/5352,20/6042, 20/7461, 20/8187...).

**La crisis ocasionada por la pandemia sanitaria ha acelerado unas reformas muy necesarias de los mecanismos de protección social en nuestro país**, ampliando y mejorando la protección social a colectivos que carecían de cobertura o contaban con una cobertura mínima de protección. En esta línea, un paso importantísimo en esa dirección ha sido la aprobación por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo del Ingreso Mínimo Vital (IMV) como *“prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas”*.

No obstante, **desde la entrada en vigor del IMV también se han reproducido en este ámbito las demoras en la tramitación y resolución de estos expedientes**, que vuelve a evidenciar la necesidad de que la Administración gestione con agilidad y prontitud estos procedimientos de prestaciones sociales. Y, más aún, en este caso que tienen por objeto atender situaciones de necesidad vital de personas y unidades familiares que carecen de recursos para ello. Ello supone, básicamente, simplificar la tramitación de las mismas y, sobre todo, evitar las excesivas demoras que, una y otra vez, se siguen produciendo en su reconocimiento y pago por causas imputables a un mal funcionamiento de las Administraciones gestoras.

Las quejas relacionadas con el IMV, al ser competencia de una entidad de ámbito estatal, como es el INSS, se remitieron al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para su tramitación, sin perjuicio de informar



y orientar a las personas interesadas sobre el procedimiento de gestión de estas prestaciones, así como de otras cuestiones colaterales que planteaban en sus quejas.

En ese reforzamiento de los mecanismos de protección social, constituye un **desafío permanente que tienen planteado nuestras Administraciones públicas es el de mejorar la gestión de las prestaciones establecidas con ese objeto.**

### 1.5.3. Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas

#### 1.5.3.1. Quejas de oficio

Por lo que se refiere a actuaciones de oficio, a continuación se relacionan las que han sido iniciadas a lo largo del año:

- **Queja 20/0359**, dirigida a la Dirección General de Personal del Servicio Andaluz de Salud, en relación con el bloqueo en que se encontraban los procesos de movilidad interna del Personal de Gestión y Servicios, propietarios de plaza, del Hospital Virgen del Rocío de Sevilla. Tras la contestación del Centro Directivo la queja se cerró al considerar que el problema planteado se encontraba en vías de solución.
- **Queja 20/1261**, dirigida a la Dirección General de Personal del Servicio Andaluz de Salud por el no reconocimiento del premio de jubilación al personal estatutario de la Junta de Andalucía. Está pendiente de la remisión del preceptivo informe.
- **Queja 20/2192**, dirigida a la Secretaría General para la Administración Pública, en relación con la acreditación de la condición persona con discapacidad en los procesos selectivos de acceso al empleo público a partir de las Sentencias del Tribunal Supremo números 992/2018, 993/2018 y 994/2018. Se comenta en el epígrafe 5.2.3. del presente Capítulo.
- **Queja 20/6942**, dirigida a la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos, de la Consejería de Educación y Deporte, sobre la situación de los docentes con discapacidad auditiva incorporados tras la finalización del estado de alarma. Está pendiente de la remisión del preceptivo informe.
- **Queja 20/7137**, dirigida a la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos por el no reconocimiento del premio de jubilación al personal docente de la Junta de Andalucía. Está pendiente de la remisión del preceptivo informe.
- **Queja 20/8354**, dirigida a la Dirección General de la Oficina Judicial y Fiscal, en relación con las denuncias dirigidas a esta Institución sobre el modo de proceder para la constitución de listas de reserva Cuerpos Generales al servicio de la Administración de Justicia. Está pendiente de la remisión del preceptivo informe.

#### 1.5.3.2. Colaboración de las Administraciones

Con respecto a la colaboración de las Administraciones con esta Institución en materia de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social, en el año 2020 hemos de reseñar la **declaración de actitud entorpecedora al Director-Gerente de la empresa municipal Algesa, dependiente del Ayuntamiento de Algeciras**, por la falta de colaboración con el Defensor del Pueblo Andaluz en la tramitación del expediente de **queja 18/5098** por la demora de dicha empresa en atender la solicitud de acceso a determinada documentación pública.



### 1.5.3.3. Resoluciones no aceptadas

En cuanto a la **no aceptación de Resoluciones formuladas a las Administraciones Públicas Andaluzas**, a continuación se destacan las Resoluciones dictadas por el Defensor en estas materias que, o bien no tuvieron respuesta por parte de las entidades a las que nos dirigimos o, aunque la tuvieron, no fueron aceptadas por éstas, a tenor del artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución recaída en la **queja 19/0114**, dirigida la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Deporte, en la que se sugería que se promuevan las medidas oportunas a fin de que, en las convocatorias de acceso a la función pública docente, se prevean medidas de adecuación de tiempos y medios que fueran necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades de aquellas personas que, cualquiera que fuera el grado de discapacidad que tuvieran reconocido, acreditaran estar afectadas por limitaciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales que dificultaran, objetivamente, el desarrollo de las pruebas selectivas en las que fueran a participar en este ámbito, a fin de competir en condiciones de igualdad con el resto de participantes en las mismas.

- Resolución recaída en la **queja 19/6033**, dirigida la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Deporte, en la que se le recomendaba adoptar las medidas que procedan para restablecer el derecho de la opositora a acceder en igualdad de condiciones a la función pública docente que el resto de participantes en el proceso selectivo en el que participó, a fin de que pudiera realizar el ejercicio de la fase de oposición en la que no pudo participar a causa de su situación de maternidad. Asimismo se le sugería que, para evitar en el futuro estas situaciones, se incluya en las Bases de las convocatorias de dichos procesos selectivos el supuesto de aplazamiento de las pruebas que no hayan podido ser realizadas por una opositora a causa de las circunstancias relacionadas con su situación de maternidad.