



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

En el desglose de cada tema hemos incluido todo lo que se dice en el Informe Anual sobre ese tema, tanto en la **materia principal** como en **otras materias**. Asimismo, hemos incluido los artículos de la **Revista Resumen** del Informe Anual que afectan a este tema.

Materia principal	4
1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social	4
1.5.1. Introducción	4
1.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	5
1.5.2.1. La prevención de riesgos y protección de la salud de las personas trabajadoras	5
1.5.2.2. El derecho de la ciudadanía a una buena administración	8
1.5.2.3. Acceso y mantenimiento en el empleo público de las personas con discapacidad	8
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	10
1.5.2.5. En relación con el acceso al empleo público	10
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")	10
1.5.2.5.2. Derecho a participar en los procesos de promoción interna al Subgrupo A1 desde el Subgrupo C1	12
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	13
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	14
1.5.2.6. Quejas relacionadas con el reconocimiento y ejercicio de derechos de los empleados públicos	16
1.5.2.6.1. Impedimentos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.	16
1.5.2.6.2. Del derecho de acceso a las plantillas correctoras de exámenes de procesos selectivos	16
1.5.2.6.3. Prevención y actuación en los casos de acoso laboral en la Administración de la Junta de Andalucía	17
1.5.2.6.4. Acceso a información pública solicitada por un representante sindical a una empresa municipal	18
1.5.2.7. En relación a las Políticas Activas de Empleo	19
1.5.2.7.1. Demoras e incidencias en la tramitación de los ERTE	19
1.5.2.7.2. Las contrataciones laborales en Ayuntamientos para la prestación de servicios de interés social	20
1.5.2.7.3. El teletrabajo y su consolidación como modalidad de prestación de la actividad laboral	21
1.5.2.8. Quejas en materia de Seguridad Social	23
1.5.2.8.1. Pensiones No Contributivas (PNC)	23



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

1.5.2.8.2. Otras prestaciones de Seguridad Social (Ingreso Mínimo Vital)	24
1.5.3. Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	24
1.5.3.1. Quejas de oficio	24
1.5.3.2. Colaboración de las Administraciones	25
1.5.3.3. Resoluciones no aceptadas	25
Este tema en otras materias	26
Balance del Defensor	26
2. Principales indicadores	26
2.1. Políticas sociales	26
3. Retos ante la COVID-19	26
3.4. Todo está cerrado. Hacia una administración humanizada e inclusiva en su digitalización	26
1.3. Dependencia y Servicios sociales	27
1.3.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	27
1.3.2.2. Renta mínima de inserción social en Andalucía	27
1.3.2.5. Discapacidad	27
1.3.2.5.2. La discapacidad en otras materias	27
1.3.2.5.2.2. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social	27
1.4. Educación	29
1.4.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas no universitarias	29
1.4.2.1. Educación Infantil 0-3 años	29
1.4.2.5. Formación Profesional	30
1.4.3. Análisis de las quejas admitidas a trámite. Enseñanzas Universitarias	31
1.4.3.1. La Universidad andaluza ante el reto de la pandemia	31
1.4.4. Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	31
1.4.4.3. Resoluciones no aceptada	31
1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social	32
1.5.1. Introducción	32
1.6. Igualdad de Género	33
1.6.1. Introducción	33
1.6.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	33
1.6.2.2. Empleo público, trabajo y seguridad social	33
1.7. Infancia y Adolescencia	37
1.7.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	37
1.7.2.2. Maltrato a menores de edad	37
1.7.2.2.1. Denuncias de maltrato a menores de edad	37
1.8. Justicia, Prisiones y Política Interior	38
1.8.2.2. Prisiones	38
1.8.2.2.2. Valoración de la Discapacidad	38
1.10. Personas migrantes	38
1.10.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	38
1.10.2.2. La realidad de los asentamientos de personas temporeras extranjeras en Andalucía	38
1.10.2.3. Regularización administrativa y acceso al mercado laboral	43



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

1.12. Servicios de Interés General y Consumo	44
1.12.2.1. Servicios de interés general	44
1.12.2.1.4. Servicios financieros.	44
1.13. Sostenibilidad, Medioambiente y Obras Públicas	44
1.13.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	44
1.13.2.1. Sostenibilidad y Medioambiente	44
1.13.2.1.3. Desarrollo rural	44
3. Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía	46
3.3. Análisis cualitativo de las quejas	46
3.3.10. Seguridad Social	46
4. Quejas no admitidas y sus causas	48
4.2. De las quejas remitidas a otras instituciones	48
4.3. De las quejas rechazadas y sus causas	48
REVISTA DEL INFORME ANUAL	49
02. A debate	49
- El Teletrabajo: de remedio puntual a solución de normalidad. En el ámbito laboral, uno de los aspectos que se ha visto afectado por la Covid-19 ha sido el de la forma de prestación del trabajo.	49
04. Mejorar las normas	50
- Convocatorias exprés. Los efectos de la pandemia de la Covid-19 también se han dejado sentir en la organización de los servicios públicos y, más concretamente, en los procesos urgentes que se han convocado para el acceso al empleo público	50
05. Atender las quejas	52
- Sanitarios Covid-19. El reconocimiento a la profesionalidad del personal sanitario durante la Covid-19	52
06. Atención e información ciudadana	53
- Mejorar y humanizar los servicios de Información y atención ciudadana	53
07. Servicio de Mediación	55
- Promover la cultura de Paz. Inversión de los modelos de gestión de la confrontación a la colaboración, en aras de la Paz social	55
08. Informes especiales	57
- Los 13 retos del Defensor del Pueblo andaluz para afrontar la COVID-19	57



Materia principal

1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social

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^o 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 resultarían 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



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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...).



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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

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 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.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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 iúdice 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 mas 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



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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 Autónoma** 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"*.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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.

“Este sistema de creación de bolsas resulta el sistema más adecuado para la selección del personal temporal”

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.

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 regirán 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.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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.

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



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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”



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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 Cacán 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 Cacán 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.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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**



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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:



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

- 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.



Este tema en otras materias

Balance del Defensor

2. Principales indicadores

2.1. Políticas sociales

...

El **Empleo** es el segundo bloque de Políticas Sociales con mayor necesidad de respuesta por parte de esta Institución (21%). En esta materia, 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.

...

3. Retos ante la COVID-19

3.4. Todo está cerrado. Hacia una administración humanizada e inclusiva en su digitalización

...

La brecha digital es un ejemplo de esa imposibilidad de acceso a los servicios públicos, y **amenaza con convertirse en una nueva forma de exclusión social**. La brecha digital afecta a colectivos muy diversos: personas mayores; personas desfavorecidas social y económicamente; las que viven en zonas rurales aisladas o mal conectadas; personas migrantes, personas con discapacidad; mujeres solas con cargas familiares; etcétera. **La falta de conectividad es el mayor problema en muchas zonas rurales para acceder a los servicios de la sociedad digital**.

Los excluidos digitales son un nuevo colectivo de personas que engloba a muchos perfiles diferentes y entre los que predominan los que ya estaban en situación de exclusión. Estamos muy lejos de alcanzar los estándares mínimos que demanda la nueva sociedad de la información. Por ello, urge reconocer el **derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad, asequibilidad y universalidad a los servicios de acceso a la sociedad digital** (reto 12). Entre otras medidas, proponemos:

- Facilitar los **medios y la formación** necesaria de acceso a la sociedad digital.
- Garantizar unos niveles adecuados de conectividad en las zonas rurales
- Corregir las carencias de administraciones y empresas en el uso de **herramientas digitales**.
- **Mejora y desarrollo de la administración electrónica**

En concreto, la **digitalización de la enseñanza** debe ser una realidad y toda la comunidad educativa debe estar preparada y formada para ella (reto 12). Esa transformación debe englobar tres ámbitos de actuación: el de organización y gestión de los centros docentes, el de los procesos de enseñanza-aprendizaje, y el de la información y comunicación, tanto interna como externa. Más aún, **en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales**.

Por último, un reto global. **Impulsar nuevas formas de resolución de conflictos, como la mediación** (reto 13). Sin abundar, ya que profundizaremos en el siguiente capítulo de este Informe Anual. Parece evidente que la sociedad actual exige unas Administraciones Públicas que adopten e incorporen **nuevas fórmulas de solución de los conflictos naturales** con la ciudadanía; mecanismos como la mediación, la facilitación, la intermediación, la gestión de conflictos, etc.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Las experiencias extraídas de la mediación intrajudicial y extrajudicial, en todos los órdenes del Derecho demuestran que existe una oportunidad para **otorgar a estos mecanismos un lugar relevante para la gestión de los problemas sociales**.

El reto está en reforzar las instituciones, incorporando estos enfoques en la acción política y formando a personas con competencias adecuadas para gestionar conflictos de manera eficaz.

En definitiva, el contenido de este Balance clarifica nuestro trabajo y compromiso de presente y futuro, haciendo frente a los nuevos retos que nos demanda la ciudadanía para los próximos años. Y refleja, además, la apuesta de esta Defensoría por lograr la superación de la pandemia que nos invade, la toma de conciencia de las enseñanzas que se han puesto al descubierto tan dolorosamente y la ansiada paz, igualdad real y convivencia de la ciudadanía andaluza en igualdad y disfrute de los derechos.

1.3. Dependencia y Servicios sociales

1.3.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.3.2.2. Renta mínima de inserción social en Andalucía

El ejercicio 2020 ha sido la anualidad más difícil y convulsa para la renta mínima de inserción social en Andalucía, desde que en enero de 2018 iniciara su andadura esta prestación económica sustitutiva del salario social, como derecho subjetivo diseñado con la pretensión de alcanzar el deseable objetivo de garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y promover su inclusión e integración social y laboral, mediante la incorporación de un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral.

...

Huelga decir que las medidas revulsivas quedan reducidas a impulsar la tramitación del procedimiento, reconociendo o denegando la prestación económica, como única aspiración real, relegando al plano teórico los pretendidos planes de inserción sociolaboral, con la consecuente vulneración de una parte importante de su finalidad, cual es la de promover la integración social y laboral de las personas a las que se dirige.

...

1.3.2.5. Discapacidad

1.3.2.5.2. La discapacidad en otras materias

1.3.2.5.2.2. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social

Durante el año 2020 se han tramitado 101 quejas relacionadas con el acceso y mantenimiento del empleo público de las personas con discapacidad en el Área de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social del Defensor del Pueblo Andaluz.

Entre estas cabe destacar la queja 20/2192, iniciada 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, que se comenta con mayor profundidad en el Epígrafe 5.2.3. del Capítulo 5 del presente Informe Anual.

Otra actuación a destacar en este ámbito es la queja 19/2253, promovida 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 Administración universitaria, en el informe remitido a esta Institución, manifestaba que: *"Parte este rectorado de la base de que la Resolución de esta Universidad de 26 de noviembre de 2018, (...) respeta la normativa de aplicación en lo que se refiere al acceso a la función pública de las personas con discapacidad, al entender que esta no puede ser otra sino la contenida en el Art. 59 del Real Decreto Legislativo 7/2015 del Empleado Público de 30 de octubre cuando establece que "En las ofertas de*



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

empleo público se reservará un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad (...). La reserva del mínimo del siete por ciento se realizará de manera que, al menos, el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad”.

A la vista de este planteamiento, en la Resolución que se le dirigió al Rectorado de la Universidad de Sevilla se le puso de manifiesto que dicha Universidad, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional segunda del Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, forma parte del sistema universitario andaluz y, consiguientemente, de la Administración pública de Andalucía, siéndole de aplicación las leyes y disposiciones aprobadas por esta comunidad autónoma en el ejercicio de sus competencias.

Y, desde esa posición, la cuestión objeto de la actuación de oficio no puede reconducirse a una cuestión de régimen jurídico de personal, ya que en la misma prima el aspecto de cumplimiento de los mandatos constitucionales, estatutarios y legales para la protección de los derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la Ley 4/2017 no es una ley que regula el régimen jurídico funcional, sino que se trata de una ley que nace de la necesaria adecuación de la normativa autonómica a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que ha sido ratificada, junto con su Protocolo Facultativo, en 2007 por España, y entró en vigor el 3 de mayo de 2008, como ya se había hecho con anterioridad en el ámbito estatal a través del Real Decreto Legislativo 1/2013.

Por todo ello, concluimos recomendando a la Universidad de Sevilla que se reconozca el porcentaje de reserva de plazas para personas con discapacidad que establece el artículo 28.1 de la ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y Atención a las personas con Discapacidad en Andalucía, por ser este el cuerpo legal de aplicación dada la condición de dicha Universidad de Administración pública de Andalucía.

En respuesta a la Recomendación formulada, el Rectorado de la Universidad de Sevilla nos manifiesta la aceptación de la misma y su predisposición a aplicar los porcentajes de reserva para personas con discapacidad previstos en la Ley 4/2017 en las próximas ofertas públicas de empleo de la misma.

Otra actuación destacable en este apartado es la [queja 19/3719](#), 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.

La Administración sanitaria, en su informe, manifiesta que: “esta Administración entiende y pretende garantizar a todos los candidatos que tengan acceso a las misma información previa al desarrollo de las pruebas, aunque las principales instrucciones sobre el contenido, forma de realización del examen e instrucciones sobre la utilización de las hojas de respuestas también son facilitadas por escrito, facilitando en la medida de lo posible y, siempre que no entre en contradicción con las garantías necesarias de seguridad del proceso, que cualquier discapacidad, con adaptaciones concedidas o incluso sin tales, no sea impedimento para la realización de las pruebas garantizando la igualdad en la información facilitada”.

A la vista del contenido de dicho informe, y tras recordar a esta Administración los principios constitucionales y normas legales que resultan de aplicación en esta materia, le indicamos que las normas reguladoras de los procedimientos selectivos convocados por el SAS, solo prevén la adopción de las medidas necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades en el desarrollo de las pruebas selectivas a las personas aspirantes que tengan reconocido el grado legal de discapacidad; es decir, igual o superior al 33 %. Y que esta delimitación legal, aunque necesaria para determinados aspectos, no debe tener un carácter absoluto y excluyente, toda vez que ello no quiere decir que la discapacidad como factor de desigualdad sea exclusiva de ese grado legal, pudiendo producirse también en otras circunstancias que no alcancen ese porcentaje.

En consecuencia, y sin perjuicio de la muy positiva valoración que nos merecen las medidas que se vienen adoptando por el Servicio Andaluz de Salud para facilitar el acceso al empleo público de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad, consideramos oportuno sugerir a dicha Administración que



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

se incluyeran en las bases de sus convocatorias las medidas de adecuación de tiempos y medios que fueran necesarias para que estas personas, cualquiera que fuera el grado de discapacidad que tuvieran reconocido, previa acreditación de sus dificultades específicas para el desarrollo de las pruebas selectivas en las que fueran a participar, a fin de garantizar que pudieran participar en las mismas en condiciones de igualdad con el resto de participantes.

La Resolución formulada se encuentra pendiente de contestación por parte del SAS.

Por último, reseñar también la [queja 20/6942](#), iniciada de oficio 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**.

En las informaciones que hemos conocido se pone de manifiesto que con las nuevas medidas para hacer frente al contagio de la COVID-19, el uso obligatorio de mascarillas impide que este personal docente se pueda apoyar en la lectura labial, herramienta fundamental para que las personas sordas que imparten la docencia puedan entender al resto del profesorado y al alumnado al que imparten la docencia, imposibilitando la comunicación y aislando al personal docente con dificultades auditivas, al igual que sucede con el alumnado afectado por esta discapacidad sensorial.

Es por ello que, según las informaciones que hemos conocido en relación con esta problemática, numerosos docentes de toda Andalucía piden recursos y medidas de adaptación del puesto de trabajo y la homologación de mascarillas transparentes para que se puedan llevar a cabo las clases con total y plena normalidad.

Tras la solicitud del preceptivo informe al citado Centro Directivo, nos encontramos a la espera de su remisión.

1.4. Educación

1.4.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas no universitarias

1.4.2.1. Educación Infantil 0-3 años

Antes de la declaración del estado de alarma y la paralización de toda la actividad docente, se hizo pública una decisión que contó con el beneplácito de toda la comunidad educativa, y que venía siendo demandada especialmente por el sector empresarial: tras diez años congelados, **la Junta de Andalucía aprobó el aumento del precio público de la plaza en escuelas y centros de primer ciclo de educación infantil**. La actualización de precios públicos también se hizo extensiva al comedor escolar, a los servicios de atención socioeducativa y a los talleres de juego.

De esta manera, el precio de la plaza pasaba de 278,88 euros (207 euros sin comedor) a 320,71 euros. Lo más positivo de esta decisión es que ninguna familia pagaría más de lo que ya abonaba desde el inicio del curso debido a que la reciente subida de los precios se compensaría con un aumento proporcional en la bonificación percibida. Tampoco tendrían que pagar más las familias no bonificadas, a las que se abonaría una ayuda de 41,22 euros para compensar la diferencia entre el precio inicial estipulado y el aumento aprobado.

En Andalucía, el 44,5 por 100 de las familias está exenta del pago total de la guardería de sus hijos por su bajo nivel de renta, mientras que otro 45 por 100 recibe algún otro tipo de bonificación que le supone un ahorro en el coste fijado para una plaza.

Pero poco duraron las bondades de esta medida anunciada porque mes y medio más tarde se paralizó el servicio de atención socioeducativa que se presta en estas escuelas y centros colaboradores, temiéndose estos últimos que su futuro fuera no percibir cantidad alguna al no poder prestar el servicio, lo que supondría el cierre definitivo de muchos de los centros y la pérdida de 10.000 puestos de trabajo (queja 20/1790).

No obstante, la Consejería de Educación y Deporte, en el marco del Decreto-ley 4/2020, de 20 de marzo, de medidas urgentes, en el ámbito educativo, de apoyo a escuelas-hogar y a centros de primer ciclo de educación infantil adheridos al Programa de ayuda a las familias como consecuencia de la crisis sanitaria



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

provocada por el coronavirus (COVID-19), estableció una línea de subvenciones para estos centros, aproximadamente unos 1.800.

La cantidad total que se destinaría al conjunto de las subvenciones sería coincidente con la cantidad dejada de abonar por la Administración educativa a los centros en concepto de ayuda a las familias como consecuencia del cierre de los mismos por el estado de alarma. Para el cálculo de la cantidad de la subvención se tendría en cuenta lo abonado en la última liquidación realizada en la mensualidad anterior a la suspensión de la actividad.

Esto suponía un 86,2% del coste de la atención socioeducativa, estando su concesión condicionada a que se mantuviera por la entidad beneficiaria la plantilla de trabajadores del centro en las mismas condiciones laborales y durante el tiempo que se mantuviera la no prestación del servicio, así como el abono de los salarios y seguros sociales.

Por otro lado, **durante el periodo de confinamiento las familias demandaron la colaboración de esta Defensoría por las repercusiones negativas que el cierre de los centros de educación infantil suponía** para muchas de ellas. En unos casos, padres y madres se mostraban preocupados porque ello implicaba un importante obstáculo para poder conciliar vida familiar y laboral, sobre todo en aquellos casos en los que los progenitores eran trabajadores esenciales que, aún en confinamiento, tenían que seguir trabajando (queja 20/3210). Otras familias, sin embargo, mostraban su preocupación por todo lo contrario, es decir, por el riesgo que supondría para los menores que se volvieran a abrir estos centros (queja 20/3841).

Los titulares de centros de educación infantil privados no adheridos al programa de ayudas a las familias que no recibirían ninguna de las subvenciones o ayudas antes mencionadas, también expresaron a esta Institución su malestar, ya que no podían acogerse a las citadas subvenciones aprobadas por el Gobierno andaluz, con lo que la única opción para salvar la continuidad de estos recursos y de su plantilla eran los ERTE (queja 20/4873).

...

1.4.2.5. Formación Profesional

La imposibilidad de poder realizar el ciclo formativo solicitado por ausencia de oferta constituye el principal motivo de quejas en este tipo de enseñanzas. A veces, incluso habiendo solicitado varios ciclos, tampoco ha sido posible su acceso a ninguno de los demandados (queja 20/4550, queja 20/5476, queja 20/6504, queja 20/6075, entre otras).

El desfase entre la oferta de ciclos formativos y demanda viene produciéndose desde hace ya casi una década. Se calcula que desde 2009 hasta 2017, entre el 34 y el 44% de solicitudes fueron rechazadas, suponiendo ello que entre 30.000 y 40.000 solicitantes se quedaron sin estudiar el curso académico en que solicitó su inscripción en uno de dichos ciclos.

La tendencia desde unos años atrás ha sido que mientras que el alumnado de Formación Profesional ha venido aumentando, los de Bachillerato retroceden o se estancan, pero esta tendencia no ha ido acompañada del suficiente incremento proporcional de plazas y, de ahí, el elevado número de solicitudes no atendidas en las enseñanzas formativas.

Para solventar esta situación, en el curso 2019-2020 se comenzó a concertar plazas de Formación Profesional con centros privados. Y acorde con esta tendencia, a finales de 2020 se hace pública la Orden de 16 de diciembre de 2020, por la que se establecen las normas de las convocatorias para acogerse al régimen de conciertos educativos en las enseñanzas de Educación Infantil, Educación Especial, Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional, desde el año académico 2021/2022 hasta el año académico 2024/2025. Con esta medida se prioriza el concierto de líneas de Formación Profesional con estos centros sobre las de Bachillerato.

Sobre la concertación de enseñanzas de Bachillerato y de FP se tendrán en cuenta los siguientes criterios por orden de prioridad: la transformación de unidades concertadas de Bachillerato o de Formación Profesional con bajas tasas de empleabilidad en unidades de FP con alta demanda en el mercado laboral; la transformación de la modalidad en las unidades de Bachillerato para adaptarla a la demanda del alumnado; en la concertación de nuevas unidades de FP de Grado Superior, los ciclos que presenten un



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

alto índice de empleabilidad y sean impartidos por centros que tengan concertados ciclos formativos de Grado Medio de la misma familia profesional. En la concertación de nuevas unidades de Bachillerato, los centros que tengan concertada la Secundaria y estén impartiendo Bachillerato en el presente curso escolar.

También tendrán prioridad las solicitudes de concertación de los centros que impartan los ciclos formativos de Formación Profesional Básica que tengan concertada la ESO, ciclos formativos de grado medio de la misma familia profesional, que impartan la FP Básica en horario de mañana y aquellos ciclos de FP Básica que estén dirigidos al alumnado con necesidades educativas especiales.

En cuanto a problemas específicos que hayan afectado a la Formación Profesional durante el año 2020, causó desconcierto, e incertidumbre, el hecho de que como consecuencia del estado de alarma y suspensión de la actividad docente, quedaran suspendidos los módulos de Formación en Centros de Trabajo, circunstancia que puso en peligro la posibilidad de que el alumnado titulara al finalizar el curso en el mes de junio (queja 20/2278 y queja 20/3516).

Este temor se disipó en el momento en el que se aprobó la Resolución de 24 de abril de 2020, de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, por la que se adoptan medidas excepcionales referidas a la flexibilización de determinados aspectos de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo y de las enseñanzas de régimen especial, permitiéndose reducir las horas de formación práctica y de los proyectos para que el alumnado pudiera titular. También abrió la posibilidad de que aquellos alumnos que estuvieran interesados en realizar la fase de formación práctica, y por lo tanto el proyecto, en un entorno real de trabajo, pudieran modificar la matrícula de este curso y realizarla en cualquiera de los dos primeros trimestres del curso 2020-2021.

En el caso de que el alumno quiera obtener el título en junio y continuar con su itinerario formativo, realizar la prueba o matricularse en otro ciclo formativo, se redujo la duración de los módulos de formación en centros de trabajo (FCT) y del Proyecto al mínimo de horas que figuran en los Reales Decretos que regulan cada título.

1.4.3. Análisis de las quejas admitidas a trámite. Enseñanzas Universitarias

1.4.3.1. La Universidad andaluza ante el reto de la pandemia

...

De entre las quejas recibidas en esta Institución que guardaban una relación mas directa con las consecuencias derivadas de las medidas adoptadas por mor de la pandemia, nos parece de interés destacar las siguientes:

...

- Queja 20/3404, relativa a imposibilidad de realizar prácticas de empresa por la suspensión acordada por la Universidad de Almería por la COVID-19, pese a tener una oferta de una empresa.

...

1.4.4. Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones

1.4.4.3. Resoluciones no aceptada

...

En materia de enseñanza universitaria se destaca la siguiente resolución dictada por el Defensor que no fue aceptada por la Administración Pública a tenor del artículo 29.1 de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución relativa a la solicitud de devolución de precios públicos por traslado laboral, dirigida a la Universidad de Granada en el curso de la queja 18/2636.



1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social

1.5.1. Introducción

...

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^o 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 resultarían 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

...



1.6. Igualdad de Género

1.6.1. Introducción

...

Por otra parte, **las mujeres sufren mayor precariedad y pobreza laboral**, lo cual las sitúa en un peor lugar para afrontar un nuevo periodo de crisis (especialmente mujeres jóvenes, las mujeres con baja cualificación y las mujeres migrantes), además algunos de los sectores más afectados, como el comercio, turismo y hostelería, están altamente feminizados.

...

A las consecuencias directas provocadas por la COVID-19, se suman también factores agravantes del desempleo en España y que impactan de manera diferente en mujeres y hombres, como son la elevada tasa de temporalidad, la dependencia del turismo, un tejido empresarial formado por pymes y autónomos/as y una brecha en la tasa de empleo de las mujeres del 11,7%.

...

Dentro de las actuaciones e intervenciones desarrolladas por esta Defensoría desde el **Área de empleo público, trabajo y seguridad social** han destacado las dirigidas a corregir y prevenir situaciones de desigualdad en estos ámbitos ante la persistencia de situaciones de discriminación al no quedar garantizado el principio de igualdad de género y no aplicarse las medidas de acción positiva que aseguren la efectiva igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos en estas materias.

Así por ejemplo, el carácter discriminatorio de las ofertas de acceso al empleo público que en opinión de las personas que acuden a nosotros no garantizan la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres; la aplicación del marco legal que establece el derecho del personal del sector público andaluz al disfrute del permiso de paternidad; las quejas de mujeres trabajadoras denunciando la falta de adopción de medidas de protección para prevenir el riesgo de contagio por parte de sus empresas; las numerosas denuncias relativas a las ofertas extraordinarias de empleo, promovidas por la Administración de la Junta de Andalucía, y que se vienen realizando en el marco de las medidas de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19 por presuntamente discriminatorias por cuestión de sexo, etcétera.

...

1.6.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.6.2.2. Empleo público, trabajo y seguridad social

Durante el año 2020, dentro de las actuaciones e intervenciones desarrolladas desde el Área de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social del Defensor del Pueblo Andaluz han destacado las dirigidas a corregir y prevenir situaciones de desigualdad en estos ámbitos ante la persistencia de situaciones de discriminación al no quedar garantizado el principio de igualdad de género y no aplicarse las medidas de acción positiva que aseguren la efectiva igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos en estas materias (queja 19/6033, queja 19/6401, quejas 20/0004, 20/0731, 20/0809, 20/1468, 20/1776, 20/2375, 20/3335, 20/5806, 20/6068, 20/6271, 20/6752, 20/6831, ...).

El aspecto más destacable, en relación con esta materia transversal, es, también, el de la incidencia negativa que la pandemia de la COVID-19 ha tenido en la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres.

Esta pandemia ha generado la más grave crisis de la época moderna que ha afectado a las relaciones humanas, económicas y sociales en todos los ámbitos y sectores a nivel mundial. La COVID-19, además de constituir una grave amenaza para la salud pública, ha generado graves consecuencias a nivel económico y social, 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.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Los efectos de esta crisis han sido particularmente importantes en el mundo del trabajo, 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, que se han visto especialmente afectadas por esta situación.

Las consecuencias adversas en el mercado de trabajo que ha provocado la pandemia han incidido en todas las categorías de personas trabajadoras de forma generalizada, pese a que algunos grupos y sectores se han visto especialmente afectados, entre ellos el de **las mujeres que han visto empeoradas drásticamente las condiciones para mantener su empleo o acceder al mercado de trabajo.**

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.**

Así se pone de manifiesto en los datos interanuales de paro registrado en Andalucía en diciembre de 2020, que asciende a 969.437 personas (un 17,66% más que en diciembre del año anterior), de las que 564.069 son mujeres (el 58,18%). Porcentaje que ha aumentado cinco puntos porcentuales respecto al mismo mes de 2019, en el que el porcentaje de población femenina en paro era del 53,14%.

En cuanto a las quejas remitidas a la Institución en materia de empleo durante este periodo, cabe reseñar las que nos dirigieron trabajadoras de empresas de servicios de teleinformación -con presencia muy mayoritaria de mujeres-, al inicio del estado de alarma, denunciando la falta de adopción de medidas de protección para prevenir el riesgo de contagio por parte de sus empresas (queja 20/1775, queja 20/1776, ...).

En estas quejas, 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, les orientamos para que se dirigieran a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a quien le compete la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, debiendo denunciar ante la misma las circunstancias que nos exponían a fin de que se pudieran adoptar, en su caso, las medidas procedentes.

Otro asunto a destacar en cuanto a quejas recibidas en relación con esta materia, es el de las numerosas denuncias que hemos recibido relativas a las ofertas extraordinarias de empleo, promovidas por la Administración de la Junta de Andalucía, y que se vienen realizando en el marco de las medidas de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19 (entre otras, las quejas 20/4322, 20/4507, 20/4758, 20/5017, 20/6209 y la 20/7738).

En estas quejas, además del incumplimiento de los principios constitucionales de acceso al empleo público, se denuncia también el carácter discriminatorio de estas convocatorias 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 las mujeres embarazadas.

Dichas quejas se comentan en mayor profundidad en el Capítulo 1 del presente Informe Anual correspondiente a las materias de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social.

Entre las quejas tramitadas en este ejercicio que afectan a la efectividad del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos, cabe destacar la [queja 19/6033](#).

En dicha queja la interesada nos denunciaba que, tras realizar el primer examen de las oposiciones para el ingreso en el Cuerpo de Maestros, encontrándose embarazada de 38 semanas, éste se invalida por la Dirección General de Personal del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos al detectarse un error técnico en dicha prueba, convocándose su repetición para una fecha posterior.

El mismo día en que se fijó la repetición de la convocatoria la interesada ingresó en el hospital para dar a luz. Tras comunicar estas circunstancias a la Delegación Territorial de Educación de Huelva, la funcionaria



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

que la atendió le indicó que se lo comunicaría a la jefa de servicio y que se pondrían en contacto con ella. Asimismo, se le comunicó esta situación al presidente del tribunal de la oposición que le informó que ellos no podían hacer nada y que se dirigiera a la Delegación que, a su vez, comunicó que lo trasladaría a la Consejería para dar una respuesta, sin que a la fecha de presentación de la queja hubiera recibido contestación alguna al respecto desde ningún órgano administrativo de la misma.

Una vez admitida a trámite la queja la Dirección General de Personal del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos nos informa que, en cumplimiento de lo dispuesto en la base séptima de la Orden de 25 de marzo de 2019, reguladora de la convocatoria de dicho proceso selectivo, decidió que no procedía realizar una nueva prueba a la interesada, toda vez que en el apartado 1 de la misma se establecía que: *"El personal aspirante será convocado para sus actuaciones ante los tribunales en único llamamiento, siendo motivo de exclusión del procedimiento selectivo la no comparecencia a cualquiera de ellas"*.

Tras analizar los hechos denunciados por la interesada en relación con la normativa y doctrina jurisprudencial que resulta de aplicación, consideramos que **la situación planteada afecta a su derecho a tener un trato similar que el resto de opositores para su acceso a la función pública, viéndose perjudicada, en su condición de mujer, por razón de su maternidad**, otorgándole un trato al margen del principio constitucional de igualdad.

Circunstancias que no pueden convertirse, en ningún caso, en un obstáculo o desventaja respecto a otros aspirantes en el proceso selectivo, contraviniendo con ello el principio de igualdad efectiva de hombres y mujeres que consagra el artículo 14 de la CE y garantiza la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva entre Mujeres y Hombres, (artículos 3 y 8) y el Estatuto de Autonomía para Andalucía y, de modo expreso, en este ámbito, el artículo 61.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

Dichos preceptos establecen que el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres supone la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón de sexo y, especialmente, las derivadas de la maternidad, especificándose que **todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo y la maternidad constituye discriminación directa por este motivo**, comprometiendo a los órganos de selección a velar especialmente porque quede garantizado este principio en los procesos de acceso al empleo público.

Y, más aún, en el caso que nos ocupa, en el que la interesada se ve doblemente perjudicada, toda vez que, en sus circunstancias de embarazo prolongado, realizó la prueba correspondiente en el día y hora inicialmente señalados por la Administración. Prueba que fue invalidada por "errores técnicos" que se produjeron en el desarrollo de la misma, ajenos a la interesada, y que motivaron la nueva convocatoria para la realización de la misma en otra fecha en la que le fue imposible acudir por estar de parto, lo que fue debidamente comunicado a esa Administración, con la solicitud de repetición del examen, así como de otras alternativas que ofreció.

Por ello, no puede ampararse esa actuación administrativa en el hecho de que las bases imponían que las pruebas del proceso selectivo se realizarían en llamamiento único y con idéntico ejercicio para todos los aspirantes.

A este respecto, como se afirma en la Sentencia 303/2017, de 26 mayo, del TSJ de la Comunidad de Madrid, en la que se trata un supuesto similar, se afirma que, aunque *"constituye doctrina reiterada del Tribunal Supremo la que declara que sin negar el carácter vinculante que poseen las bases de cualquier convocatoria, su interpretación y aplicación debe hacerse siempre en el sentido más favorable a la mayor efectividad del artículo 23.2 de la Constitución y, en consecuencia, deberá ser rechazada cualquier aplicación de las mismas que conduzca a un resultado que no sea compatible con el derecho reconocido en el precepto Constitucional. Y esta clase de resultado es de apreciar cuando la estricta aplicación de unas bases dificulten el acceso a la función pública en virtud de criterios carentes de racionalidad, con una desproporción manifiesta o derivados de hechos que no sean imputables al aspirante que sufriría la exclusión"*.

Por tanto, aunque estimamos necesaria la modificación de las bases de la convocatoria de este proceso para que prevean, de forma específica, este tipo de situaciones, como ya se hace en las convocatorias de otras Comunidades Autónomas, consideramos que las propias Bases de la convocatoria aprobadas por



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

la Orden de 25 de marzo de 2019 hubieran permitido resolver favorablemente la situación planteada en función de dichos criterios.

Así, en la base 7.7.1.c) de la convocatoria se incluye, entre las funciones que se asignan a los órganos de selección de este proceso selectivo, «la resolución de las dudas que pudieran surgir en aplicación de las normas que regulan este procedimiento, así como las actuaciones en los casos no previstos, con pleno sometimiento a la ley y al derecho». Previsión que, en nuestra opinión, como se reconoce en la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 14 marzo 2014, hubiera permitido a los órganos de selección acoger la petición de la interesada y establecer la medida oportuna que garantizara su derecho a no ser discriminada por su situación de maternidad, «pues no se puede dar por cierto que la previsión del llamamiento único de la base (...) cerrase la puerta absolutamente a toda demanda de trato diferente con independencia de la causa que invocara».

Asimismo, se puso de manifiesto a la Administración educativa, en relación con otras motivaciones implícitas en su informe, el Fundamento Jurídico Cuarto de la referida STS de 14 marzo 2014 en el que se considera que no son relevantes para la decisión del caso, «ni el hecho de que el proceso selectivo hubiera concluido más de un año antes de que se dictara la sentencia, ni las consecuencias que de su fallo estimatorio pudieran derivarse para quienes fueron nombrados a su conclusión. Lo primero porque esa circunstancia no sana las infracciones al ordenamiento jurídico que pudieren haberse cometido por la Administración autonómica y lo segundo porque, conviene destacarlo, la Sala de Valladolid no pronunció un fallo anulatorio, sino que se limitó a declarar el derecho de la Sra. (...) a realizar el ejercicio de la fase de oposición y a seguir las ulteriores fases selectivas previstas por las bases, de superar la primera.»

También considera irrelevante para determinar la legalidad de la sentencia impugnada, «el mayor o menor número de participantes admitidos o de aspirantes que se presentaron a la fase de oposición», así como tampoco el hecho de que la interesada «no impugnara las bases de la convocatoria».

A este respecto, también manifestamos a la Consejería de Educación y Deporte, que **en otros procedimientos selectivos masivos que se llevan a cabo en la Administración de la Junta de Andalucía, en concreto en el ámbito sanitario, estas situaciones están contempladas y resueltas** en las correspondientes Bases de los procesos selectivos que se convocan en dicho ámbito.

Por todo ello, de acuerdo con el mandato expreso que deriva de las normas legales citadas así con la consolidada doctrina constitucional y jurisprudencial sobre discriminación por razón de sexo a que hacíamos referencia en la Resolución, consideramos que **la persona promotora de esta queja no puede verse perjudicada por decisiones administrativas contrarias a los mandatos legales de igualdad de trato entre hombres y mujeres** y exclusión de cualquier tipo de discriminación directa o indirecta por razón de sexo en razón de su maternidad.

En este caso, como se afirma en la mencionada STC 66/2014, de 5 de mayo, «corresponde inicialmente a la Administración ofrecer medidas alternativas razonables a la situación específica de la trabajadora derivada de la maternidad, que neutralicen una posible vulneración del principio de no discriminación del art. 14 CE» e impidiesen que «la maternidad fuese obstáculo para el acceso al empleo público, a la promoción y a la formación profesional de las mujeres».

En consecuencia, ante las circunstancias expuestas, recomendamos a la Consejería de Educación y Deporte que se adoptaran las medidas administrativas oportunas para evitar que se produjeran los posibles perjuicios a la interesada, por razón de su maternidad, y le sugerimos se adoptaran las medidas pertinentes para que estas situaciones no vuelvan a producirse en próximas convocatorias.

La Administración, educativa en su respuesta, nos traslada la no aceptación de la Resolución ante la complejidad y celeridad con que se tienen que desarrollar los procesos selectivos del personal Docente, que hace inasumible su aceptación.

Ante dicha respuesta significamos a la Consejería de Educación y Deporte que el contenido de **la Resolución que se le dirigió**, con independencia de las dificultades que se planteen para su aplicación práctica, consideramos que **pone de manifiesto la existencia de unas normas constitucionales y legales que resultan de obligado cumplimiento, en todo caso, para dicha Administración**, que debe adoptar a tal fin las medidas procedentes para ello, como así se ha hecho por parte otras Administraciones públicas.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Otras quejas a destacar en esta materia son la **queja 19/6401**, iniciada de oficio y la queja 20/0731 en la que se cuestionaban los criterios que se estaban acordando por la Administración de la Junta de Andalucía para la aplicación del marco legal que establece el derecho del personal del sector público andaluz al **disfrute del permiso de paternidad**, legalmente reconocido, en caso de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento de un hijo/hija.

En concreto, la cuestión planteada eran las dudas que nos surgían para la aplicación de las normas legales reguladoras de dicho permiso, a partir de la previsión que se contenía en el apartado II.b) de la Circular 1/2018, de 16 de noviembre de 2018, de la Secretaría General para la Administración Pública, para la aplicación de las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar del Acuerdo Marco de 13 de julio de 2018.

Tras la solicitud del correspondiente informe a dicha Administración, se recibe la preceptiva respuesta de la Viceconsejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, con la que se adjuntaba la nueva Instrucción 3/2019, de 4 de diciembre, de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, en materia de jornada laboral, vacaciones y permisos en el ámbito de la Administración General de la Junta de Andalucía, de sus instituciones, agencias administrativas y agencias de régimen especial, previamente debatida con las organizaciones sindicales en la Mesa Sectorial de negociación de la Administración General de la Junta de Andalucía y en la Comisión del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de dicha Administración.

En la referida Instrucción, en sus apartados 8.3 y 8.5, se establecen los criterios para el disfrute del permiso del progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija, considerando que **la regulación establecida para el año 2020 sí se adecua a la normativa que reconoce y garantiza este derecho a las personas que se encuentren en dicha situación**.

En consecuencia, se procedió a dar finalizadas nuestras actuaciones en los referidos expedientes de queja.

1.7. Infancia y Adolescencia

1.7.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.7.2.2. Maltrato a menores de edad

1.7.2.2.1. Denuncias de maltrato a menores de edad

...

También recibimos quejas en la vertiente de **maltrato a niños por explotación laboral**. Al dar trámite a estas denuncias por posible explotación laboral hemos de ponderar que el vigente Estatuto de los Trabajadores establece una prohibición genérica de efectuar trabajo remunerado -por cuenta ajena y dependiente del ámbito de organización y dirección del empleador o empresario- para aquellas personas que no alcancen la edad de 16 años, pero sin que entren en el ámbito de esta prohibición los trabajos efectuados en la esfera familiar, los realizados por cuenta propia, o los realizados en el contexto de parentesco, amistad o altruismo.

Hemos de tener en cuenta, así mismo, el difícil encuadre legal de ciertas actividades que los menores suelen desarrollar a partir de cierta edad y que carecen de entidad, tales como el reparto ocasional de periódicos, cuidado de animales o faenas domésticas, actividades éstas muy extendidas y aceptadas socialmente en países de nuestro entorno que las contemplan como un eslabón más en el proceso de maduración e integración social del menor.

Conforme a lo expuesto hasta ahora, si no disponemos de elementos de juicio que nos permitan valorar, en su adecuado contexto, la actividad denunciada aplicando un criterio de prudencia, solemos informar a la persona denunciante del encuadre legal de la cuestión y le informamos de las vías para presentar de forma directa su denuncia ante la autoridad competente según el caso: Servicios Sociales, Inspección de Trabajo o Fiscalía, quienes habrían de corroborar el carácter remunerado, por cuenta ajena y dependiente,



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

de la actividad desarrollada por los menores; la habitabilidad y regularidad de tales trabajos y su posible incidencia en su salud, seguridad o rendimiento académico (queja 20/1526 y queja 20/6241).

...

1.8. Justicia, Prisiones y Política Interior

1.8.2.2. Prisiones

1.8.2.2.2. Valoración de la Discapacidad

Por **retrasos en el reconocimiento o revisión de grado de discapacidad de la población reclusa** hemos recibido también en 2020 escritos de queja en los que se solicitaba la intervención de esta Institución.

El estado de salud de la población reclusa, como decíamos anteriormente, es muy precario y se ve en muchas ocasiones agravado por el ingreso y la estancia en prisión. El reconocimiento o revisión de la discapacidad de los internos adquiere una especial relevancia si la situación del solicitante es valorada con un 65% ya que podrían ser beneficiarios, si reúnen el resto de requisitos, de una prestación no contributiva (PNC), ingresos que pueden facilitar la inclusión social de los internos al finalizar su condena y salir en libertad.

...

1.10. Personas migrantes

1.10.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.10.2.2. La realidad de los asentamientos de personas temporeras extranjeras en Andalucía

Los núcleos chabolistas en las provincias de Almería y Huelva, vinculados al auge de la agricultura intensiva, se han cronificado formando parte del paisaje de determinadas comarcas que no han encontrado una solución a la situación de una población joven que es necesaria para sacar adelante las cosechas. Conforme **los datos** que aporta la Consejería de Salud y Familias en la Guía para la Prevención y Protección de la Covid-19 en las explotaciones agrícolas andaluzas, los cultivos como los frutos rojos o las hortalizas, con más de una cosecha en cada temporada, ocupan durante muchos meses al año a estos trabajadores, cuestión que les obliga a permanecer en la zona durante todo el año, buscando en los meses de descanso otra alternativa laboral en otras zonas andaluzas, como es el caso de la aceituna.

La ausencia de oferta residencial en los pueblos y ciudades de referencia, sin que se creen otras alternativas habitacionales para dar cobertura a esta demanda, favorece que estos migrantes se asienten en las infraviviendas disponibles como los asentamientos de chabolas, existiendo un mercado para esta demanda.

La preocupación del Defensor del Pueblo Andaluz por la situación en la que se ven obligados a vivir sus ocupantes, ha motivado la apertura de expedientes de queja, tanto de oficio como a instancia de parte, e incluso la elaboración de informes especiales en años anteriores, en los que se abordaba esta compleja realidad. Así en los informes especiales sobre **"El alojamiento y la vivienda de los trabajadores migrantes en el poniente almeriense y campos de Níjar"** y en **"El alojamiento y la vivienda de los trabajadores migrantes en la provincia de Huelva"**, se analiza la precariedad residencial de las personas temporeras en los asentamientos, incluyendo en ambos informes una serie de recomendaciones y sugerencias referidas a las medidas que se deben de adoptar para solucionar el problema descrito.

Si bien, la mayoría de los migrantes que residen en estos entornos llegaron a nuestro país de forma irregular y tras agotar los plazos de atención en los programas de ayuda humanitaria y sin vías de regularización administrativa, se ven obligados a permanecer en estas condiciones, accediendo en muchos casos, a jornales en invernaderos y cultivos cercanos a los asentamientos sin ninguna cobertura legal, también lo es que residen otras personas que con autorización de trabajo optan por este tipo de alojamiento con la finalidad de enviar el máximo dinero posible a su país de origen o ahorrar para poder trasladarse a otra vivienda en los núcleos urbanos.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Una situación que en el contexto de las medidas para frenar los efectos de la Covid-19 entre la población, **visibilizaron la importancia de una mano de obra indispensable** para la recogida de las cosechas sin que se garantizara la correcta cobertura de sus necesidades básicas ni se velara por su seguridad sanitaria.

Las condiciones de estos asentamientos, la falta de suministros, la acumulación de residuos y el material altamente inflamable con el que se construyen las chabolas, provocan siniestros como es el caso de los incendios, recurrentes desde hace años en esos asentamientos y que también tuvieron lugar en 2020.

En el mes de julio se registraron en Lepe nuevos incendios de diversa consideración, en los que los afectados perdieron sus escasas pertenencias y las chabolas en las que residían. Los perjudicados y colectivos del tercer sector acudieron a esta Institución denunciando su precaria situación sin que las administraciones les prestaran una alternativa habitacional, permaneciendo en la plaza del pueblo sin que se les ofreciera alguna solución.

Ante esta situación, un equipo técnico e interdisciplinar de esta Institución se desplazó a Lepe para conocer la realidad del problema, manteniendo encuentros con los afectados, representantes de sus Ayuntamientos y agentes del Tercer Sector.

En las distintas **reuniones mantenidas con las entidades del tercer sector**, nos trasladaron la preocupación con la postura de las administraciones públicas ante el problema generado tras el incendio. ASNUCI y ASENTIS, estimaban que el Ayuntamiento no estaba dispuesto a solucionar el problema mediante un alojamiento provisional, provocando con esa actitud una opinión negativa de los ciudadanos de Lepe hacia las personas migrantes que se han instalado en la plaza del ayuntamiento señalándolos en ocasiones como incumplidores de las medidas aprobadas por el Ayuntamiento para frenar la propagación de la COVID-19.

ASNUCI pone de manifiesto la negativa del Ayuntamiento a empadronar en las chabolas, incumpliendo así la normativa vigente y obligando a estas personas a dirigirse a los juzgados para solucionar el problema, comunicándonos que se han interpuesto demandas judiciales a tales efectos.

En este sentido se dictó el 11 de noviembre de 2020 la sentencia 345/2020 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Huelva que devino firme el 22 de diciembre, en la que concluía que el demandante *"tiene derecho a estar empadronado en el término municipal de Lepe con efectos desde la presentación de la solicitud en el Ayuntamiento el 18 de septiembre de 2019, y condenando a la Administración demandada a estar y pasar por tal declaración"*.

Por su parte CRUZ ROJA, CÁRITAS Y CEPAIN, manifestaron que ninguna administración se ha puesto en contacto con ellos para dar cobertura a las personas que han perdido sus chabolas ni para buscar soluciones para esta situación, aunque han prestado cobertura con los programas que habitualmente tienen desplegados en la zona, organizándose entre ellos.

Trasladaban que en el contexto del Foro Provincial para la Inmigración, se estaban trabajando en la mesa de incendios en un protocolo para dar respuesta a situaciones de esta índole, y que a la fecha de las entrevistas aún no estaban terminado ni consensuado con el resto de las administraciones.

En la reunión de trabajo mantenida con parte del equipo de gobierno del Ayuntamiento de Lepe, el alcalde en funciones nos trasladaba su preocupación por las personas que residen en los asentamientos de su municipio, manifestando **su impotencia para solucionar el problema ya que entienden que tanto abordar el problema de las situaciones de urgencia como de su erradicación es competencia de las tres administraciones, local, autonómica y central**. En este sentido habían pedido ayuda tanto a la Subdelegación de Gobierno como a la Delegación del Gobierno de Andalucía, sin obtener una respuesta satisfactoria a la situación de las personas que se encontraban en situación de calle.

En cuanto a las iniciativas para intervenir en los asentamientos en un medio largo plazo evidencia el equipo de gobierno las dificultades para intervenir directamente ya que suelen estar ubicados en terrenos de propiedad privada.

De la información recogida podemos destacar:

- No se habían celebrado reuniones de coordinación entre el Ayuntamiento, el tercer sector y el resto de Administraciones Públicas de la provincia de Huelva para el análisis de la situación y el consenso para una rápida respuesta.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

- Tanto el Ayuntamiento como algunas entidades del tercer sector había solicitado ayuda a otras administraciones para la solución del problema, sin recibir respuestas de las mismas.
- Se habían polarizado las posiciones ante las posibles soluciones, visualizándose sólo la postura de ASNUCI y la del Ayuntamiento, sin que se haya realizado gestiones ni consultas con otros colectivos concededores de la situación de los alojamientos, cuestión que dificulta la búsqueda de soluciones.
- Respecto al número de personas afectadas por los incendios, se constata que no existía un consenso, ya que cada entidad y administración aporta una cifra distinta, pudiéndose estimarse entre 75 y 130 personas.

Desde esta Defensoría se tiene la convicción de que el abordaje de esta crisis debe huir de medidas que perpetúen esta realidad y si bien es cierto que desde las Corporaciones Locales se debe velar por la situación de estas personas implementado una intervención que cubra sus necesidades, también lo es que la administración andaluza, en coordinación con el resto de administraciones, debe diseñar alternativas habitacionales partiendo de las necesidades de las personas temporeras. Metas ambiciosas que requieren trabajarlas en un medio y largo plazo y la implicación y coordinación tanto de la Administración Estatal como de la Autonómica y Local.

Con la finalidad de conocer con más profundidad los factores que inciden en esta situación, en la queja de oficio 19/2712 se ha solicitado a algunos ayuntamientos con asentamientos en su término municipal, información referida a la incidencia de esta realidad en sus localidades, número de residentes en los asentamientos, características de los mismos, temporales o más estables, así como sobre las actuaciones llevadas a cabo para atender las necesidades de los temporeros y los programas de intervención diseñados.

Atendiendo a nuestra petición los responsables del Ayuntamiento de Lucena del Puerto nos adjuntaron planos de localización de los asentamientos ubicados en su localidad, número de chabolas y de ocupantes así como los datos del padrón municipal, mostrándose dispuestos a colaborar en el diseño de estrategias de intervención para la superación de esta realidad y la creación de espacios de coordinación con representación de todas las Administraciones competentes.

En esta misma línea de colaboración encontramos al Ayuntamiento de Lepe. Desde nuestra visita en julio se han mantenido los contactos con sus responsables, informándonos de la aprobación de la creación de una mesa de trabajo para erradicar el chabolismo en su municipio y con posterioridad de su **Plan Integral de Erradicación del Chabolismo**, presentado por la Corporación en nota de prensa en los siguientes términos:

"Los portavoces de los distintos grupos municipales han aludido a la corresponsabilidad de las administraciones y del sector privado para solventar esta problemática que afecta a toda la provincia y a su agricultura en particular.

*El plan incluye el ofrecimiento de suelo municipal, para la **construcción de un complejo de alojamiento temporal con capacidad para 500 personas**, que requeriría una inversión inicial de alrededor de 600.000 euros.*

*Estos alojamientos, que no tendrían carácter indefinido y que estarían sujetos al pago de un canon por su uso, tendrían como finalidad el realojo de las personas que forman parte del censo chabolista realizado y **llevarían aparejado el derribo de los asentamientos actualmente existentes.***

*Tras la presentación de este documento, **se convocará a agentes sociales y económicos de la provincia, así como a otras administraciones (locales, supramunicipales, autonómicas, estatales y europeas) para abordar conjuntamente el plan y su financiación.***

También en el municipio de Lepe se ha avanzado en las obras del albergue titularidad de ASNUCI que con una capacidad para 40 personas ofrecerá una alternativa más al problema habitacional de quienes tienen dificultades para alojarse en el entorno donde trabajan.

Unas líneas de trabajo que se celebra desde esta Defensoría, ya que son iniciativas que van conformando medidas de solución definitivas, **echándose en falta una planificación estratégica con un ámbito superior al municipal.**



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Sin embargo la realidad de estos asentamientos no es homogénea ni en los municipios onubenses ni en los de Almería. La ubicación de los mismos, su dimensión o el carácter estable o permanente de estos asentamientos conforman panoramas diversos que impiden un abordaje idéntico.

Esta diversidad ha sido constatada en la queja 20/2299 en la que tras el estudio de los informes y datos requeridos a los municipios con el fin de conocer las medidas adoptadas tras la dotación presupuestaria de la Dirección General de Políticas Migratorias enmarcada en el “**Programa andaluz de colaboración financiera específica extraordinaria con los municipios de las provincias de Almería y Huelva en cuyos territorios existen asentamientos chabolistas de personas inmigrantes**” destinada a atender las necesidades básicas de estas personas, como consecuencia de la crisis sanitaria-epidemiológica causada por el coronavirus Queja 20/2299.

Políticas municipales de localidades como Moguer o Níjar, han abordado de un modo transversal la situación de estos asentamientos, conformando equipos multidisciplinares de intervención.

Así nos informan desde el Ayuntamiento de Moguer sobre todas los proyectos aprobados desde 2012 y el diseño de un Plan de Intervención, cuyo objetivo general es *evitar la proliferación de asentamientos irregulares de personas inmigrantes en la localidad, así como erradicar los ya existentes.*

Con los siguientes objetivos específicos:

- *Informar, derivar y detectar sobre casos concretos a otras entidades y organizaciones para su posible intervención.*
- *Concienciar de que las condiciones en las que estas personas viven, no solo pueden afectarles a nivel social sino también de salubridad (contagio y propagación de enfermedades infecto contagiosas como la tuberculosis) e higiene.*
- *Reducir impactos ambientales derivados de los asentamientos irregulares, así como evitar posibles incendios en los mismos.*

Con la finalidad de conseguir estos objetivos se estructuró un equipo indisciplinar (en el que se encuentra una persona, contratada a tiempo completo, de origen extranjero, conocedora de la cultura y lenguas subsaharianas, y cuya jornada laboral se desarrolla, en su totalidad en los propios asentamientos) que desarrollan labores de información, asesoramiento, sensibilización,... con la población inmigrante de los asentamientos, de manera coordinada no solo con otras áreas del mismo ayuntamiento, tales como el área de servicios sociales, medio ambiente, agricultura y Policía Local, sino también con organizaciones no gubernamentales y asociaciones de inmigrantes que realizan labores en los asentamientos existentes en el municipio.”

Destacar asimismo cómo **estas localidades han reconocido los beneficios de establecer espacios de coordinación y colaboración, entre administraciones y entidades para diseñar y ejecutar medidas de intervención, evitando de este modo la duplicidad de recursos.**

Es por todo ello por lo que esta Institución entiende que para el diseño de medidas eficaces encaminadas a la eliminación de los asentamientos, se debe partir de un diagnóstico de la realidad, teniendo en cuenta los aspectos necesarios para evaluar las propuestas en un medio y largo plazo, así como para dar respuesta a situaciones de emergencia en el corto plazo, como es el caso de los incendios o las situaciones de pandemia.

Se ha constatado también, el protagonismo otorgado a las Corporaciones Locales para el abordaje de una problemática compleja en la que, no tienen ni la capacidad presupuestaria ni la competencial en su totalidad.

Dado que las soluciones a este problema exceden al ámbito municipal ya que se constata en varios municipios de una provincia de forma diferenciada y que la coordinación entre las distintas localidades no puede asumirse a instancia de cualquiera de los municipios afectados, entendemos que es en el contexto del **Foro Provincial de la Inmigración de la Junta de Andalucía**, con competencia en la materia y de las **Diputaciones Provinciales como organismos con un amplio** conocimiento de las realidad de su provincia donde pudieran liderarse esta iniciativa.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

En la reunión celebrada en el **Foro Provincial de la Inmigración en la provincia de Huelva**, durante el mes de marzo, para analizar el diagnóstico sobre los asentamientos en la provincia de Huelva, elaborado por seis comisiones, la delegada de gobierno manifestaba que *"va a permitir contar con una serie de propuestas para dar una respuesta global a la situación de los asentamientos en la provincia"*. Manifestaba en rueda de prensa estar *"muy satisfecha con la reunión, en la que hemos estado presentes no solo las administraciones públicas, sino también los **sindicatos y entidades sociales** de la provincia de Huelva con la voluntad de dar solución al colectivo migrante y los problemas sociales que se planteen"*.... *"Se trata de dar una **respuesta global** que va más allá de ofrecer alojamiento, que nadie sufra una situación de desamparo y que todas estas personas que necesitan ayuda humanitaria sepan donde acudir en cada momento"*

Por ello esperamos que en el Foro Provincial, dado que ya dispone de un diagnóstico elaborado por las mesas sectoriales continúe trabajando en espacios de coordinación para ofrecer respuestas a estos objetivos.

Otra de las cuestiones que ha preocupado a esta Defensoría ha sido **las condiciones de alojamiento de los temporeros sin contrato que se desplazan a los municipios aceituneros** para la búsqueda de peonadas, ante la incidencia de la Covid-19.

La mayor concentración de mano de obra se produce entre los meses de octubre a marzo, siendo diciembre y enero los de más actividad. A diferencia de lo que sucede en Huelva y Almería, donde la población migrante se queda en las zonas de cultivo por la prolongación de campañas y la necesidad de mano de obra durante prácticamente la totalidad del año, en la recogida de la aceituna, una vez pasada la época de la recolección, estos trabajadores retornan a su lugar de residencia habitual o buscan otras campañas en los distintos territorios de nuestra comunidad autónoma o fuera de ella.

No todos los temporeros desplazados consiguen contratos con los empleadores, existiendo una oferta de mano de obra flotante, no toda regularizada, que permanece en los lugares de llegada o bien se traslada a otros municipios del entorno, con la expectativa de ser llamados a las explotaciones, y más en este año donde se prevén bajas laborales por el contagio de trabajadores y por lo tanto existe la posibilidad de trabajo.

Es el colectivo que no consigue un empleo en estos meses, el que más dificultades tiene para conseguir un lugar donde residir durante la temporada de aceituna y que opta por distintas soluciones habitacionales, como acoplarse en viviendas de conocidos, que no suelen reunir las condiciones básicas de habitabilidad, dormir algunas noches en los escasos albergues existentes o quedarse en situación de calle.

La incidencia de la Covid19 en esta campaña se hace patente, afectando tanto a cooperativas y almazaras (que ya han aprobado protocolos que afectan a la cadena de producción), como a explotaciones agrarias, donde los responsables de la recogida de la aceituna deben **"evaluar el riesgo de exposición en que se puedan encontrar las personas trabajadoras en cada una de las tareas diferenciadas que realizan y seguir las recomendaciones que sobre el particular emita el servicio de prevención, siguiendo las pautas y recomendaciones formuladas por las autoridades sanitarias, en todos los procesos relacionados con la recogida, transporte, almacenamiento de la producción agrícola y resto de los procesos agrarios (clasificación, envasado, aclareo...)"**, según recoge la Guía publicada para tal finalidad por el Ministerio de Sanidad.

Por su parte, la Junta de Andalucía ha editado la *"Guía para Prevención y Control del Covid-19 en las explotaciones agrarias con temporeros"* publicada el pasado 3 de agosto (BOJA 148), en la que se detallan las medidas de prevención diseñadas para garantizar la reducción de la transmisión de la infección de Covid y propiciar de este modo la creación de espacios seguros de trabajo.

Tal y como recoge la mencionada guía, *"Uno de los puntos clave es que estas personas requieren de **alojamientos** en los territorios donde se desarrolla la campaña agraria a la que acuden, existiendo distintos escenarios, desde alojamientos ofrecidos por los propios titulares de las explotaciones, a albergues municipales, residencias de emergencia, alojamientos alquilados por los propios trabajadores, etc. El titular debe estar formado en las medidas de prevención a adoptar en ellos (no camas calientes, no*



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

exceso de ocupación, etc., que suponen un importante riesgo). Sin olvidar la existencia en algunos casos de comedores y aulas de apoyo para la población infantil que los acompaña.”

En este contexto y una vez que la Guía de la Junta de Andalucía, para la Prevención y Control de la COVID-19, ha contemplado “*la responsabilidad del titular de la explotación*” para con sus trabajadores y las “*de los alojamientos de las personas trabajadoras, que no sean responsabilidad de los titulares de las explotaciones, tales como albergues o residencias de emergencia*”, **es necesario preservar la salud de los temporeros que se desplazan a los municipios y que se encuentran en expectativa de trabajo**, cuestión que incide en la población receptora en el propio núcleo urbano, que no puede ver como una amenaza la llegada de estas personas.

Es por lo que cobran aún más importancia la adopción de medidas orientadas a evitar nuevos contagios y que, de producirse, permitan un seguimiento activo de los afectados y de sus contactos, así como la celeridad en la atención médica que precisen.

Por todo ello aperturamos de oficio el expediente de queja 20/7191, conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 10 de nuestra Ley reguladora, para solicitar a las Administraciones competentes información sobre **las medidas propuestas e implementadas, para la detección, diagnóstico y control de la Covid-19, en el colectivo de temporeros del sector del olivar que se desplazan a los municipios de Andalucía para la recolección de la aceituna, prestando especial atención a las personas que se encuentran en expectativa de ser contratados.**

1.10.2.3. Regularización administrativa y acceso al mercado laboral

...

Prohibir el empadronamiento de un ciudadano por motivos de movilidad laboral es tanto como prohibir a todos los jornaleros de Andalucía que trabajan en distintos cultivos (la aceituna, la fresa, etc) y que por tanto, van residiendo temporalmente en municipios distintos en las épocas de recolección, estar empadronados en su domicilio y residencia real.

Si bien es cierto que el Ayuntamiento en base a lo establecido en el punto primero apartado 89 de la Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaria, por la que se publica la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal: “ podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos exigiendo al efecto la presentación de los documentos que acrediten su identidad y el domicilio en el municipio, que se definen en los apartados correspondientes de esta Resolución” y en su apartado 119: “Cuando existan indicios que hagan dudar de que se vaya a establecer la residencia en el municipio, o de alguno de los datos declarados por el ciudadano, antes de proceder al alta, o a la modificación de datos en el Padrón, el Ayuntamiento presentada la correspondiente solicitud por parte del interesado, ordenará los actos de trámite necesarios para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud, dictando la correspondiente resolución, no es menos cierto, que la visita de la Policía Local debería haberse realizado al menos en dos ocasiones y en diferentes horarios, pues es de todos conocido en el campo almeriense que los peones agrícolas realizan su actividad laboral por las mañanas y no es sino por las tardes cuando pueden ser localizados y encontrados en sus domicilios. (...)

El artículo 15 de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local por su parte establece que: “Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del Municipio en el que resida habitualmente.

Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.

Del mismo modo, el artículo 16 de esta misma Ley establece que: “ El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo”.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Estudiada la documentación remitida por ambas partes y entendida la trascendencia que el empadronamiento tiene para la población migrante formulamos las siguientes Recomendaciones al Ayuntamiento de Roquetas de Mar, según lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre:

"1ª.-Que siguiendo las indicaciones de la Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, se compruebe por los medios indicados en la misma que los interesados residen en el municipio y tramiten su empadronamiento".

2ª.- Que conociendo esa Corporación la actividad laboral como temporeros en explotaciones agrícolas en la provincia de Almería de muchos de los vecinos de origen extranjero que solicitan al alta en el Padrón Municipal de Habitantes, articulen mecanismos de control compatibles con sus jornadas de trabajo, protocolizando visitas incluso los fines de semana cuando se considere necesario, ya que de otro modo se repetirá la situación denunciada por el interesado en este expediente de queja, teniendo el empadronamiento una extraordinaria relevancia en la situación administrativa de los extranjeros, tanto para acreditar su vecindad como para la obtención de su autorización de residencia y trabajo".

En el momento de publicación de este informe nos encontramos a la espera de la respuesta municipal, que confiamos sea estimatoria a nuestras peticiones.

...

1.12. Servicios de Interés General y Consumo

1.12.2.1. Servicios de interés general

1.12.2.1.4. Servicios financieros.

Los servicios financieros se incluyeron en el Anexo del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, que identificaba los sectores calificados como esenciales «para la prestación de los servicios que sean indispensables, y las actividades propias de las infraestructuras de pagos y de los mercados financieros».

Asimismo, de acuerdo con su naturaleza de servicios de interés general, se les encomendaron diversas tareas relacionadas con medidas aprobadas por el Gobierno para aportar ayuda financiera a personas y empresas, como la gestión de los préstamos con aval del ICO, y se les impusieron medidas de protección de la vivienda habitual, como las moratorias hipotecarias.

Así, el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, adoptó una medida de carácter urgente dirigida a asegurar la **protección de los deudores hipotecarios** en situación de vulnerabilidad tras la declaración del estado de alarma, posibilitando que pudieran acceder a una moratoria en el pago de sus hipotecas para evitar la pérdida de sus viviendas. Este mismo Real Decreto-ley aprobó una línea de avales del Estado para facilitar el mantenimiento del empleo y paliar los efectos económicos de la crisis sanitaria. Los avales se otorgarían por el ICO a la financiación concedida por las entidades financieras para facilitar acceso al crédito y liquidez a empresas y autónomos.

...

1.13. Sostenibilidad, Medioambiente y Obras Públicas

1.13.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.13.2.1. Sostenibilidad y Medioambiente

1.13.2.1.3. Desarrollo rural

La mejora de la situación de los núcleos y comunidades no urbanos, enclavados en el medio rural, es una de las preocupaciones de la Institución que guarda íntima conexión con lo que se viene en llamar la "Andalucía vaciada". Sin duda, **el desarrollo de estos enclaves rurales, sin perder su esencia rústica, será un dique de contención para evitar su vaciamiento.**



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Pues bien, en materia de desarrollo rural podemos citar un expediente, que también podría ser incluido en la anterior materia de contaminación atmosférica, pero que posee un componente de desarrollo rural que ha motivado que sea destacado en este apartado. Nos referimos al expediente 20/0783, al que quedaron acumulados otros dos expedientes por el mismo asunto.

Este expediente venía precedido de la queja de un vecino de la localidad de Castelléjar, Granada, que planteaba que *"Muchos ciudadanos de la localidad de Castelléjar en Granada están alarmados ante lo que consideran una **proliferación incontrolada de granjas porcinas** en los últimos años"*, dado que ya *"En esta localidad hay 64 naves de cerdos de grandes dimensiones"*, en una de las zonas más despobladas de la provincia.

Alertaba este vecino de la incidencia de las granjas ya existentes, y de las ampliaciones en curso, no solo en el aspecto medioambiental y en la **contaminación atmosférica, odorífera y el impacto de los purines en las tierras y en las aguas del entorno**, sino en lo que al desarrollo de la zona se refería, que quedaba vinculado a una sola actividad con gran incidencia e impacto ambiental y social, que no dinamizaba realmente la economía de la zona, presentando un bajo índice de creación de puestos de trabajo y que ligaba la imagen de la población a una industria que no hacía justicia a los valores paisajísticos y etnográficos de la zona.

Admitida a trámite la queja e interesado el preceptivo informe del Ayuntamiento de Castelléjar, finalmente tuvimos que suspender actuaciones al conocer por uno de los reclamantes que el problema de fondo estaba también en conocimiento de un juzgado, al que se habían denunciado presuntas irregularidades en el proceso de ampliación de la granja que había motivado la queja.

En lo que a desarrollo rural se refiere, podemos también citar el expediente de queja 20/1045, que tramitamos a petición de los representantes de una entidad asociativa de **Grupos de Desarrollo Rural**, que nos planteaba la problemática que venían padeciendo estas entidades en el ejercicio de sus funciones por los **retrasos en la gestión de las solicitudes de ayudas** para el desarrollo rural. En este sentido, nos aportaron un amplísimo informe comprensivo de su situación, de su problemática y de las perspectivas de futuro, así como de posibles soluciones para una mejor coordinación y agilización en la tramitación de las ayudas.

En particular, nos trasladaban la problemática del retraso en la resolución de las solicitudes de ayuda de fondos europeos, en concreto las solicitadas en la convocatoria 2017, que en el primer trimestre de 2020 aún no habían sido totalmente resueltas y las solicitadas en la convocatoria 2018, que ni siquiera habían iniciado su tramitación administrativa fuera de los Grupos de Desarrollo Rural.

Nos trasladaban también que *"La tramitación puesta en marcha requiere de manera urgente su modificación, por razones de eficacia y eficiencia también para poder cumplir con lo que estrictamente marca las normas europeas que las regulan, procurando que las ayudas públicas sean viables técnicamente a los beneficiarios de las zonas rurales LEADER y que no encontremos en las bases reguladoras de esta ayudas y en sus manuales de procedimiento más trabas, requisitos y requerimientos que los que se les exigen a otros beneficiarios de otras medidas el PDR"*.

Por ello, consideraban que los Grupos de Desarrollo Rural precisaban de *"un procedimiento que conteniendo todas las garantías legales y con un sistema de control adecuado, cumplan los plazos que nos marca la Ley"*.

En su respuesta, la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, nos ha dado cuenta de la situación en la que se encuentran los Grupos de Desarrollo Rural individuales que han acudido a la Institución en queja, de la naturaleza de estas figuras como asociaciones sin ánimo de lucro y de lo que ello implica en el fondo de la problemática que plantean, especialmente la imposibilidad de ser encuadradas como administraciones públicas, aunque puedan asumir algunas competencias delegadas.

Asimismo, nos ha informado de la agilización de la tramitación de las ayudas pendientes, de la reprogramación de las ayudas de la nueva convocatoria y de la adopción de medidas y actuaciones para tratar de abordar, en el marco jurídico vigente, las peticiones de los Grupos de Desarrollo Rural, trabajando



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

coordinadamente con ellos, llegándose incluso a constituir un grupo de trabajo bajo la forma de una mesa técnica de simplificación administrativa.

Hemos dado traslado de la respuesta de la Consejería a los promotores de la queja en trámite de alegaciones, sin que hayamos recibido ninguna a fecha de cierre del presente Informe Anual, por lo que el expediente permanece abierto.

También en el ámbito del desarrollo rural hemos querido incluir el expediente de queja 20/3596, aunque igualmente podría haber sido referido en el apartado de aguas. En este expediente se trató la queja recibida de una plataforma ciudadana, contraria a la autorización concedida para la **instalación de una planta embotelladora de agua** en la entrada a la localidad malagueña de Villanueva del Rosario, en la zona conocida como Sierra de Camarolos.

En este sentido, nos decían que, tras varias indagaciones vecinales sobre la naturaleza de las obras que los vecinos pudieron ver durante varios días en la zona, *“nos enteramos que se trataba de la construcción de una embotelladora de agua que pretende extraer 18 litros por segundo, lo que equivaldría a más de una piscina olímpica diaria, de la masa de agua que afecta a unas poblaciones en las que todos los veranos sufrimos cortes en el suministro y grandes restricciones. Quizás cuando tengamos estos cortes de agua tendremos que ir a comprar agua a la embotelladora, esa misma agua que ahora es un bien de todos”*.

Hay que decir que en esta zona y en su entorno se han venido sufriendo, por distintos motivos, cortes de agua periódicos que han afectado sobremanera a la población, al dificultar su vida cotidiana y condicionar sus actividades económicas, de ahí que este elemento, el agua, sea considerado como un **factor estructural a efectos del desarrollo rural**.

De hecho, entre los objetivos de la plataforma que nos planteaba la queja estaba *“Dar visibilidad a esta problemática que le afecta a los vecinos; paralizar las obras de la embotelladora; cerrar los dos pozos y detener la extracción del agua que podría alterar los acuíferos; velar por los intereses generales de las poblaciones afectadas; recuperar el entorno previo a la extracción y explotación del sondeo “Fuente del Enebro”; conservar el entorno natural y fomentar su uso compatible con la fauna y la flora autóctona y pedir transparencia y control sobre esta y futuras actuaciones dentro del entorno natural”*.

Ello provocó movilizaciones vecinales y la queja en esta Institución, si bien, una vez analizado el asunto y decidida la admisión a trámite, pudimos conocer por noticias publicadas en los medios de comunicación, que la empresa promotora de esta instalación había renunciado al proyecto ante las movilizaciones ciudadanas acontecidas, por lo que finalmente no fue preciso llevar a cabo actuación alguna.

3. Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía

3.3. Análisis cualitativo de las quejas

3.3.10. Seguridad Social

Al igual que ocurre con la materia de extranjería, los temas que nos llegan de Seguridad Social se dirigen contra actos emanados del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) o de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), organismos dependientes de la Administración General del Estado y, por lo tanto, excluidas de la función supervisora del Defensor del Pueblo Andaluz.

Sin embargo, al igual que ha pasado en otras materias, este año los servicios de Seguridad Social han estado colapsados por el cierre de la atención presencial en un primer lugar y después por la necesidad de acceso a través de cita previa y la consiguiente reducción de personas que podían acudir a dichas citas por las restricciones de aforo, además de por la puesta en marcha a partir del segundo semestre de la nueva prestación de Ingreso Mínimo Vital gestionada por el INSS.

Desde la Oficina de Información y atención del Defensor del Pueblo Andaluz hemos intentado, con los medios de que disponemos, servir y atender a la ciudadanía ante esta imposibilidad de contactar con la



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Administración o ante el desconocimiento de muchas personas de cómo poder presentar solicitudes o reclamaciones a través de otros procedimientos que no sean los presenciales; escuchando, ayudando y acompañando a las personas en la carrera de obstáculos ocasionada este año al no poder comunicarse con las oficinas públicas.

Cuando nos ha sido posible, hemos intervenido directamente con la Administración competente para resolver los problemas que se nos planteaban, rectificando su resolución inicial, o colaborando en una rápida respuesta al problema planteado; o incluso ayudando a los ciudadanos a presentar sus escritos o conseguir una cita presencial.

Este año han sido 464 consultas las que hemos atendido sobre estas materias, aumentando un 10% con respecto al año anterior.

Las consultas fundamentales en materia de Pensiones Contributivas han tenido que ver con los requisitos para su cobro, y en concreto con los años de cotización necesarios y con la forma de hacer su cómputo para el reconocimiento de la pensión. También sobre los requisitos para poder cobrar pensión cuando se ha trabajado en el extranjero y las reglas de su cálculo y posibilidad de cobrar ambas prestaciones; así como los cálculos de pensiones por el complemento de maternidad y la compatibilidad de pensión y trabajo.

Una persona acudía desesperada a la Institución pues había cumplido ya 65 años y tenía una larga carrera de cotización, pero los últimos años había estado cotizando al régimen autónomo y con las crisis debía 20.000 €, cantidad que no podía afrontar actualmente. Había recibido la resolución, que le denegaba la prestación, a no ser que se pusiera al corriente en el pago, cuestión imposible. Una vez estudiada su situación comprobamos que, aunque era cierta esa deuda el interesado tenía más de 15 años en el régimen general de la seguridad social y más de dos en los últimos quince por lo que entendíamos que podía utilizar sólo esas cuotas y generar derecho a la pensión, aunque fuese una pensión mínima. Así lo hicimos y le ayudamos a redactar un escrito a la Dirección Provincial del INSS que procedió a reconocer la pensión, sin hacer uso de las cotizaciones del régimen autónomo.

Hemos ayudado a personas a las que se les había denegado la pensión de incapacidad permanente por falta de grado, a que se estudiara de nuevo su derecho sin necesidad de acudir a la jurisdicción social. También hemos informado sobre la posibilidad de revisión de grado por agravamiento o la posibilidad de compatibilizar su pensión de incapacidad con un trabajo.

Igualmente hemos atendido a personas que se encontraban en situación de incapacidad temporal y tenían que presentar la solicitud de prestación para poder percibir el subsidio y no sabían como presentarla ya que las oficinas estaban cerradas y no había cita previa, careciendo de certificado digital ni clave para poder presentarla. Explicamos la posibilidad que habían contemplado las entidades gestoras para presentar escritos o solicitudes sin este certificado y ayudamos a los interesados en su presentación.

Este año, **la mayoría de las consultas en materia de Seguridad Social han estado centradas en la nueva prestación no contributiva del Ingreso Mínimo Vital (IMV)** aprobada en junio de 2020. Los motivos principales por los que se han dirigido a esta Institución han sido los atrasos en su aprobación o la disconformidad con la cuantía aprobada (le habían aprobado una cantidad de 140 euros mensuales). También han sido importantes las consultas sobre su duración y sobre si es necesario solicitar la renovación anual (consultas 20/16052 y 20/16053). Igualmente nos han llegado consultas por no saber conocer las causas de las denegaciones.

Uno de los principales cauces de consultas sobre esta cuestión han sido las redes sociales, en las que incluimos el foro abierto por esta Institución en su página web. Por ejemplo, han sido varias las consultas que nos han reclamado que no pueden demostrar su empadronamiento al vivir en habitaciones subalquiladas, o personas que debido a la situación de crisis han tenido que irse a vivir con sus padres y por este motivo les ha sido denegada la prestación.

A la hora de redactar este informe se acaba de aprobar el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

la Seguridad Social y económico¹. Veremos si esta reforma parcial es suficiente para llegar a los hogares necesitados de esta prestación, que el propio Gobierno contabilizó en torno a los 800.000. De todas maneras se hace necesario agilizar el proceso de reconocimiento y flexibilizar los requisitos para que ésta sea efectiva. Así como la necesaria coordinación con las comunidades autónomas y las prestaciones de rentas mínimas que se gestionan en Andalucía.

Numerosas han sido las consultas en las que se denunciaba la falta de atención en las oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), tal y como nos indicaron en las consultas 20/10479, 20/10575, 20/11560, 20/12239, 20/12440, 20/12441 y 20/12263, en la que nos contaban la imposibilidad de contactar con las oficinas y saber la situación de sus prestaciones de desempleo. Como en otras materias hemos intentado explicar la manera de ponerse en contacto con las Entidades a través de diferentes medios habilitados, ayudando muchas veces a las personas a conseguir las citas o explicando la manera de conseguir información sin el certificado digital.

Siguen llegándonos quejas y consultas por la situación en la que se encuentra la gestión de las prestaciones no contributivas de jubilación e invalidez con retrasos de casi un año en algunas provincias como Sevilla y Málaga y la imposibilidad de conseguir información por la situación concreta de dichos expedientes. Nos brindamos a que nos hagan llegar un escrito y les informamos de las actuaciones que estamos llevando a cabo para reclamar que se adopten medidas para evitar los retrasos en la tramitación de estas prestaciones².

4. Quejas no admitidas y sus causas

4.2. De las quejas remitidas a otras instituciones

...

Del análisis por materias cabe destacar que más de un tercio del total de quejas remitidas a otras instituciones en el presente ejercicio se refería a cuestiones de Seguridad Social y Trabajo (232 quejas remitidas entre ambas materias). Estas materias suelen concentrar un número significativo de remisiones año tras año pero en 2020 se han multiplicado, hasta superar el doble del año anterior.

El considerable incremento de remisiones en materia Seguridad Social y Trabajo se debe principalmente a la gran cantidad de quejas presentadas en relación con la tramitación y abono del Ingreso Mínimo Vital y de la prestación de desempleo por reducción o suspensión temporal de empleo a causa de la COVID-19.

...

4.3. De las quejas rechazadas y sus causas

...

- **No irregularidad:** En este supuesto se incluyen aquellas quejas en las que, tras un análisis preliminar de admisibilidad, no pueden apreciarse indicios de lesión o puesta en peligro de los derechos y libertades de las personas como consecuencia del funcionamiento de las Administraciones Públicas u otras entidades sujetas a la potestad de control del Defensor del Pueblo Andaluz.

La mayoría de quejas rechazadas en 2020 -casi la mitad del total- lo ha sido por este motivo (931 quejas), con especial incidencia en las materias de Empleo Público (179 quejas), Educación (134 quejas) y Menores (102 quejas).

...

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-1529>

² <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/investigamos-la-demora-en-la-resolucion-de-pensiones-no-contributivas-en-las-provincias-de-sevilla-y>



REVISTA DEL INFORME ANUAL

02. A debate

El Teletrabajo: de remedio puntual a solución de normalidad

En el ámbito laboral, uno de los aspectos que se ha visto afectado por la Covid-19 ha sido el de la forma de prestación del trabajo.

La expansión de la pandemia y las necesarias medidas de contención que hubieron de adoptarse determinaron el recurso masivo a medidas de flexibilización de la prestación laboral, permitiendo que el trabajo se realice en nuevos entornos que no requieren la presencia de la persona trabajadora en el centro de trabajo.

En esta promoción de entornos de trabajo favorables que obligaba la pandemia, por razones sanitarias, el teletrabajo ha sido una medida fundamental que ha permitido que muchas empresas y personas trabajadoras pudieran mantener su actividad durante la crisis, ayudando a la sociedad a superar esta difícil situación.

Este cambio que se ha ido operando en la forma de prestar la relación laboral, también ha estado muy presente en el quehacer cotidiano del Defensor del Pueblo Andaluz en el año 2020. Tanto por las medidas de índole interna que ha debido adoptar para asegurar el normal funcionamiento de la Institución, como por las numerosas quejas que se han recibido relacionadas con esta modalidad de prestación de la actividad laboral en los ámbitos público y privado.

Quejas relacionadas, por un lado, con el derecho a teletrabajar durante el estado de alarma, al considerar que la actividad presencial implicaba un alto riesgo de contagio y, por otro, con los derechos que corresponden al personal del sector público que desempeña su actividad profesional a través del trabajo a distancia y el teletrabajo y que traían causa de la ausencia de regulación de esta modalidad de prestación laboral.

Hasta la llegada de la Covid-19, el teletrabajo era una modalidad poco extendida en nuestro país. 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 aporta beneficios de toda índole. No obstante, su implantación definitiva también planteaba algunos problemas importantes que urgían su regulación inmediata al afectar a aspectos esenciales de la relación laboral y de la esfera de derechos y deberes de las personas trabajadoras. Y, así lo pusimos de manifiesto 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.

Para ello, se parte del Acuerdo Marco promovido por el Consejo Europeo, que invitó a los interlocutores sociales, en el año 2002, a negociar acuerdos de trabajo flexible, con el objetivo de mejorar la productividad y la competitividad de las empresas y lograr el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad.

Sobre estos ejes, el acuerdo adoptado se ha plasmado en el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, 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.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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.

Esperamos que este proceso supere definitivamente las resistencias a la implantación definitiva de esta modalidad de la prestación laboral, que se ha demostrado como útil y adecuada a nuestra realidad económica y social, que permita modernizar la organización del trabajo en el ámbito de las empresas y la Administración, en un marco en el que queden plenamente garantizados los derechos de las personas trabajadoras.

Más información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social, epígrafe 1.5.2.7.3

04. Mejorar las normas

Convocatorias exprés

Los efectos de la pandemia de la Covid-19 también se han dejado sentir en la organización de los servicios públicos y, más concretamente, en los procesos urgentes que se han convocado para el acceso al empleo público

Ante estas circunstancias, la Administración de la Junta de Andalucía ha promovido, entre marzo y septiembre de 2020, **27 convocatorias por vía excepcional y urgente** para la cobertura temporal de 1.181 plazas ante la situación de emergencia, por razones de salud pública, que ha ocasionado la pandemia de la Covid-19. Las denominadas "convocatorias exprés" que han generado la presentación de un elevado número de quejas ante esta Institución.

Estas convocatorias se amparaban en el Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo, de medidas 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 este marco legal, 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 las mismas, las primeras personas a la hora de optar a uno de estos empleos serían las integrantes de las distintas bolsas de personal funcionario o laboral. Y, una vez agotadas las mismas, se realizaría una convocatoria pública a la que podrían concurrir todas aquellas personas que reunieran 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 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, y que motivó la presentación de numerosas quejas ante esta Institución en las que las personas interesadas mostraba su disconformidad con el proceso de selección seguido. En este caso, al apreciar circunstancias de emergencia que concurrían en esta convocatoria, ante la inmediatez de un riesgo para la salud pública, consideramos que la misma se encontraba habilitada por la normativa en vigor a 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, en nuestra opinión, no queda justificada su directa relación con la situación de emergencia sanitaria y que han dado lugar a un número muy elevado de quejas ante esta Defensoría.

Tras valorar la situación, procedimos a la admisión de estas quejas ante la posible vulneración de los principios constitucionales de acceso al empleo público en dichas convocatorias, así como la posible



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

extralimitación que se pudiera estar produciendo por el uso no justificado de las mismas y su carácter discriminatorio.

En los informes remitidos por la Secretaría General para la Administración Pública, se viene a justificar este tipo de contrataciones urgentes atendiendo a la situación crítica en la que determinados servicios públicos se encontraban, 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 público 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.

Asimismo, se insiste en la adecuación de los procesos de selección realizados a los principios constitucionales que rigen en esta materia, toda vez que la primera opción para seleccionar a las personas que vayan a ocupar los puestos ofertados es la de acudir a las correspondientes bolsas, ordenadas con arreglo a dichos principios. Y, ante la insuficiencia de posibles candidatos para acceder a dichos puestos en las mismas, es cuando se acudiría al procedimiento excepcional y urgente que resulta cuestionado.

Sin embargo, según nos informa la propia Administración, la realidad es que en **solo 4 procesos los puestos ofertados se han cubierto a través de las bolsas, teniendo que acudirse a las "convocatorias exprés" en los 23 restantes.**

"Tuvimos conocimiento del Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía acordando la suspensión cautelar de una de estas convocatorias"

En este sentido, mientras esperábamos los sucesivos informes solicitados a la Administración de la Junta de Andalucía en relación con este asunto, tuvimos 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 una de estas convocatorias.

En el Auto judicial se reitera la doctrina constitucional que sostiene la relación recíproca que discurre entre el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, consagrado en el art. 23.2 de la Constitución, y los principios de mérito y capacidad que deben regir dicho acceso, según el art. 103.3 de dicho Texto. En base a ello, y en relación con el proceso impugnado se afirma que, *"establecer un proceso selectivo que respete los principios de mérito y capacidad no conlleva necesariamente el retraso en la cobertura inmediata de los puestos de trabajo", añadiendo que "se puede y debe agilizar el procedimiento de nombramiento o contratación, posponiendo determinados trámites en esta situación extraordinaria y excepcional, pero no llegando al extremo de prescindir de los principios de mérito y capacidad, constitucionalmente consagrados"*. Hasta el punto, de que, como se señala en dicho Auto, en la convocatoria en cuestión, *"para trabajar presencialmente, 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".

Finalmente, la propia Administración de la Junta de Andalucía ha corregido, en parte, esta situación, modificándose la Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública de 14 de abril de 2020, por otra posterior de dicho centro directivo, de 14 de enero de 2021. Introduciendo para estos procesos, cuando se agotan los efectivos de las bolsas, otros procedimientos de selección más respetuosos con los principios de mérito y capacidad, como son el acudir a personas que hubieran superado un ejercicio en una oposición equivalente y, si tampoco pudieran cubrirse por esta vía todas las plazas, remitiendo oferta de empleo al Servicio Andaluz de Empleo.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Bienvenida sea esta modificación y todas aquellas que permitan garantizar de forma efectiva los derechos y principios que garantiza la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía a la ciudadanía para el acceso al empleo público.

Más Información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.5. Empleo, Trabajo y Seguridad Social, epígrafe 1.5.2.5.1

05. Atender las quejas

Sanitarios Covid-19

El reconocimiento a la profesionalidad del personal sanitario durante la Covid-19

El año 2020 trajo consigo un considerable aumento de las quejas presentadas en el Defensor del Pueblo Andaluz en relación 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.

Las quejas recibidas coincidían en poner de manifiesto el riesgo para la salud de estas personas, al no haberse adoptado, por parte de las empresas en las que trabajaban, las medidas organizativas o preventivas para asegurar la protección de la salud.

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 lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL).

Entre estas **quejas**, dentro de la pandemia sanitaria que estamos viviendo, es necesario destacar, por sus importantes consecuencias y la repercusión social que han tenido, las **relacionadas con la situación del personal de los centros sanitarios y sociosanitarios**. Los colegios profesionales y el personal de estos centros nos denunciaron la grave situación que afectaba a estos profesionales por la falta de medios de protección para el desarrollo de sus delicadas funciones asistenciales y los graves perjuicios que esa situación les había causado en los primeros meses de la pandemia.

“La insuficiencia de medios facilitados a los profesionales de los centros e instalaciones sanitarias para el cumplimiento de sus funciones asistenciales”

La gravedad de las denuncias recibidas, motivó que nos dirigiéramos de forma urgente a las autoridades sanitarias para que nos informaran sobre la realidad de dicha situación. Y, asimismo, demandamos que 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 delicadas funciones sin riesgos para su salud.

La Administración sanitaria nos informaba sobre los procedimientos y protocolos para la prevención de riesgos laborales y protección frente a agentes biológicos que se venían aplicando a todos los profesionales sanitarios, con carácter general, y las medidas específicas a adoptar según el tipo de actividad profesional. Sin embargo, nada se decía sobre la evidente insuficiencia de los equipos de protección individual (EPI) para dicho personal a fin de evitar los riesgos para su salud, o haber mitigado, en su defecto, los efectos de su exposición a los mismos, y las consecuencias que el desempeño de sus funciones asistenciales estaba teniendo para este colectivo profesional.

Al abordar esta cuestión, lo primero que ha de tenerse en cuenta es que la normativa de prevención de riesgos laborales impone a la Administración sanitaria, en este caso, como empleadora, la obligación legal de proteger al personal a su servicio (art. 14 LPRL). Ello conlleva, necesariamente, también la obligación de dotarles de los medios preventivos que fueran precisos para que realicen su trabajo con las mínimas e



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

imprescindibles condiciones de seguridad para su salud. Consiguientemente, en caso de incumplimiento no justificado de esa obligación se estaría infringiendo dicha normativa exponiendo a este personal 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, aún cuando no se hace mención a la misma en los informes remitidos por la Consejería de Salud y Familias, resulta notoria y evidente. Y así se ha constatado en los hechos probados y consideraciones de distintas decisiones judiciales que se han pronunciado sobre esta cuestión.

En este sentido, de modo rotundo 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 contempla 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”*.

Por todo ello, y aún cuando transcurrido los primeros meses desde la declaración de la pandemia se recondujo dicha situación -poniendo a disposición del personal sanitario los EPI precisos para el desempeño de sus funciones-, hemos de concluir que, como mantienen las organizaciones colegiales y los profesionales que nos dirigieron sus quejas, en los primeros meses de pandemia no se adoptaron por las Administraciones sanitarias todas las medidas necesarias para la prevención de los riesgos a que previsiblemente iba a estar expuesto el personal sanitario como consecuencia de la misma.

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”*.

Más Información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social, epígrafe 1.5.2.1.

06. Atención e información ciudadana

Mejorar y humanizar los servicios de Información y atención ciudadana

Ya va para un año que la vida, eso tan serio que decía Gil de Biedma, se volvió del revés y nos sacó la lengua de su peor caricatura. Todo empieza a ser otra cosa, aunque para alguna gente la vida seguía siendo la de siempre: ese inhóspito lugar donde vivir es abrirle la puerta a la tristeza. O a la rabia, que es una de las maneras más legítimas de enfrentarse a la desesperación. (Alfons Cervera)³

Durante este año hemos podido comprobar que las personas que se encontraban ya en una situación de vulnerabilidad social previa a la crisis sanitaria, han visto incrementadas sus dificultades para hacer frente a sus necesidades más básicas.

La llegada de la pandemia se produjo en un contexto en el que una parte más que considerable de la ciudadanía no había tenido tiempo de comenzar a recuperarse de los efectos de la crisis económica que comenzó en 2008. Jóvenes, mujeres con hijos, personas mayores de 45 años expulsadas del mercado

³ https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2021/02/02/nos_ponemos_salvar_semana_santa_116178_2003.html



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

de trabajo, personas sin hogar, inmigrantes, trabajadores precarios con bajos salarios y con contratos temporales y *personas con alquileres altos y sueldos bajos se han tenido que apretar todavía más un cinturón sin espacio para nuevos agujeros*.⁴

Ante este escenario en el que la Administración pública debería actuar, si cabe, con más **eficiencia y eficacia**, nos hemos encontrado que la Administración pública es un vehículo penosamente adaptado a las necesidades de 2020.

Prestaciones que aprueban para atender a las personas en situación de vulnerabilidad social y que por las propias características deben de tener un procedimiento rápido y fácil de usar se convierten, en palabras de Sara Mesa⁵, en un **laberinto burocrático**: " *La máquina burocrática no está pensada ni diseñada a su favor; lo contrario es más verdadero*".

Así nos hemos encontrado con prestaciones como la Renta Mínima de Andalucía que se debía tramitar en dos meses, las ayudas al alquiler o las prestaciones no contributivas, en tres meses, que están tardando más de un año y reinando el silencio administrativo negativo en todas ellas.

Víctor Almonacid, Secretario de un Ayuntamiento, nos decía en una conferencia de finales de 2020: *Quería que sintieseis lo que siente un ciudadano. ¿Puede haber algo más indignante y bochornoso que el silencio administrativo? Que una persona se dirija a la Administración y que ésta no se digne a contestarle es absolutamente vergonzoso. ¿Por qué o para quién existimos?*⁶

El cierre, lógico y necesario, en un primer momento de las Administraciones públicas dejó indefensos a grandes sectores de la población y puso en evidencia el retraso de la puesta en marcha de una buena Administración electrónica en muchos de los organismos que debían gestionar procedimientos y prestaciones sociales así como que dicha administración no estaba preparada para esta situación.

En los dos primeros meses del estado de alarma, nos encontramos con que muchos de los procedimientos de ayudas y de prestaciones sociales no podían seguir tramitándose porque la mayoría de los expedientes no estaban digitalizados y el personal funcionario que debía tramitarlos, no podía acudir a la oficina, ni disponía de medios ni habilidades para realizar esta prestación de servicios a través del teletrabajo.

Y por otro lado, **la brecha digital**. Durante todo este año hemos detectado las dificultades para tramitar solicitudes de manera informática para la mayoría de las personas, al carecer de certificado digital y por la propia falta de claridad de los formularios. Además de que las **nuevas tecnologías no están al alcance de todos**. No toda la población tiene acceso a equipos informáticos con conexión a internet y la mayoría de procedimientos son muy complicados de realizar por este medio.

Procedimientos mal diseñados y nada amigables en su utilización; trámites que exigían la aportación de documentos que no estaban al alcance de una población confinada en sus domicilios; peticiones de datos que ya obraban en poder de la administración y resultaban de difícil o imposible aportación para el solicitante; instrucciones redactadas con un lenguaje burocratizado, difícil de entender para el ciudadano medio y mucho más para las personas vulnerables a las que iban dirigidas.

De todas las reclamaciones recibidas las más repetidas han sido las que denunciaban la inexistencia de canales de atención al público que ayudaran a resolver las dificultades de la tramitación telemática y las que denunciaban la imposibilidad de acceder a información sobre el estado de tramitación de las solicitudes presentadas o de los procedimientos en curso. La desesperación y la indignación ciudadana ante unos teléfonos de información que nunca dejaban de comunicar o nadie contestaba ha sido un auténtico clamor durante todo el periodo de estado de alarma.

La suspensión de la atención presencial en muchas de las oficinas de la Administración pública y en los servicios sociales municipales ha afectado a la población más vulnerable, que acudía a las oficinas de manera presencial y que no disponía de destrezas informáticas o de dispositivos electrónicos.

También **consideramos excesiva la necesidad de cita previa para cualquier gestión** ante los registros de la Administración: para presentar un escrito de reclamación previa, una subsanación de solicitudes, presentar

4 Guillermo Martínez: Las esenciales no llevan corbata. Revista Público. Especial y Llegó la Pandemia. Junio 2020.

5 Sara Mesa.- Silencio Administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático. Editorial Anagrama.

6 Víctor Almonacid.- **La nueva normalidad en la nueva Administración.**



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

prestaciones, solicitar información, etc. Cita previa que la mayoría de las veces se tenía que pedir de manera telemática, ya que los teléfonos en muchas administraciones estaban colapsados o no eran atendidos (Servicios de Empleo Estatal, Seguridad Social, Servicios Sociales, etc.). Además en aquellas administraciones donde era posible solicitar cita previa, se producían retrasos de más de 15 días o un mes para conseguirlas, o directamente informaban de que no había citas disponibles.

Es necesario implantar sistemas ágiles y flexibles de canales de comunicación con los ciudadanos para que ninguna persona se quede atrás en el ejercicio de sus derechos de información o para tramitar sus solicitudes o demandas de prestaciones.

"Yo he llamado más de 100 veces y no me cogen nunca el teléfono. Como me sale apagado, comunico o fuera de cobertura, no sé nada de mi solicitud, si me falta algún papel o me lo han denegado. En Septiembre hará dos años que solicité la prestación: yo creo que algo no va bien y no sé nada más. ¿Qué se puede hacer para que me cojan el móvil o saber algo de mi salario social? Pido por favor que me ayude a saber más porque no sé que es lo que se puede hacer."

"Consideramos excesiva la necesidad de cita previa para cualquier gestión ante los registros de la Administración"

Desde esta Institución coincidimos con la Recomendación General del Ararteko de 5 de noviembre de 2020 donde se hace una llamada expresa a que todas las Administraciones públicas adopten las medidas imprescindibles para que la atención telefónica y también la presencial, y no solo la telemática, funcionen de forma apropiada para prestar la atención debida a la ciudadanía.

Recomendando que se adopten, *en su caso, medidas de refuerzo en esos servicios asistenciales físicos o la mejora de prestación de servicios por los canales telefónicos, pues ambas vías son las que más utilizan en sus relaciones con las entidades públicas las personas de mayor edad, o las que disponen de menos recursos o carecen de medios tecnológicos o de competencias digitales, y no pueden verse penalizadas por esas circunstancias cuando*

*pueden ser paliadas con medidas preventivas y de refuerzo de personal, ya que ello supone un tratamiento discriminatorio que afecta al principio de igualdad y a la naturaleza del Estado social y de Derecho comprometido con la remoción de los obstáculos, que impiden o dificultan su ejercicio o la participación de las personas en la vida política, económica, cultural y social.*⁷

Desde el Defensor del Pueblo Andaluz hacemos una apuesta decidida por que el servicio público que se ofrezca proporcione siempre y en todo caso proximidad, asistencia personal y asesoramiento, empatía y acompañamiento a quienes sufren desigualdades (también de brecha tecnológica). Esa es la auténtica idea de servicio público. Por ello, entre otras cosas, los servicios de atención a las personas (sanitarios y sociales, entre otros) deben salir revalorizados de esta pandemia y de la tremenda crisis ulterior, así como frente a la revolución tecnológica. Nunca podrán ser totalmente sustituidos por máquinas ni por artefactos digitales. Ese será su gran valor y su gran servicio público.⁸

Más información Informe Anual 2020, capítulo 3. Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía, epígrafe 3

07. Servicio de Mediación

Promover la cultura de Paz

Inversión de los modelos de gestión de la confrontación a la colaboración, en aras de la Paz social

⁷ Recomendación general del Ararteko 4/2020, de 5 de noviembre: Necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas con las Administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la Covid-19. https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_5057_3.pdf

⁸ Ídem: [Pandemia, vulnerabilidad social y administración pública.](#)



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

La mediación es un nuevo paradigma en nuestro ordenamiento, para la consecución de la justicia, **restablecimiento de la igualdad y protagonismo de la ciudadanía ante la Administración**. La mediación facilita una gestión del conflicto con la participación voluntaria, directa y protagonista de los implicados en el mismo.

Es la *cultura de paz* la que informa la mediación. En ella aprendemos, cómo de forma natural, las personas tendemos a concebir el conflicto como un obstáculo y no como una posibilidad de avance y evolución, en función de cómo se gestione. En este sentido, la mediación favorece la comprensión de los conflictos de forma global, al abordarlos **desde el diálogo con un enfoque colaborativo**, adaptado a cada contexto, a la realidad social y a las necesidades dinámicas de las personas y organizaciones implicadas.

La gestión global de un conflicto implica integrar además de la conversación de naturaleza jurídica aquella de carácter relacional. Cuestiones como el poder, la identidad, la comunicación y las emociones condicionarán la evolución del conflicto, por lo que resulta esencial integrar y atender dichos aspectos, en los procesos encaminados a su transformación y/o resolución.

Cuando la ciudadanía nos traslada en sus peticiones, de forma recurrente, la falta de respuesta, o silencio de la Administración, desde el enfoque mediador identificamos una primera necesidad a gestionar, “no se siente escuchado”, con independencia de la cuestión de fondo del asunto planteado. Por ello, **dar la oportunidad a las personas y a las instituciones a que dialoguen, es una manera de impartir Justicia**. Procurar a la **ciudadanía** un espacio que permita el diálogo con la administración, donde se sienta atendida o escuchada, donde participe en la aportación de ideas y alternativas para resolver la cuestión material planteada, **devolviéndole su sitio y protagonismo**, forma parte de hacer justicia y sobre todo, de humanizarla.

Nuestras experiencias de mediación estos últimos años, nos permiten elaborar conclusiones positivas sobre el método y su aplicación a la gestión de conflictos de los ciudadanos y la Administración. Y no solo por el volumen de acuerdos alcanzados, a los que llegan las personas que se sientan a hablar, incluso cuando no se da un “acuerdo” al uso que solucione la problemática. En estos casos los procesos de diálogos, los participantes han podido gestionar limitaciones, malos entendidos, prejuicios, interpretaciones erróneas, que propician de cara al futuro, una mayor información y en cierta forma un giro o transformación por pequeña que sea, en el aspecto relacional de la problemática.

El sentir de los ciudadanos y de las Administraciones participantes en las mediaciones de la institución, en todos los casos ha sido de agradecimiento y un alto nivel de satisfacción. Los escenarios de mediación, además de un gran número de acuerdos, totales o parciales, han propiciado:

- Reducir la ansiedad, al recuperar la presencia el ciudadano y ante la posibilidad de lograr una resolución consensual.
- Focalizar en cómo los participantes reducirán y resolverán el conflicto, en lugar de hacerlo en las causas y que lo dirigen.
- Clarificar intenciones, facilitar información, guiar próximos pasos, que han permitido tanto la elaborar pactos contingentes, como también diseñar o planificar hojas de ruta para poner fin al conflicto, en atención a los tiempos en la complejidad de los procesos de toma de decisiones de la administración.
- Reactivar, crear o cambiar canales de comunicación y avanzar en la evolución del problema hacia la solución, mejorando la interlocución directa entre los interesados y la administración
- La administración ha encontrado un espacio para explicar limitaciones, complejidades, de una forma más humana, generando un cambio de actitud y percepción más positiva en los ciudadanos, (algo difícil de soportarlo el papel).
- La concurrencia de distintas administraciones ha permitido dotar de mayor eficacia los esfuerzos realizados por ellas, que a veces resulta poco apreciado. Se ha propiciado facilitación de información, disponibilidad técnica, coordinación, cooperación y comunicación fluida, en el marco de su natural vocación de servicio al ciudadano, en ocasiones diluida. El sentir de la Administración en nuestras experiencias de mediación, se dirigen a valorar el giro en el enfoque de gestión colaborador, basado en el dialogo, y la agilidad del método. Queremos recoger el sentir de un técnico de empresa municipal de servicio “antes de empezar agradezco mucho esta reunión al Defensor, pues me encargaron DEFENDER la queja y elaborar



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

un informe. *Como técnico supe que hablando con los interesados podría resolverse, seguro llegamos a una solución, así que felicito al defensor por ofrecer este espacio”*

Ello resulta representativo de la necesidad de evolución y modernización en la gestión de conflictos en el ámbito público. En este sentido debe avanzar hacia la implementación de metodologías como la mediación en aras de *recuperar con el ciudadano dialogo, agilidad, cercanía y simplificación en los tramites, al tiempo que gana en eficacia y eficiencia en las soluciones.*

Agradecemos desde aquí a los ciudadanos y a las administraciones participantes en nuestras mediaciones su voluntad, confianza y compromiso, que nos permite hacer estas valoraciones y seguir creyendo en la posibilidad de cambio de actitud social en la gestión de conflictos que necesitamos como sociedad. Que pasa por la colaboración y el dialogo, de forma preferente a la actitud de defensa en el afrontamiento de los conflictos..

Animamos a las administraciones en la progresiva implementación de la mediación en las estructuras públicas y a fomentar su uso normalizado. La mediación en la última década ha experimentado un gran salto, dispone de un marco jurídico a pesar de ser un recurso social, ya no es únicamente una alternativa al sistema judicial, sino que es una forma de hacer justicia. Esta Institución así lo entendió siendo pionera en la implementación de la mediación en las Oficinas de los Defensores del Pueblo.

Más información Informe Anual 2020, capítulo 2. Mediación, epígrafe 2

08. Informes especiales

Los 13 retos del Defensor del Pueblo andaluz para afrontar la COVID-19

En octubre de 2020, la Institución del Defensor del Pueblo andaluz entregó en el Parlamento de Andalucía el informe extraordinario Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia, en el que analiza el impacto de la COVID en el primer semestre de la crisis sanitaria, desde la perspectiva del Defensor como garante de los derechos de la ciudadanía.

Este informe recoge una decena de medidas para aprovechar los retos y las oportunidades que ofrece el proceso de reactivación y recuperación tras la COVID-19, actuaciones encaminadas a avanzar en la igualdad real “y que la **población más vulnerable no vuelva a quedarse atrás” como consecuencia de una crisis.**

“Es necesario mejorar y humanizar los servicios de información y atención ciudadana por parte de las administraciones públicas”

El Informe extraordinario está fundamentado en los más de 5.000 expedientes solo relacionados con la COVID (**1.602 quejas y 3.474 consultas**) gestionados desde el inicio de la pandemia el 14 de marzo hasta el 1 de octubre. Ocho de cada diez personas que acudieron por un motivo relacionado con la COVID nunca antes habían solicitado la actuación de este comisionado parlamentario.

Entre los **13 retos** que la Institución del Defensor propone poner en práctica para salir de esta crisis sanitaria, que ha derivado en una crisis económica y social, están: el fortalecimiento del Sistema Público de Salud; la creación de un sistema integral de atención a las personas mayores; el reforzamiento de los servicios sociales como pilar fundamental del estado del bienestar; la adaptación de ejercicio del derecho a la educación a las necesidades de la sociedad digital y la creación de empleo de calidad. También la lucha contra la pobreza infantil y las situaciones de riesgo para la infancia y la adolescencia; el avance en las políticas de igualdad

de género o la garantía del derecho a la vivienda, así como las medidas de sostenibilidad contra el cambio climático; el reconocimiento del acceso a los servicios de interés general y la oportunidad de la mediación como forma de resolución de conflictos.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Urge adaptar la sociedad a las exigencias de la sociedad de la información, para evitar lo que hemos denominado 'nuevos excluidos' por la imposibilidad o incapacidad de acceder a los recursos tecnológicos. La brecha digital afecta a colectivos muy diversos: personas mayores; personas desfavorecidas social y económicamente; las que viven en zonas rurales aisladas o mal conectadas; personas migrantes, personas con discapacidad; mujeres solas con cargas familiares; etcétera. "Estamos muy lejos de alcanzar los estándares mínimos que demanda la nueva sociedad de la información. La brecha digital amenaza con convertirse en una nueva forma de exclusión social", ha señalado el Defensor, Jesús Maeztu, durante su exposición en el Parlamento.

Por otro lado, la experiencia de la COVID ha servido al Defensor del Pueblo andaluz para comprobar la necesidad de mejorar y humanizar los servicios de información y atención ciudadana por parte de las administraciones públicas. Las personas que han acudido al Defensor nos han repetido hasta la saciedad: *No sé a dónde ir. Nadie me escucha. Todo está cerrado. ¿Y yo y mis niños de qué comemos?*

Confiamos en que estas propuestas sirvan para combatir la pobreza y la desigualdad, que deviene de la falta de empleo, y de las consecuencias que tiene en la infancia y la adolescencia, la pobreza infantil. "Debemos equilibrar la igualdad real, con el fin último de que de esta pandemia salgamos todos a la vez, para que así no aumente la desigualdad. Se lo debemos a todos aquellos que están haciendo un sobreesfuerzo en estos meses y a las personas que han fallecido y a sus familiares", ha dicho el Defensor del Pueblo andaluz, Jesús Maeztu en el Parlamento de Andalucía.