

1.5.1. Introducción

En la gestión desarrollada por el Área Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social durante el año 2021, 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 sanitaria en los distintos ámbitos relacionadas con estas materias.

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 estos entornos 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 la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados, gestionando eficaz y eficientemente sus recursos a fin de garantizar, de forma efectiva, los derechos reconocidos a la ciudadanía en nuestro ordenamiento jurídico.

Además de estas quejas de **la pandemia del Covid-19**, ha seguido destacando el elevado número de las dirigidas a la Institución por **demoras en la tramitación y resolución de todo tipo de expedientes administrativos**, que siguen 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 y que también afecta al reconocimiento de prestaciones básicas de subsistencia, como son las pensiones no contributivas o el ingreso mínimo vital.

Junto a estas quejas, han continuado llegando a esta Defensoría en el año 2021 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, en toda su extensión, las normas que garantizan el principio de igualdad de género en el caso de mujeres en situación de maternidad.

Destacar también, en este año, las quejas relacionadas con el acceso al empleo público, reconocimiento y ejercicio de derechos de los empleados públicos y la elaboración del **Estudio Singular sobre "Agresiones al personal sanitario en su puesto de trabajo"**, así como las relacionadas con el reconocimiento y abono de pensiones no contributivas y otras prestaciones de Seguridad Social.

1.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.5.2.1. Consecuencias de la pandemia de la Covid-19

Durante el año 2021 en el Área de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social han seguido presentándose numerosas quejas relacionadas con los efectos de la pandemia de la Covid-19.

En todos los casos que nos han sido planteados, **la cuestión de fondo objeto de la queja está relacionada con el impacto que la situación de la pandemia ha tenido sobre los derechos de estas personas** y que han afectado a todas las materias de este área temática.

Algunas de estas quejas afectaban al acceso al empleo público, como la queja 21/124 en la que se denunciaban las continuas suspensiones que han sufrido las distintas convocatorias para la celebración de las pruebas que integran la fase de oposición para el acceso a distintos cuerpos de empleados públicos de la Junta de Andalucía, solicitando nuestra mediación ante la Administración con el propósito de que dicha convocatoria quedara suspendida hasta que se alcanzara "la inmunidad de rebaño".

Por el contrario, en la queja 21/1475 el interesado nos traslada su discrepancia con el hecho de que el Ayuntamiento de Córdoba no haya atendido su petición de acordar un aplazamiento para la celebración de la segunda prueba del proceso selectivo para el acceso al Cuerpo de Policías Locales, habida cuenta de



que a la fecha señalada para su celebración estaba guardando cuarentena como consecuencia de haber contraído su madre la Covid-19.

En ambos casos, las normas que resultan de aplicación, y que afectan a una pluralidad de personas con intereses contrapuestos, no contemplan todas las situaciones individuales que pudieran verse afectadas por estas circunstancias extraordinarias, estableciendo unos criterios generales de aplicación en estos casos para intentar no paralizar la actividad administrativa, razón por la que no se pudieron atender los supuestos de aplazamiento solicitados.

También han sido numerosas las quejas que planteaban pretensiones contrapuestas en relación con la inclusión en la bolsa de interinos de la Administración de la Junta de Andalucía de las personas que participaron en las convocatorias extraordinarias "expres" de empleo público en dicha Administración, como consecuencia de la pandemia sanitaria.

En unos casos (queja 21/3007), consideraban ilegal dicha inclusión, ya que dichas convocatorias se habían realizado sin sujetarse a los principios constitucionales de acceso al empleo público, como había sido reconocido en sentencias judiciales que, finalmente, las anularon. En otros (queja 21/3106), las personas seleccionadas y que prestaron sus servicios denunciaban, por su parte, que no se les computara el tiempo trabajado en dicha Administración para su inclusión en la bolsa de empleo de personal interino de la misma.

Finalmente, la Administración de la Junta de Andalucía llevó a efecto sin dilación el fallo contenido en dichas sentencias, máxime por haber recaído en procedimientos especiales de protección de los derechos fundamentales, y que implicaban la exclusión de las personas seleccionadas en estas convocatorias de las diferentes bolsas de interinos al haber obtenido un nombramiento en base en una convocatoria anulada que impide la valoración de los servicios desarrollados a efectos de futuros procesos selectivos.

En materia de prevención de riesgos laborales también han sido numerosas las quejas que se han recibido por causas relacionadas con la pandemia. Entre éstas cabe destacar la queja 21/1433 en la que se denunciaba que no se realizaran pruebas al profesorado cuando se tiene alumnado positivo en las aulas, ya que según las normas de epidemiología únicamente las realizarán cuando se tenga síntomas de Covid. Efectivamente la Administración educativa, en estos casos, sigue las directrices de las autoridades sanitarias que son las competentes para determinar los protocolos a seguir en esta materia.

También en este ámbito hay que reseñar la queja 21/845 en la que se denunciaba la falta de apoyos para esta situación derivada de la pandemia en la especialidad de Pedagogía Terapéutica en aquellos centros educativos ordinarios en los que se supere un censo de alumnado de Necesidades Específicas de Apoyo Educativo (NEAE) de 15 alumnos, en contra de lo que se establece en los artículos 113 y 117 de la Ley de Educación de Andalucía que, consideran los promotores de la queja es incumplido por la Administración educativa. Ante la respuesta recibida de la Consejería de Educación y Deporte ratificándose en el cumplimiento de la normativa que resulta de aplicación, se ha propuesto una mediación para resolver esta situación.

En el ámbito sanitario, hay que destacar la queja 21/4129 por la falta de vacunación del personal de enfermería contratado por el SAS que comenzó a trabajar en mayo de 2021 y la queja 21/4285 en la que se denunciaba que en el hospital Universitario de Puerto Real los contratos Covid, financiados con fondos de la Unión Europea, no se estaban cumpliendo con esta medida. En ambos casos, las personas promotoras de las quejas nos comunicaron que se estaban adoptando por el SAS las medidas correspondientes para solucionar esta situación, desistiendo de las mismas.

Por último, el bloque más numeroso de quejas por esta causa es el correspondiente a las materias de Fomento del Empleo y Seguridad Social. En materia de empleo la mayoría de quejas presentadas vienen motivadas por retrasos en la tramitación y aprobación de ERTE, así como en el pago de las correspondientes prestaciones de desempleo (queja 21/1073 y queja 21/1426), y denegación de prestaciones extraordinarias por Covid previstas en el Real Decreto-ley 2/2021 y de subvenciones a autónomos (queja 21/398 y queja 21/3442).

En materia de Seguridad Social destacar las quejas que planteaban la denegación de la prestación por incapacidad temporal por Covid al tener deudas con la Seguridad Social (queja 21/3795) y la que mostraba su disconformidad con el alta laboral (post Covid) dado por su Mutua (queja 21/6721).

En todos estos casos, al tratarse de quejas que afectaban a organismos de la Administración del Estado y de la Administración de la Seguridad Social, se remitieron al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, sin perjuicio de informar y orientar a los interesados sobre el asunto planteado en los casos en que procedía.

1.5.2.2. El derecho de la ciudadanía a una buena administración

En la gestión de quejas por parte del Área durante el año 2021 hay que destacar, una vez más, las numerosas quejas que nos han sido presentadas por las excesivas demoras en que incurren las Administraciones públicas andaluzas para la resolución de los procedimientos iniciados por las personas interesadas, que ven cómo se van retrasando sin justificación alguna.

La ciudadanía se sigue dirigiendo a esta Institución denunciando que, tras haber transcurrido un tiempo excesivo (meses e incluso años), los asuntos sobre los que tienen que decidir las Administraciones continúan sin resolverse, lo que les ocasiona un notable perjuicio al demorarse de forma desproporcionada e incluso abusiva, en ocasiones, la resolución de sus asuntos.

Esta injustificada inactividad o silencio de las Administraciones públicas andaluzas, además de suponer un reiterado incumplimiento de las normas legales y reglamentarias que están obligadas a observar, puede ocasionar, en muchos supuestos, un perjuicio concreto a la ciudadanía al tener que acudir a la vía judicial para el reconocimiento de sus derechos y pretensiones, con los consiguientes perjuicios que ello le comporta, incluso de índole económica, al tener que afrontar los gastos de asistencia jurídica.

En definitiva, tanto en materia de Empleo Público, como en la de Políticas Activas de Empleo y en la de Trabajo y Seguridad Social, **el aspecto común más significativo que presentan las quejas que nos ha dirigido la ciudadanía durante el año 2021 sigue siendo las demoras en la resolución de sus asuntos por parte de las Administraciones pública. Esto afecta al derecho que tienen reconocido a una buena administración** en contraposición a la práctica, cada vez más frecuente, de "mala administración" que se viene consolidando en éstas en relación con la resolución de los procedimientos administrativos en tiempo y forma.

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

El marco constitucional y estatutario compromete a los poderes públicos a hacer efectiva la igualdad de oportunidades e integración laboral de las personas con discapacidad en el ámbito público, proscribiendo cualquier tipo de discriminación y comprometiendo a las Administraciones públicas a adoptar medidas de acción positiva para garantizar estos principios en dicho ámbito.

Sin embargo, en las quejas tramitadas durante el año 2021, nos seguimos encontrando con que esas medidas de acción positiva que promueven estas normas para lograr la inclusión plena y efectiva de las personas con discapacidad en la sociedad en igualdad de condiciones con todas las demás, o directamente no se aplican aduciendo artificiosas complejidades jurídicas, o bien se excluyen por una inadecuada aplicación del principio de igualdad que rige en esta materia y que olvida que, como ha puesto reiteradamente de manifiesto la doctrina del Tribunal Constitucional, **la aplicación de estas medidas promocionales de la igualdad de oportunidades tienden a hacer efectivo el mandato constitucional de procurar la igualdad sustancial de todas las personas.**

Entre las intervenciones desarrolladas por el Defensor del Pueblo Andaluz en el año 2021 para la defensa del derecho de acceso al empleo público de las personas con discapacidad, cabe destacar las siguientes:

La correspondiente a la **queja 20/4414**, en la que se denunciaba que la Universidad de Cádiz no respetaba los cupos legales de reserva de personas con discapacidad en el acceso a la condición de personal docente e investigador. Y en la que, tras la preceptiva tramitación, se formuló finalmente Resolución a dicha Universidad recomendándole que, en el marco de las Recomendaciones formuladas por el Defensor



del Pueblo Andaluz en la actuación de oficio **queja 17/3685** y por la Defensora Universitaria de dicha Universidad en relación con este asunto, se adopten las medidas que fueran necesarias a fin de que en las ofertas públicas de empleo que realice esa Administración universitaria para cubrir plazas de personal docente e investigador, se reserve el porcentaje mínimo que establezca la normativa vigente en favor de las personas con discapacidad. Y que, por sus órganos de gobierno, se aprueben los criterios y procedimientos necesarios para llevarlas a la práctica.

Dicha Resolución fue aceptada por la Universidad, si bien al conocer que en la convocatoria del Rectorado para plazas de Profesorado Ayudante Doctor no se incluía el cupo legal de reserva para personas con discapacidad, cuya inclusión se había aceptado por la misma, se solicitó la pertinente aclaración a la Administración universitaria.

En su respuesta, la Universidad de Cádiz sostiene que la aceptación de la recomendación y sugerencia formuladas no se refieren, en ningún caso, a la convocatorias de plazas de profesorado de carácter temporal. Ante esta respuesta nos volvimos a dirigir a la Universidad indicándole que **cuando se aprueben las medidas necesarias que permitan garantizar el derecho de las personas con discapacidad a que se incluya el cupo de reserva previsto legalmente para acceder al empleo público**, ya sea con carácter definitivo o temporal, **debe materializarse en todos los procesos de acceso** que sean convocados por dicha Administración, aún reconociendo las peculiaridades que concurren en este tipo de convocatorias.

Otras intervenciones a reseñar son las correspondientes a la **queja 19/4269** y la queja 21/6754, en las que se formularon resoluciones por incumplimiento de la reserva legal en favor de las personas con discapacidad en convocatorias para acceso a la bolsa temporal de empleo realizadas por el Ayuntamiento de Córdoba y la Diputación de Jaén. En dichas Resoluciones se puso de manifiesto a estas entidades locales la plena aplicación, en el ámbito de la Administración Local andaluza, de Ley 4/2017 de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, de acuerdo con lo establecido en el art. 28.1 de la misma. Ello implica que **las entidades locales deberán aplicar las previsiones del citado precepto en todas las modalidades de acceso al empleo público que convoquen**, ya sea con carácter definitivo o temporal, aplicando el porcentaje mínimo de reserva establecido en el mismo y con la distribución prevista en dicho precepto entre los distintos colectivos de personas con discapacidad.

En este sentido, recordamos a dichas Administraciones que esta Institución ya se pronunció sobre este asunto en la Resolución formulada en la actuación de oficio **queja 19/6291**, que fue aceptada por la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía.

A destacar, por último, la intervención que se produjo en la queja 20/157, promovida al no haberse facilitado por el Ayuntamiento de El Ejido las adaptaciones y medios necesarios para la realización, en el mismo, de las prácticas de formación de Técnico Superior en Integración Social a una persona que tenía reconocida una discapacidad visual. Tras no compartir la posición mantenida por dicho Ayuntamiento -toda vez que **los motivos alegados por el mismo no pueden justificar el incumplimiento de la obligación que le incumbe de facilitar al interesado, que tiene reconocida la condición de persona con discapacidad, los medios de adaptación solicitados**- se recomienda a dicha Administración Local que se facilite a las personas que presten sus servicios para ese Ayuntamiento, con independencia del vínculo laboral que tuvieran con el mismo, y que padezcan cualquier tipo de discapacidad, las adaptaciones y medios necesarios para que puedan realizar su trabajo con plena normalidad.

Por otra parte, hemos de destacar la actuación de oficio **queja 18/2261**, finalizada en este ejercicio. Dicha actuación se inició al tener conocimiento de las importantes dificultades que tienen determinados colectivos de empleados públicos de la Administración Local para el ejercicio efectivo del derecho de pase a segunda actividad o servicios adaptados y que afecta a muchas personas integrantes de estos colectivos que se encuentran en situación de discapacidad.

Esta queja se expone y desarrolla con mayor profundidad en el Sub-capítulo 3 de este Capítulo, sobre Dependencia y Servicios Sociales.

Los resultados de la investigación realizada con motivo de la actuación de oficio iniciada por este motivo, dieron lugar a la elaboración por esta Institución de un **Estudio sobre la situación del derecho de pase a la segunda actividad o servicios adaptados de las personas empleadas públicas.**

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

Durante el año 2021 se han seguido tramitando quejas que afectan al principio constitucional de igualdad de trato entre hombres y mujeres para el acceso al empleo público y el desarrollo de las condiciones de trabajo, y que tenían como denominador común la discriminación que consideraban que estaban padeciendo a consecuencia de su situación de maternidad.

A destacar entre estas, la **queja 20/3335**, ante la negativa a reconocer complemento de productividad a una funcionaria de la Delegación Territorial de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de Málaga por encontrarse de baja maternal. Tras poner de manifiesto a la Administración las normas legales, doctrina jurisprudencial y la contestación de la Secretaria General para la Administración Pública aceptando la Resolución formulada por esta Institución en una queja similar, se recomendó a la citada Consejería que **se adoptaran las iniciativas oportunas que procedieran en orden a garantizar la percepción del complemento de productividad que pudiera corresponder a la funcionaria promotora de esta queja durante los meses en que se encontraba en situación de incapacidad temporal por embarazo de riesgo**. La Resolución ha sido aceptada por dicha Administración.

Esta queja se expone y desarrolla con mayor profundidad en el Sub-capítulo 6 de este Capítulo, sobre Igualdad de Género.

1.5.2.5. En relación con el acceso al empleo público

1.5.2.5.1. Procesos de estabilización de la Administración de la Junta de Andalucía.

Las numerosas quejas planteadas en relación con el desarrollo de los procesos de estabilización de la Administración de la Junta de Andalucía se han seguido tramitando durante el año 2021, acumulándose a las mismas otras nuevas que plantean distintas cuestiones accesorias directamente relacionadas con el avance de estos procesos.

Tras plantear a la Secretaría General para la Administración Pública estas cuestiones, se ha mantenido una reunión con las titulares de los órganos que integran la misma, donde se han analizado los distintos aspectos de esta problemática y se ha reconducido la situación a los nuevos criterios que se están adoptando a nivel estatal, primero en el Real Decreto-ley 14/2021 y, tras su convalidación parlamentaria, en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que incorpora importantes novedades en regulación legal del personal interino, la reducción de la temporalidad en el sector público y el control del empleo público temporal.

Una vez asegurada en la mencionada reunión que se mantendría en vigor en Andalucía el Decreto-Ley 5/2013, de determinadas medidas sobre el empleo del personal interino en la Administración General de la Junta de Andalucía, por lo que se había interesado esta Institución, se procede a cerrar estas quejas, sin perjuicio de que a la vista de la aplicación que se haga en Andalucía de la normativa básica que finalmente se apruebe en la materia, esta Defensoría pueda iniciar otras actuaciones que pudieran proceder en defensa de los derechos de los distintos colectivos afectados por esta situación.

1.5.2.5.2. Demoras en la ejecución de las ofertas de empleo público y de los concursos de traslado de personal estatutario del SAS

Las personas interesadas en las quejas **20/3241** y **20/8426** se dirigieron a esta Institución para denunciar las excesivas demoras en las convocatorias y ejecución en las distintas de ofertas de empleo público del Servicio Andaluz de Salud (SAS), así como en la adjudicación de los destinos correspondientes a los procesos selectivos



finalizados de la Oferta de Empleo Público (OEP) 2016, y en los concursos de traslados correspondientes a las especialidades de Enfermería y Medicina de Familia.

Estas circunstancias que terminan produciendo estas demoras generalizadas en la terminación de los procedimientos, además de ser contrarias a los principios generales que integran el derecho de la ciudadanía a la buena administración que deben observar las Administraciones públicas en su actuación, e incumplir el plazo legal establecido para la ejecución de las ofertas de empleo público y convocatorias de concursos de traslado, terminan afectando a derechos que tienen reconocidos las personas participantes en los mismos, que se ven perjudicadas por esas demoras que exceden de un plazo razonable para su convocatoria y finalización.

En este sentido, y como ya se ha trasladado en otras quejas a la Administración sanitaria, somos conscientes del carácter masivo que tienen las convocatorias de personal estatutario y de las dificultades de coordinación y ejecución que conllevan su desarrollo. Asimismo, apreciamos el enorme esfuerzo que vienen realizando las comisiones de valoración, así como la dirección y servicios competentes de dicha Administración para la ejecución de estos procesos de provisión de plazas vacantes.

“Desempeñar cualquier tarea en los servicios públicos municipales que se prestan por una Administración Local”



Pero, con independencia de ello, las circunstancias descritas -y reconocidas por la Administración sanitaria andaluza- ponen de manifiesto la **necesidad de planificar, coordinar y gestionar eficaz y eficientemente el desarrollo de estos procesos en ese ámbito, adoptando las medidas organizativas y de dotación de recursos que fueran precisos para ello, a fin de cumplir con los plazos legales de convocatoria y ejecución de estos procesos** y evitar los perjuicios ocasionados por su dilación excesiva.

Por ello, se recomendó a la Dirección General de Personal del SAS la adopción de las medidas organizativas y de dotación de recursos que fueran precisas a fin de cumplir el plazo improrrogable de tres años para la ejecución de las ofertas públicas de empleo, así como el de dos años para la convocatoria de los concursos de traslado, previstos en el art. 70.1 del Estatuto Básico del Empleado Público y en los artículos 3, apartados 1 y 2, y 5.5 del Decreto 136/2001, de 12 de junio. Asimismo, se le formuló sugerencia para que se promuevan las medidas que procedan a fin de que, en el ámbito de la Mesa Sectorial de Sanidad, se puedan acordar los criterios para la cobertura de todas las plazas vacantes presupuestadas que resulten procedentes, de manera coordinada, a través de los sistemas de provisión previstos, **facilitando la movilidad voluntaria del personal estatutario a esas plazas no cubiertas de modo definitivo.**

1.5.2.5.3. La utilización de medios electrónicos por las Administraciones públicas en los procedimientos administrativos de acceso al empleo público

En este apartado es de interés la **queja 20/2555** en la que el interesado consideraba incorrecta la actuación que siguió la Administración para cubrir vacante del Cuerpo A2029, a través de la bolsa de personal interino correspondiente, al no cumplirse por la misma los requerimientos técnicos previstos en la norma reguladora de los llamamientos del personal incluido en dichas bolsas.

La propia Administración reconoce expresamente en su informe la imposibilidad de envío de SMS a las personas interesadas, a pesar de estar expresamente prevista esta posibilidad en la Resolución de la Dirección

General de Recursos Humanos y Función Pública de 18 de julio de 2014, indicándonos que los llamamientos se realizaban desde dispositivos telefónicos fijos que no permitían el envío de mensajes de texto a otras líneas telefónicas.

Impedimentos técnicos que resultan inexplicables y más aún que, a estas alturas, puedan producirse en una Administración con un alto nivel de desarrollo tecnológico, como es la de la Junta de Andalucía, que se ha dotado de una completa red de servicios de telecomunicaciones. Como consecuencia de ello, es previsible que, en este tipo de procesos masivos de concurrencia pública, se sigan generando múltiples incidencias que no van a permitir la acreditación del cumplimiento del trámite de los contactos telefónicos establecidos en su norma reguladora, o de la utilización de cualquiera de las vías alternativas previstas para contactar con la persona candidata cuando no pueda hacerse telefónicamente.

Ante esta situación, consideramos que por parte de la Administración de la Junta de Andalucía **deben implementarse, sin más demora, medidas de índole técnica** que, dado los avances tecnológicos existentes, posibilitarían, sin mucha dificultad, implementar soluciones efectivas **que permitan dejar constancia, en el registro correspondiente, de los intentos de llamadas telefónicas que se hayan practicado o el envío de los mensajes de texto** que fueran necesarios ante la imposibilidad de contactar telefónicamente con las personas interesadas.

1.5.2.5.4. Exigencia de estar empadronado o en situación de desempleo para acceder a las Bolsas de Empleo en la Administración Local

Durante el año 2021 se han recibido y tramitado numerosas quejas de personas que han sido excluidas de las Bolsas de Trabajo de Ayuntamientos o de poder acceder a puestos de trabajo municipales con carácter temporal, al exigirse como requisito el estar empadronado o en situación de desempleo (entre otras, quejas [20/0926](#), [20/1102](#), [20/5808](#) y [20/6586](#)).

El denominador común que presentan estas quejas es que afectan a entidades locales que han procedido a regular un procedimiento de acceso al empleo público con carácter temporal que, por imperativo legal, queda plenamente sometido a los principios constitucionales que rigen en esta materia.

La inclusión del empadronamiento o encontrarse en situación de desempleo en las bases de convocatorias de procesos selectivos para el acceso al empleo público, bien como requisito, bien como mérito a valorar, es una circunstancia que se ha constatado con cierta frecuencia y en todo el territorio nacional.

Sin embargo, **el empadronamiento en un determinado municipio o estar en situación de desempleo no prueba o no demuestra una mayor cualificación para desempeñar cualquier tarea en los servicios públicos municipales que se prestan por una Administración Local**. Y, además, esos requisitos carecen por completo de relación inmediata con contenido funcional de los puestos de trabajo (referenciados en general a categoría profesional y requisito de titulación exigido).

En este sentido, los artículos 14 y 23.2 de la CE, concretados en este ámbito por los artículos 56 y 61.3 del EBEP, garantizan que las normas reguladoras de estos procedimientos selectivos no establezcan diferencias entre los participantes carentes de justificación objetiva y razonable y que no sean desproporcionadas, que los requisitos de acceso y criterios de selección se dispongan en términos generales y abstractos, y además, que estén referidos a los principios de mérito y capacidad.

Sobre este asunto también se pronunció el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales en la Recomendación de 10 de marzo de 2017 (Q17003763), manifestando que la jurisprudencia es unánime en estimar que la toma en consideración del empadronamiento o estar en situación de desempleo en las bases de las convocatorias para el acceso a empleo público, como requisito o como mérito objeto de baremación, sea este de carácter funcional o laboral, fijo o temporal, introduce una diferencia de trato que atenta contra el principio de igualdad que proclama el artículo 14 de la CE y vulnera el principio de igualdad en el acceso al empleo público enunciado en su artículo 23.2, así como de los principios de mérito y capacidad que rigen el acceso a la función pública conforme al artículo 103 de la CE.



No obstante, para evitar confusiones a este respecto, en las Resoluciones formuladas a los Ayuntamientos en las quejas referidas distinguíamos estos supuestos de las contrataciones laborales que se vienen realizando en el ámbito de la Administración Local para la prestación de servicios de interés general y social, en el marco de programas de inserción laboral, que presentan algunas particularidades (entre las que se encuentra estar en situación de desempleo o empadronado en un determinado municipio) respecto a los requisitos generales de acceso al empleo público, antes expuestos. En las resoluciones formuladas en las quejas 19/2789 y 19/5540 desarrollamos con mayor amplitud este aspecto.

Por todo ello, concluimos considerando que **la inclusión de estar empadronado en un determinado municipio o en situación de desempleo entre los requisitos o méritos para acceder a una Bolsa de Trabajo o un empleo público**, permanente o temporal, en cualquier Administración pública **sería contraria a las disposiciones vigentes en esta materia al carecer de una justificación objetiva y razonable y de relación inmediata con el contenido funcional de los posibles puestos a ocupar, vulnerándose con ello los principios constitucionales que rigen en este ámbito**. Recomendamos, en consecuencia, la supresión de dichos requisitos o méritos de las bases de las convocatorias de acceso al empleo público de las Entidades Locales que así los habían incluido.

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

1.5.2.6.1. Posible discriminación por no poder acceder al Premio de Jubilación

En esta Institución se han venido recibiendo numerosas quejas presentadas, especialmente, por personal docente de la Consejería de Educación y Deporte, jubilado y próximo a la jubilación, por la discriminación que consideran que están sufriendo al no poder acceder al premio de jubilación, a diferencia de lo que ocurre con el personal funcionario y laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía que sí lo tienen reconocido.

Ante esta situación, se iniciaron quejas de oficio a fin de conocer las previsiones que se pudieran tener por parte de la Administración para el acceso al premio de jubilación de dicho personal.

Tras la confirmación de las Consejerías competentes de que, de momento, no estaba previsto el reconocimiento de este premio a dicho personal, pusimos de manifiesto a las mismas que en el ámbito del empleo público se incluyen una serie de actuaciones de diverso tipo que tienen por objeto proteger a los empleados públicos y que se vinculan con el hecho de estar prestando servicios en una Administración Pública.

Medidas, entre las que se incluyen **los denominados premios de jubilación que, desde los años 2003 y 2018 están reconocidos, respectivamente, para el personal funcionario y laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía a diferencia de lo que ocurre con otros colectivos de personal de dicha Administración que no tienen reconocido este derecho** en la normativa específica por la que se rigen.

No obstante, en virtud de la norma básica en materia de función pública de aplicación a todos los empleados públicos, a dicho personal también le resultaría de aplicación el régimen general de derechos previstos en el EBEP, respetando, en su caso, la normativa específica aplicable al mismo, y las características propias del servicio público en los que han de desempeñar sus cometidos profesionales.

Este planteamiento que incorpora la norma básica en materia de empleo público ha supuesto un importante cambio en la ordenación de la función pública, ya que todo aquello que debe ser común al personal que preste sus servicios en una Administración Pública, con independencia de la naturaleza del vínculo jurídico que mantenga con la Administración, pasa a configurarse como objeto del estatus esencial de empleado público garantizado por el propio EBEP.

Es por ello que el no reconocimiento del premio de jubilación **aún cuando no contraviene la legalidad vigente** al no haberse reconocido hasta ahora este premio a dicho personal en su correspondiente normativa, y correspondientes Mesas de negociación, debería adecuarse a la nueva configuración del régimen estatutario de los empleados públicos, que surge con la aprobación del EBEP como norma básica de referencia en esta

materia, y que va a permitir someter a todos los empleados públicos a una misma regulación en aspectos esenciales de su régimen jurídico, sin perjuicio de las especificidades propias de cada colectivo.

Esta naturaleza pública, común a todos los colectivos de empleados públicos, implica su sujeción, además de a los principios constitucionales que rigen en este ámbito, a normas de Derecho Público también aplicables a todo el personal que, no sólo configuran un estatus similar de derechos individuales y colectivos, sino que también los modulan, de forma unitaria, en situaciones como ha sido la de la reciente crisis económica en la que, como es notorio, a todos los colectivos de empleados públicos, por igual, se les han aplicado las suspensiones y limitaciones al disfrute de los mismos.

Ante estas circunstancias, en el caso de derechos de contenido social, como sería el premio de jubilación -que, como hemos dicho, no tiene consideración de complemento salarial-, dejaría de tener sentido seguir distinguiendo entre los distintos colectivos de empleados públicos de una misma Administración para referirse al estatus de derechos inherentes a la actividad pública que desempeñan en esa Administración en función del vínculo que los une con la misma.

Por todo ello, consideramos que por parte de los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía se deberían adoptar las medidas que procedan para incluir en la correspondientes Mesas de Negociación del personal docente y sanitario el reconocimiento del Premio de Jubilación para estos colectivos de empleados públicos, **a fin de posibilitar la efectiva equiparación en el acceso a derechos comunes y equilibrio entre los colectivos de empleados públicos de la Junta de Andalucía**, en el marco de las normas y criterios presupuestarios que resulten de aplicación.

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

Entre las quejas tramitadas en el año 2021 relacionadas con el derecho de los empleados públicos a la conciliación de la vida personal y familiar, caben destacar la **queja 20/0931** y la **queja 20/1099** promovidas por personal docente ante la negativa de la Consejería de Educación y Deporte a diferir el disfrute del permiso de paternidad que les había sido reconocido al haberse producido un cese y un nuevo nombramiento como funcionario interino tras el reconocimiento inicial del derecho al mismo.

Para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y estatutarios, a fin de garantizar el derecho a la igualdad de toda la ciudadanía, se han venido adoptando en los diferente ámbitos territoriales y sectoriales distintas normas que persiguen la consecución de la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres. Dichas normas promueven la promoción de la conciliación de la vida personal y familiar y el principio de corresponsabilidad entre ambos progenitores, elementos ambos esenciales para el cumplimiento del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos.

En este marco, la normativa reguladora del permiso de paternidad, tanto estatal como autonómica, es de aplicación a todo el personal de la Junta de Andalucía sin excepción y, por tanto, al personal docente que presta sus servicios en la Consejería de Educación y Deporte. Los criterios de aplicación de esta normativa en dicho ámbito se determinan en las Instrucciones que, a estos efectos, se han adoptado por la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos.

Y, en base a dicha normativa, si bien en estos casos se produce una interrupción de la relación funcional entre el interesado y la citada Consejería al producirse el cese del funcionario interino, cuando esta se restablece consideramos que, al encontrarse dentro del plazo legal que posibilita el disfrute del permiso de paternidad que se había reconocido por esa misma Administración, no puede denegarse a estos funcionarios el disfrute del derecho de paternidad reconocido.

Para ello, debe tenerse en cuenta que **dicha situación es consecuencia de las peculiaridades propias de la función pública docente**, como consecuencia del funcionamiento del servicio público educativo, **y de la que no puede colegirse la exclusión del disfrute de un derecho a un empleado público que ya lo tenía reconocido por esa misma entidad pública, con la que un mes después reanuda su relación funcional y que debe considerarse vinculada por sus propios actos.**



En este sentido, para que no existan dudas sobre el alcance de la situación protegida con esta situación, y dada la integración de estos funcionarios en el Régimen General de la Seguridad Social, nos remitimos a la regulación contenida en el art. 284.1 de la Ley General de la Seguridad Social. Dicha regulación pone de manifiesto el sentido y alcance de la situación protegida a través del establecimiento de las correspondientes prestaciones y permisos, y que no es otro que facilitar el cuidado del menor durante sus primeros doce meses de vida posibilitando la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Regulación que resulta más clara aún con respecto a las prestaciones y permisos en razón de maternidad previstos en el EBEP y cuyo disfrute se sigue respetando, también en el ámbito de esta Consejería, en supuestos de hecho similares al de la presente queja.

Por todo ello, recomendamos a la Consejería de Educación y Deportes **que se promueva la adopción de las medidas que procedan para que se pueda disfrutar el permiso** del progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija, previsto en el art. 49.c) del EBEP, que se hubiera reconocido al personal docente interino de dicha Consejería por los órganos competentes para ello, **en los casos en que se produzca cese y posterior nombramiento del mismo dentro del plazo establecido para disfrutar de dicho permiso, y siempre que se sigan cumpliendo los requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento.**

1.5.2.6.3. Reconocimiento con carácter retroactivo de los trienios perfeccionados en más de un grupo por aplicación del art. 46 de la Ley 6/1985

Ante el no reconocimiento con carácter retroactivo de los trienios completados en más de un grupo, por el valor del grupo superior, en contra de lo recomendado en la Resolución formulada en la **queja 19/0739** a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, y que fue aceptada por la Viceconsejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, se promovió la apertura de la **queja 21/0014**.

En la Resolución que se dirigió a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública en el curso de la tramitación de la queja 19/739, poníamos de manifiesto que la actuación seguida por dicha Administración en relación con la no aplicación retroactiva a los trienios completados en más de un grupo, por el valor del grupo superior, cuando se hubieran solicitado con anterioridad a la fecha de efectos de la Instrucción 1/2019 de dicha Dirección General, afectaba a los principios de legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica e igualdad. Y que, en cualquier caso, las consecuencias de la interpretación mantenida por esa Administración, hasta entonces, habían supuesto un perjuicio evidente para aquellos empleados públicos que habían solicitado el reconocimiento de trienios devengados en más de un grupo con anterioridad a la fecha de aprobación de la Instrucción 1/2019 y no se les había reconocido en el grupo superior por ese motivo.

Asimismo, señalábamos que, en atención a las circunstancias que concurren en este asunto, cuando la Administración se plantea el cambio de criterio para restablecer los principios constitucionales de garantía jurídica, debía también valorar los efectos desfavorables que se han producido a los interesados afectados por la interpretación que venía manteniendo y considerar qué medidas se pueden adoptar para contrarrestarlos. Y que, desde luego, **no es la de perpetuar el perjuicio ocasionado a los interesados negando cualquier posibilidad de retrotraer los efectos favorables de ese cambio de criterio para los empleados públicos que hubieran visto afectados sus legítimos derechos por la interpretación errónea de la Administración.**

En dicha consideración, obviamente, iba implícita nuestra recomendación para que, en el marco legal vigente, se adoptaran las medidas que se consideraran más procedentes para que al personal funcionario que se le hubiera reconocido erróneamente los trienios devengados en más de un grupo con anterioridad a la fecha de efectos de la Instrucción 1/2019, aplicándole una norma legal que no procedía, se le pudiera revisar dicha decisión y contrarrestar los efectos desfavorables ocasionados por la misma.

Sin embargo, ni la redacción que finalmente se ha dado al apartado Segundo de la Instrucción 1/2019, ni la del Cuarto de la Instrucción 1/2020, ni el contenido de la nota aclaratoria de la Subdirección de Ordenación y Regulación de esa Dirección General, consideramos que van en esa dirección, sino en la contraria, al perpetuar estos efectos desfavorables consecuencia de la aplicación errónea por esa Administración de una norma que no procedía, y que así lo ha reconocido.

A estos efectos, entre las distintas alternativas que se podían utilizar para restituir el legítimo derecho a la percepción de las diferencias retributivas que pudieran corresponderle a las personas afectadas por esa decisión, que sugeríamos someter a la consideración del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía ante la complejidad jurídica de la medida a adoptar a estos efectos, nos parece suficientemente motivada y justificada la opción por la vía de la revocación, prevista en el art. 109.1 de la Ley 39/2015, que se contempla en el Informe elaborado por dicho órgano.

Sin perjuicio de ello, consideramos que la decisión adoptada de revocación de los actos que resultan desfavorables a las personas interesadas a instancia de las mismas, no puede ir en contra de ese principio básico de seguridad jurídica que se pretende preservar con la regulación adoptada en las referidas Instrucciones y que, al determinar su aplicación retroactiva, incumplen el principio de jerarquía normativa, estableciendo en las mismas la fecha de efectos de la ley que resulta de aplicación para el otorgamiento de este tipo de trienios, y que no puede obviarse que han sido reconocidos indebidamente con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor de las respectivas Instrucciones. Lo que afectaría, igualmente, al principio constitucional de igualdad al aplicar criterios diferentes ante supuestos de hecho similares.



“Se proceda a la revocación de los actos de reconocimiento de los trienios completados en más de un grupo”

Dichas consideraciones constituyen la fundamentación esencial de recientes sentencias judiciales que están recayendo en recursos contenciosos-administrativos planteados por esta cuestión y que resultan favorables las pretensiones de los demandantes y coincidentes con los criterios mantenidos por esta Institución en su resoluciones.

En base a estas consideraciones se concluye recomendando a la Administración de la Junta de

Andalucía, con respecto a las solicitudes y recursos pendientes de resolver en relación con este asunto, **se proceda a la revocación de los actos de reconocimiento de los trienios completados en más de un grupo** con arreglo al art. 23.2. b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, que hubieran sido reconocidos con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, **y se proceda a su reconocimiento con arreglo a dicha Ley con efectos administrativos de la misma fecha, así como al reconocimiento de la compensación económica que proceda, en su caso, correspondiente al plazo general de cuatro años de prescripción de las obligaciones económicas, a partir de la fecha de solicitud de su adecuado reconocimiento.**

Asimismo, **se le sugiere que se proceda a modificar el apartado Segundo de la Instrucción 1/2019, de 16 de enero, y el apartado Cuarto de la Instrucción 1/2020, de 8 de septiembre**, a fin de que puedan ser atendidas todas las solicitudes de revocación y compensación económica de los trienios completados en más de un grupo, indebidamente reconocidos, a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, limitando el abono de las diferencias retributivas que resulten, en su caso, al plazo general de cuatro años de prescripción de las obligaciones económicas que establece el art. 30 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.



Finalmente, en la respuesta remitida por la Viceconsejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, se nos informa de que **se considera acertado que los apartados tercero y cuarto de la referida instrucción quedasen refundidos en uno solo** y con una redacción con el siguiente o similar tenor literal:

"En los casos que proceda, las personas funcionarias a quienes en el reconocimiento de trienios completados en más de un grupo de clasificación profesional no se les hubiese aplicado el artículo 46.2,b) de la Ley 6/1985, de 28 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública, podrán solicitar la revocación de la correspondiente resolución y la actualización de los importes en que se hubiesen valorado, con el consiguiente abono de las diferencias, para cuyo cálculo se aplicarán las normas de prescripción de las obligaciones a cargo de la Hacienda de la Junta de Andalucía establecidas en el artículo 30 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo".

Ante la respuesta de la Administración dimos por concluidas nuestras actuaciones al considerar aceptada la Resolución que se le formuló.

1.5.2.6.4. Las situaciones de violencia que afectan al personal de los equipamientos sanitarios del Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA)

La violencia en el lugar de trabajo constituye un riesgo específico que afecta cualquier tipo de relación laboral en todos los contextos de trabajo y grupos profesionales, y que constituye en la actualidad una preocupación prioritaria para el desarrollo de la actividad profesional en todos los ámbitos. Si bien la violencia en el entorno laboral afecta a todos los sectores profesionales, en el sector de la atención a la salud esta situación se ha extendido con gran rapidez afectando a un número más elevado de profesionales que en otros ámbitos.

Estas situaciones no son ajenas a nuestro Sistema Público de Salud, en el que **las situaciones de violencia y agresiones a profesionales sanitarios constituyen un problema real** que, aún afectando a una minoría de los profesionales que trabajan en este sector, su creciente incremento le hace cobrar cada vez mayor importancia **por sus repercusiones en la esfera de los derechos más básicos de este personal, así como en el desempeño de su relación asistencial y en la calidad del servicio, lo que termina afectando al eficaz funcionamiento de las organizaciones sanitarias.**

La tendencia expansiva de este fenómeno llevó a los colegios profesionales y organizaciones sindicales representativas de estos colectivos a trasladar ante todas las instancias públicas su preocupación por el aumento de conductas violentas contra el personal sanitario, y que dio lugar a que se adoptaran diversas iniciativas para prevenir y corregir estas conductas violentas y agresivas que afectan al personal que trabaja en el Sistema Nacional de Salud.

Estas circunstancias determinaron, a nivel andaluz, la aprobación por parte de la Administración sanitaria de la Junta de Andalucía del primer plan, a nivel autonómico, para la prevención y atención de agresiones a los profesionales de este Sistema Público de Salud.

No obstante, después de más de una década de aplicación del plan aprobado para combatir las agresiones en este ámbito, **el aumento creciente de estas situaciones ponían de manifiesto la insuficiencia de las medidas adoptadas y la necesidad de proceder a su revisión y actualización**, a fin de cumplir con los objetivos que se proponía alcanzar con su aprobación.

En este contexto, por parte de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz se consideró oportuno iniciar de oficio la **queja 18/4017** para valorar los efectos de esta situación y de los derechos de los colectivos profesionales afectados por la misma, así como la efectividad de las medidas adoptadas al respecto por la Administración sanitaria andaluza.

En el curso de la investigación realizada se ha obtenido una información que consideramos puede ser de indudable interés para valorar la realidad actual de esta situación en Andalucía, para lo que hemos contado también con la opinión y valoración de las corporaciones y organizaciones representativas de los profesionales sanitarios. Junto a los datos y el análisis y evaluación de los mismos, hemos estimado oportuno completarla con las consideraciones que se han incluido, en relación con este asunto, en la Resolución con la que se finaliza dicha actuación de oficio y que se incluyen en el "Estudio singular sobre agresiones al personal sanitario en su puesto de trabajo" que puede consultarse a través del siguiente **[enlace](#)**.

En cualquier caso, **con los datos de este Estudio el Defensor del Pueblo Andaluz también quiere aportar sus consideraciones sobre este problema que afecta al eficaz funcionamiento del Sistema Sanitario Público Andaluz**, así como las recomendaciones y sugerencias que ha formulado a la Administración sanitaria andaluza para el efectivo cumplimiento de las medidas aprobadas para la prevención y eliminación progresiva de las situaciones de agresión que sufren los profesionales en este ámbito.

1.5.2.7. En relación a las Políticas Activas de Empleo

1.5.2.7.1. Dificultades que encuentran los graduados sociales para desarrollar su actividad profesional en los Centros de Mediación, Arbitraje y Conciliación (CMAC) de Cádiz

En materia de Trabajo, en el año 2021 se ha tramitado en esta Institución la queja 21/2226 promovida por el Colegio Oficial de Graduados Sociales de Cádiz y Ceuta, en la que se pone de manifiesto las dificultades de este colectivo para el desarrollo de su actividad profesional en los CMAC de Cádiz, Jerez de la Frontera y Algeciras.

Los promotores de esta queja denuncian la inexistencia de una plataforma telemática para las citaciones, con el consiguiente coste del servicio de correos, la falta de personal en estos centros y la carencia de infraestructuras materiales que consideran inadecuadas al no contar siquiera con una sala de profesionales donde poder reunirse.

La Administración de Empleo de la Junta de Andalucía discrepa de estas imputaciones que considera que deben ser matizadas, considerando que solo existen problemas puntuales en algún caso y motivados, en la relativo a la falta de espacio para estos profesionales, a razones de índole presupuestarias.

Al valorar la situación planteada en la queja, hemos recordado a la Administración que, de acuerdo con las normas que resultan de aplicación en materia de administración electrónica, la utilización de los medios electrónicos debe facilitar la gestión administrativa, asegurando el desarrollo ágil y eficaz de los servicios públicos a prestar por la entidad pública que los tenga encomendados.

Esta finalidad, en el caso que nos ocupa, no debería verse afectada por los impedimentos de índole técnico aducidos por la Administración de empleo en su informe, ya que en los actuales tiempos están más que superados los condicionantes que indica.

Y, menos aún, en una Administración con un alto nivel de desarrollo tecnológico, como es la de la Junta de Andalucía, que se ha dotado de potentes medios y herramientas electrónicas que permitirían resolver esta cuestión sin grandes dificultades, como al parecer se viene haciendo en otras Comunidades Autónomas.

Es por ello que, sin perjuicio de las precisiones que se contienen en el informe remitido por la Administración de empleo, en cuanto a las competencias que corresponden a la Administración del Estado en esta materia, consideramos que en **el actual sistema de citaciones de los CMAC de la provincia de Cádiz puede y debe ser mejorado para adecuarlo a los requerimientos técnicos de administración electrónica**, que agilizarían y facilitarían el eficaz cumplimiento de este trámite y, por ende, del servicio público cuya prestación tiene encomendada la Junta de Andalucía.

Asimismo, **hemos recordado a la Administración de Empleo la obligación que le imponen las normas legales que resultan de aplicación, en su funcionamiento, de ordenar adecuadamente sus recursos en orden a la prestación eficaz y eficiente de los servicios que tiene encomendados**, en el caso de que tras la vuelta a la normalidad, después de la situación provocada por la pandemia, los actualmente existentes se consideraran que son insuficientes para la eficaz prestación del servicio público que tienen encomendado los CMAC de su provincia.

En cuanto a la adecuación de las infraestructuras de las sede de los CMAC en la provincia de Cádiz, aún cuando entendemos las razones expuestas por la Administración en su informe para justificar *“la inexistencia de una sala de profesionales”* en las sedes de los CMAC de esa provincia, consideramos que las circunstancias actuales no son las del año 2008 -a que refiere en el informe remitido- y que, a pesar de las dificultades que nos traslada para buscar un espacio adicional que permita las reuniones previas de los profesionales



que intervengan en estos procedimientos, **sería aconsejable la búsqueda de alternativas que posibilitaran disponer de un espacio adecuado que permitiera la prestación de este servicio público en las mejores condiciones posibles**, de acuerdo con los principios generales que deben observar las Administraciones públicas en su actuación.

Por último, al considerar que estas cuestiones tienen encaje en un marco mediador que consideramos que sería el más adecuado para su abordaje, ofrecemos a la Administración de empleo el servicio de mediación que ha instaurado esta Institución para promover el diálogo necesario con el Colegio de Graduados Sociales de Cádiz y abordar las cuestiones que se plantean en la presente queja.

1.5.2.7.2. Los derechos de participación y representación de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral

En materia de Seguridad y Salud Laboral, hemos de destacar la queja 19/4687, en la que el representante de una Sección Sindical del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera denunciaba a dicho Ayuntamiento ante su negativa a facilitar a los representantes del personal de la misma el Informe de evaluación de riesgos psicosociales realizado en el Departamento Gabinete Jurídico que habían solicitado en reiteradas ocasiones.

Dicho Ayuntamiento, en las distintas comunicaciones remitidas a esta Institución, justifica la falta de entrega del mencionado informe, realizado por la empresa contratada a estos efectos, por el desacuerdo sindical en la designación de los Delegados de Prevención del personal que formarían parte del Comité de Seguridad y Salud Laboral de dicho Ayuntamiento.

No obstante, a la vista del expediente y del muy extenso periodo de tiempo en que se viene prolongando la resolución de esta cuestión, debe precisarse, en primer lugar, que cuando se produce la solicitud inicial y primer reitero de dicho informe (septiembre y noviembre de 2018), según reconoce el propio Ayuntamiento en sus comunicaciones, el Comité de Seguridad y Salud Laboral del mismo estaba en funcionamiento, por lo que hubiera procedido que, a través del Delegado de Prevención designado por la Sección Sindical solicitante se le hubiera dado traslado del mismo, así como al Comité de Seguridad y Salud Laboral válidamente constituido en ese momento, de acuerdo con lo establecido en el art. 39.2 LPRL.

A este incumplimiento inicial de las obligaciones que la LPRL impone al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera como empresario, la convocatoria de nuevas elecciones sindicales y el desacuerdo ulterior que surge entre las organizaciones sindicales con representatividad en el mismo para designar los Delegados de Prevención, tampoco puede considerarse como excusa para privar del conocimiento del informe de evaluación de riesgos en cuestión a la legítima representación del personal de dicho Ayuntamiento. Y ello porque **el derecho de información en materia de prevención de riesgos laborales es un derecho básico de los trabajadores que, de acuerdo con la normativa aplicable, puede ser ejercitado a través de sus representantes específicos en materia de seguridad y salud laboral y, si no estuvieran designados, subsidiariamente, a través de sus representantes generales designados como delegados del personal o comité de empresa**.

Así fue reconocido por la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Cádiz que, con fecha 27 de junio de 2019, extendió requerimiento al Ayuntamiento de Jerez para que procediera a garantizar el derecho de información del Comité de Empresa, dado que no estaba constituido el Comité de Seguridad y Salud ni estaban nombrados todos los Delegados de Prevención, de conformidad con lo dispuesto en el art. 64.7 del ET.

A pesar de ello, y ante el reiterado incumplimiento por parte del referido Ayuntamiento de la obligación de información al Comité de Empresa del documento de evaluación de riesgos de carácter psicosocial realizado en el Gabinete Jurídico, la Inspección Provincial de Trabajo de Cádiz inicia frente a esa Entidad el correspondiente procedimiento sancionador.

Por otra parte, de la documentación obrante en el expediente, tampoco podemos apreciar, como nos indica el Ayuntamiento, que la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Cádiz haya dado por bueno el proceder de dicha Administración en este asunto según nos comunica este organismo, el expediente sancionador incoado por el incumplimiento de entrega de información a los órganos de representación del personal sigue en trámite, y no resulta afectado por la respuesta del mismo a una consulta concreta planteada por esa Entidad Local.

En consecuencia, **se recomienda al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera para que**, en atención a las dispuesto en las normas citadas y consideraciones precedentes, **se proceda, sin más demora, a dar traslado del Informe de evaluación de riesgos de carácter psicosocial realizado en el Gabinete Jurídico de esa Entidad Local al Comité de Seguridad y Salud Laboral del mismo, si estuviera constituido, y si no lo estuviera, al Comité de Empresa de dicho Ayuntamiento.**

1.5.2.8. Quejas en materia de Seguridad Social

1.5.2.8.1. Las continuadas demoras en la tramitación y resolución de los expedientes Pensiones No Contributivas (PNC)

En el año 2021 ha finalizado la tramitación de la queja 20/2177 promovida por del Movimiento Andaluz en Defensa de las Pensiones Públicas (MADPP), en el que denuncian la demora en el procedimiento y resolución de los expedientes de pensiones no contributivas (PNC) en Andalucía, y los perjuicios que ello está ocasionando a las personas solicitantes de las mismas.

El representante de la organización interesada, denuncia en su queja la demora en el procedimiento y resolución de los expedientes de PNC, manifestando al respecto lo siguiente:

"Según la ley el plazo máximo legal para resolver esas solicitudes es de 90 días y conforme a los datos del Imsero, a 29 de febrero de este año, 7.647 expedientes de jubilación y de incapacidad se encontraban pendientes de aprobar en Andalucía, la Comunidad Autónoma con más solicitudes pendientes del Estado Español, donde suman un total de 29.150 sin resolver.

En la mayoría de las provincias, esos expedientes pendientes de resolver superan con creces el plazo legal de 90 días, sin que se haya articulado ningún plan de choque. Es especialmente grave la situación de Málaga, Sevilla y Cádiz que se encuentran entre las 10 provincias españolas con más expedientes irresueltos. A modo de ejemplo, al ritmo actual en la provincia de Málaga, tardarían casi dos años en obtener una respuesta".

Los hechos denunciados en esta queja venían a coincidir con los que motivaron la apertura de la actuación de oficio queja 19/1559, que concluyó con la Resolución formulada a dicha Administración, con fecha 11 de junio de 2019, en la que **se recomendaba que, a la mayor urgencia posible, se adoptaran las medidas de racionalidad organizativa que fueran necesarias para la puesta al día de los expedientes relativos a solicitudes de PNC de Jubilación e Invalidez, en todas las provincias y garantizar la resolución de los mismos en el plazo legalmente establecido, así como que se aprobaran planes especiales de trabajo para las provincias de Málaga y Sevilla**, que tenían mayores retrasos en la gestión.

Tras recibir la respuesta de la Viceconsejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación a dicha Resolución, consideramos como aceptada la Resolución formulada, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el citado expediente.

No obstante, al valorar las afirmaciones y conclusiones que nos traslada esta Administración en el informe que nos remite sobre la situación de la gestión de las PNC en Andalucía y las causas que han motivado los retrasos que se vienen produciendo en la resolución y abono de las solicitudes de estas prestaciones -y que efectivamente afecta principalmente a las provincias de Cádiz, Málaga y Sevilla- así como de las medidas que se están llevando a cabo para revertir dicha situación, tras realizar un análisis con mayor profundidad de los indicadores de gestión de estas pensiones en Andalucía, en los últimos años, llegamos a otras conclusiones que pusimos de manifiesto en la correspondiente Resolución.

Así, consideramos que estos indicadores fueron consecuencia del incremento progresivo de los tiempos de gestión de los expedientes de PNC, según se puede constatar en las estadísticas del Imsero que **ponen de manifiesto un injustificado aumento del plazo medio de gestión de los expedientes de PNC de jubilación e invalidez en Andalucía en el periodo comprendido entre los años 2017 y 2020**. Sobre todo, teniendo en cuenta que, en estos años, el número de solicitudes ha disminuido una media de 573 por año. A pesar de ello, el plazo medio de gestión de estas pensiones en Andalucía ha pasado de una media de 96 días para



las PNC de jubilación, y de 166 días para las PNC de invalidez en el año 2017, a más del doble en el caso de las de jubilación, 195 días, y un 79% más en el caso de las de Invalidez, 297 días, en el año 2020.

No obstante, en el año 2020 se empieza a observar un cambio de tendencia -que, en principio, sólo afecta a los expedientes de PNC de Jubilación- y que supone una mejora en la gestión de estos expedientes, como consecuencia del Plan de choque en materia de personal para agilizar la tramitación de estas pensiones, con la incorporación de 31 profesionales en las Delegaciones de Cádiz, Málaga y Sevilla, así como de las medidas de índole tecnológica que también se han empezado a aplicar en ese año, según lo informado por la Administración.

Ante esta situación, trasladamos a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, que deben seguir manteniendo estas medidas extraordinarias en materia de personal para incrementar los niveles de resolución de estos expedientes y reducir el número de los que se encuentran pendientes de resolver, hasta normalizar los plazos de tramitación en todas las provincias.

Para ello, además de mantener estas medidas puntuales de carácter extraordinario hasta normalizar la resolución de todos los expedientes de PNC en los plazos establecidos, **resulta más imprescindible aún planificar adecuadamente y proveer efectivamente los recursos humanos que se precisan para tramitar y resolver en el plazo establecido estas prestaciones, a fin de evitar que vuelva a reproducirse la acumulación de retrasos**, sobre todo en las provincias a las que nos hemos venido refiriendo. Y que, por las quejas que venimos recibiendo año tras año, denotan carencias estructurales que no terminan nunca de abordarse y solventarse de forma definitiva.

Asimismo, **recomendamos** a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación que, en el marco de la administración electrónica que corresponde implementar a la Administración de la Junta de Andalucía, **se utilicen los medios tecnológicos más apropiados para la eficaz y eficiente gestión de las PNC. Junto a ello, sugerimos que se promuevan las medidas de coordinación y colaboración con otras Administraciones que sean precisas para racionalizar y agilizar la tramitación de estas pensiones**, y contribuyan a asegurar la resolución de estos procedimientos en el plazo legalmente establecido.

Aspectos que deben ser atendidos por la Administración de la Junta de Andalucía, para el cumplimiento de las obligaciones legales que le incumben en esta materia, así como para dar cumplimiento a las recomendaciones incluidas en el Informe N° 1323 del Tribunal de Cuentas de 30 de mayo de 2019, de Fiscalización de Procedimientos de Gestión y Control de los Deudores por Prestaciones Instituto del Mayores y Servicios Sociales, Ejercicio 2016.

Lo que resulta aún más importante en este ámbito, teniendo en cuenta el colectivo de personas destinatarias de las pensiones no contributivas que, como se indica en la exposición de motivos de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, tienen por finalidad *"asegurar a los ciudadanos, particularmente a quienes se encuentran en estado de necesidad, unas prestaciones mínimas"*.

1.5.2.8.2. La acreditación del requisito de la residencia en el procedimiento para el acceso a las PNC

En la queja 21/2965 la persona interesada se dirige a esta Institución manifestando su disconformidad con la denegación de la PNC de Jubilación solicitada en octubre de 2017 ante la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Málaga, por considerar que no había acreditado el requisito de la residencia.

Tras aportar diversa documentación y comparecer ante la Delegación Territorial para acreditar este requisito, presenta la correspondiente reclamación previa **cuya resolución se le notifica casi tres años después, cuando el plazo establecido para la resolución de las reclamaciones previas en materia de prestaciones de Seguridad Social es de 45 días**.

Con independencia de los desmesurados retrasos puestos de manifiesto en la resolución del expediente administrativo correspondiente a la solicitud de PNC de Jubilación del interesado, sobre todo en la resolución

de la reclamación previa que presentó, pasamos a analizar el asunto central objeto de la presente queja, por la disconformidad del promotor de la misma con la denegación de la PNC de Jubilación que había solicitado, por no acreditar el requisito de su residencia legal en España.

A este respecto, el criterio que ha seguido y mantenido la Delegación Territorial de Igualdad, en sus distintas resoluciones desestimatorias, es el de considerar que no queda suficientemente acreditado por el solicitante dicho requisito al no aportar la documentación requerida para ello, que considera que sería sólo el certificado del padrón municipal, a pesar de que el art 23.1 del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, establece, en relación con la comprobación del cumplimiento de los requisitos que el interesado debe reunir en el momento de la solicitud, que esta se efectuará "preferentemente" con dicha certificación, entre otros medios posibles de acreditación.

En este caso, el promotor de la queja aportó inicialmente un certificado en el que no se acredita dicho requisito -al parecer por un presumible error por parte del Ayuntamiento-, sin que se acepte otra documentación aportada por el solicitante que igualmente acredita el cumplimiento de ese requisito en la forma en que, según manifiesta el interesado, le fue indicada por el personal de la citada Delegación Territorial en las distintas reuniones presenciales, previa cita, que mantuvo en la sede de la misma.

Por tanto, **en contra de lo que se establece en la citada norma** y de lo que se indica expresamente en el propio formulario de solicitud de la PNC de Jubilación aprobado por la Consejería de Igualdad, así como en las Instrucciones para cumplimentar la solicitud de PNC de Jubilación y en la "Guía Práctica de Pensiones No Contributivas para Profesionales de los Servicios Sociales" publicada por dicha Consejería, en las que explícitamente se prevé el cumplimiento del requisito de residencia, por "*Certificado del Ayuntamiento o Declaración responsable de dos personas vecinas de la persona solicitante ante la Delegación Territorial de Igualdad*", **no se ha admitido la otra documentación acreditativa del requisito de la residencia aportada por el interesado.**

Por otra parte la Delegación Territorial de Igualdad de Málaga, en su último informe, nos comunicaba que la desestimación de la solicitud del interesado se produce porque "*no se aportó la documentación requerida en el momento procedimental concedido para ello*", motivación que tampoco es compartida por esta Institución.

A este respecto, el art. 73.3 de la Ley 39/2015, al referirse a la posibilidad de que los interesados que no hubieran cumplimentado las trámites requeridos en el plazo otorgado para ello puedan ser declarados decaídos en su derecho, establece que "*no obstante, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo*".

Lo que se produce en el caso que nos ocupa, toda vez que **la documentación correspondiente obraba en el expediente de PNC de jubilación solicitada por el interesado con anterioridad a que por la Delegación Territorial de Igualdad se hubiera adoptado resolución alguna sobre dicho expediente.** Así, según se afirma por dicha Administración en su último informe, con fecha "*25/05/2018 el solicitante presentó la diligencia de comparecencia*" antes referida y, con fecha "*7/06/2018, el solicitante aporta facturas del suministro eléctrico*", así como documentación relativa a pruebas médicas" anteriormente citadas.

En consecuencia, **recomendamos a la Delegación Territorial de Igualdad de Málaga que se adopten las medidas que procedan para promover la revisión de la resolución denegatoria de la PNC de Jubilación solicitada el promotor de esta queja**, toda vez que en el expediente administrativo de la misma consta documentación que acredita el cumplimiento del requisito exigido de residencia legal en territorio español para acceder a dicha pensión, y que fue aportada en momento procedimental oportuno. Asimismo, se le recomienda que, a la mayor urgencia posible, se adopten las medidas de racionalidad organizativa que sean necesarias para la puesta al día y resolución de los expedientes de Pensión No Contributiva de Jubilación de los expedientes relativos a solicitudes de dichas pensiones en esa provincia y garantizar la resolución de los mismos, así como de las reclamaciones previas a que dieran lugar, en el plazo legalmente establecido.



- **Queja 20/5806**, dirigida a la Secretaría General Técnica de la Consejería Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, para que se adoptaran las iniciativas oportunas para garantizar la percepción del complemento de productividad que pudiera corresponder a la persona promotora de esta queja durante los meses en que se encontraba en situación de incapacidad temporal por embarazo de riesgo.