



## 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.

<b>Parte general</b>	<b>4</b>
<b>1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social</b>	<b>4</b>
<b>1.5.1. Introducción</b>	<b>4</b>
<b>1.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite</b>	<b>4</b>
1.5.2.1. Consecuencias de la pandemia de la Covid-19	4
1.5.2.2. El derecho de la ciudadanía a una buena administración	6
1.5.2.3. Acceso y mantenimiento en el empleo público de las personas con discapacidad	6
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	8
1.5.2.5. En relación con el acceso al empleo público	8
1.5.2.5.1. Procesos de estabilización de la Administración de la Junta de Andalucía.	8
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	8
1.5.2.5.3. La utilización de medios electrónicos por las Administraciones públicas en los procedimientos administrativos de acceso al empleo público	9
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	10
1.5.2.6. Quejas relacionadas con el reconocimiento y ejercicio de derechos de los empleados públicos	11
1.5.2.6.1. Posible discriminación por no poder acceder al Premio de Jubilación	11
1.5.2.6.2. Impedimentos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral	12
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	12
1.5.2.6.4. Las situaciones de violencia que afectan al personal de los equipamientos sanitarios del Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA)	14
1.5.2.7. En relación a las Políticas Activas de Empleo	15
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	15
1.5.2.7.2. Los derechos de participación y representación de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral	16
1.5.2.8. Quejas en materia de Seguridad Social	17
1.5.2.8.1. Las continuadas demoras en la tramitación y resolución de los expedientes Pensiones No Contributivas (PNC)	17
1.5.2.8.2. La acreditación del requisito de la residencia en el procedimiento para el acceso a las PNC	19



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

1.5.3. Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	20
1.5.3.1. Quejas de oficio	20
1.5.3.2. Colaboración con las Administraciones Públicas	20
1.5.3.3. Resoluciones no aceptadas	21
<b>Este tema en otras materias</b>	<b>23</b>
<b>Balance del Defensor</b>	<b>23</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>23</b>
<b>2. Evolución de los Retos para salir de la crisis sanitaria en igualdad. Dos años conviviendo con la COVID-19</b>	<b>23</b>
2.6. Creación de empleo de calidad	23
2.8. Avanzar hacia la igualdad real	25
2.13. Mejorar y humanizar los servicios de Información y atención ciudadana	25
<b>1.1. Atención e Información a la Ciudadanía</b>	<b>27</b>
<b>1.1.2. Análisis de las consultas presentadas</b>	<b>27</b>
1.1.2.1. "Quiero que me atiendan.": La atención a la ciudadanía por parte de las Administraciones públicas	27
<b>1.3. Dependencia y Servicios Sociales</b>	<b>30</b>
<b>1.3.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite</b>	<b>30</b>
1.3.2.5. Discapacidad	30
1.3.2.5.1. La Discapacidad en otras materias	31
1.3.2.5.1.1. Empleo Público	31
<b>1.6. Igualdad de Género</b>	<b>32</b>
1.6.1. Introducción	32
<b>1.6.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite</b>	<b>32</b>
1.6.2.2. Empleo público, trabajo y seguridad social	32
1.6.2.7. Violencia de Género	34
<b>1.11. Personas Migrantes</b>	<b>35</b>
1.11.1. Introducción	35
<b>1.11.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite</b>	<b>35</b>
1.11.2.2. Sistemas de alojamientos de los temporeros migrantes en Andalucía	35
1.11.2.2.1. Alojamientos para temporeros en las campañas de la aceituna de almazara	35
1.11.2.2.1.1. Análisis de la provincia de Jaén	36
1.11.2.2.2. Alojamientos de temporeros en la campaña de frutos rojos en la provincia de Huelva	39
1.11.2.2.3. Asentamientos chabolistas en la provincia de Huelva	41
1.11.2.2.3.1. Actuaciones de la Defensoría relacionadas con la eliminación de los asentamientos chabolistas	42
1.11.2.2.3.2. Atención de las necesidades básicas en los asentamientos de la provincia de Huelva	45
<b>1.12. Salud</b>	<b>47</b>
<b>1.12.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite</b>	<b>47</b>
1.12.2.9. Prestación farmacéutica	47



**7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social**

<b>1.17. Vivienda</b>	<b>48</b>
<b>1.17.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite</b>	<b>48</b>
1.17.2.5. Otras cuestiones en materia de vivienda	48
<b>REVISTA EL INFORME ANUAL</b>	<b>49</b>
<b>01. A debate</b>	<b>49</b>
La racionalización de los procedimientos electrónicos en los procesos selectivos de acceso al empleo público	49
<b>02. Nuestras propuestas</b>	<b>50</b>
Las agresiones a los profesionales de la salud	50
Garantías de acceso universal a los servicios de la sociedad de la información	52
El correcto reconocimiento con carácter retroactivo de los trienios perfeccionados en más de un grupo al personal funcionario	52
Posibilidades de intervención mediadora de los defensores del pueblo en el ámbito contencioso administrativo	54
<b>04. Atender las quejas</b>	<b>56</b>
Las interminables demoras en la tramitación y resolución de solicitudes de prestaciones básicas de subsistencia	56
<b>06. Atención Ciudadana</b>	<b>57</b>
Escuchar y atender a los Servicios Sociales municipales y comunitarios	57



## Parte general

### 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 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



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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 las 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).



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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 17/36785 y por la Defensora





## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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](#).



## 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

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,





## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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,



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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.



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

### 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



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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 diferentes 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





## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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.

Dichas consideraciones constituyen la fundamentación esencial de recientes sentencias judiciales que están recayendo en recursos

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



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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.





## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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,



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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 reiterno 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**



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

**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.



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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





## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

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.

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

#### 1.5.3.1. Quejas de oficio

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

- Queja 21/0014, dirigida a la Secretaría General para la Administración Pública, 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.
- Queja 21/2166 dirigida a la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos y la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, por las demoras en la tramitación de las sustituciones de los Profesionales Técnicos de Integración Social que afecta a la debida atención del alumnado con necesidades educativas especiales en los centros dependientes de la Consejería de Educación y Deporte.
- Queja 21/3785 dirigida a la Secretaría General para la Administración Pública, en relación con la aplicación práctica del procedimiento de cobertura de puestos desocupados prevista en el art. 30 de la Ley 6/1985, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.
- Queja 21/3899, dirigida a la Secretaría General de Empleo y Trabajo Autónomo, en relación con la negativa a contratar a personas que tienen reconocida una incapacidad permanente por el INSS al considerarse que no le corresponden las bonificaciones previstas legalmente para la contratación de personas con discapacidad.
- Queja 21/5131, dirigida a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo y a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, en relación con la posible vulneración del principio constitucional de igualdad en el nuevo criterio de ordenación de desempate para las ofertas públicas de empleo gestionadas por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE).

#### 1.5.3.2. Colaboración con las Administraciones Públicas

Con respecto a la colaboración de las Administraciones con esta Institución en materia de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social, en general, la misma ha sido aceptable, habiéndose remitido la información solicitada en la casi totalidad de los expedientes de queja tramitados.

No obstante, en determinados expedientes, correspondientes a denuncias de demoras y retrasos en la contestación a las solicitudes y recursos presentados ante las Administraciones públicas andaluzas, al dilatarse igualmente la remisión del preceptivo informe solicitado por esta Institución, en la Resolución correspondiente que se ha formulado se ha incluido un Recordatorio del deber de auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones e inspecciones, de acuerdo con lo establecido en el art. 19.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución, a las siguientes





## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Administraciones: Ayuntamiento de Vélez-Málaga (queja 18/3503) y Dirección General de Personal del SAS (queja 19/1746)

### 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 estas, a tenor de lo dispuesto en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución recaída en la queja 18/1505, dirigida a la Dirección General de Personal del Servicio Andaluz de Salud, en la que se recomendaba a este organismo, ante la no contabilización del periodo de baja maternal como servicios prestados para movilidad interna en el SAS, que se promovieran las acciones oportunas procedentes en orden a garantizar al personal estatutario temporal el cómputo, como servicio efectivo, de los periodos de baja por maternidad en los procesos de movilidad interna en el ámbito sanitario.

- Resolución recaída en la queja 18/4684, dirigida al Área de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Sevilla, en la que se le recomendaba, ante la denegación de la solicitud de permiso que le dirigió una funcionaria por necesidad de cuidados de su hija con enfermedad grave, para que, sin más demora, se adoptaran las medidas que procedieran para que, en el marco legal vigente que resulta de aplicación, fuera concedido a la interesada el permiso de dos horas al inicio de la jornada laboral solicitado para atender a su hija en situación de discapacidad.

- Resoluciones recaídas en las quejas 18/4999 y 18/7166, dirigidas al Ayuntamiento de Zufre (Huelva), queja 18/6951, dirigida al Ayuntamiento de Coín (Málaga), y queja 19/1746, dirigida a la Dirección General de Personal del SAS, ante la falta de respuesta a las solicitudes y recursos presentados por las personas interesadas, y en las que se recomendaba a estas Administraciones que procedieran a resolver y notificar, sin más dilación, la correspondiente respuesta a la solicitud o recurso que le hubieran dirigido dichas personas, informando de ello a esta Institución. Y se les sugería, en caso de ser preciso, que se adoptaran las medidas de racionalidad organizativa que fueran necesarias para poder resolver en los plazos legalmente establecidos para ello los recursos presentados.

Por otra parte, en Resoluciones dirigidas a las Administraciones Públicas andaluzas, durante el año 2021, se han respondido por éstas discrepando técnicamente del contenido de las Resoluciones formuladas en los siguientes expedientes:

- Quejas 18/5492, 19/3300, 19/4833, 19/4866, 19/5192, 19/5979, queja 19/6122, 19/6622, 20/829, 21/490 y 21/0876, dirigidas a la Dirección General de Personal del SAS en las que se le recomendaba que se procediera a resolver y notificar, sin más dilación, la correspondiente respuesta a las solicitudes y recursos presentados por las personas interesadas, informando de ello a esta Institución.

- Quejas 19/6896, dirigida al Ayuntamiento de Vélez-Málaga, 20/0798, dirigida a la Universidad de Sevilla, y 20/1017, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga, en las que se les recomendaban que procedieran a resolver y notificar, sin más dilación, la correspondiente respuesta a los recursos presentados por las personas interesadas, informando de ello a esta Institución.

- Queja 19/3794, dirigida a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública a la que se sugirió, ante la denegación de solicitudes de promoción desde el subgrupo C1 al subgrupo A1., se procediera a la aplicación de la disposición transitoria tercera, y apartado 3 del EBEP, así como de la doctrina jurisprudencial existente, hasta tanto se dicten las normas de desarrollo previstas en el art. 18 de dicho cuerpo legal, permitiéndose la promoción desde el Subgrupo C1 al Subgrupo A1.

- Queja 19/3824, dirigida al Consorcio de Aguas de la Zona Gaditana, en la que se le recomendaba que sin más dilación, se proceda a facilitar el expediente administrativo completo correspondiente al proceso selectivo en que participó la interesada.

- Queja 20/1102, dirigida al Ayuntamiento de Monachil (Granada), para que se suprima el requisito establecido las bases de las convocatorias de acceso a la Bolsa de Trabajo de dicho Ayuntamiento de estar



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

en situación de desempleo o poseer tarjeta de mejora de empleo, por ser contrario a los principios y normas que rigen el acceso al empleo público.

- 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.



## Este tema en otras materias

### Balance del Defensor

#### 1. Introducción

La pandemia nos ha hecho más vulnerables. Llevábamos años advirtiendo de la **precariedad laboral**, de una nueva clase de **trabajadores pobres**, de cómo los **mileuristas** pasaron de merecer la compasión de la sociedad a convertirse casi en unos privilegiados... cuando irrumpió la COVID-19. La ONU se ha ocupado de evaluar los efectos de esta crisis en los trabajadores del mundo y, entre los más afectados, los que se dedican a la **economía informal**, aquellos que carecen de cualquier forma de protección social o beneficios relacionados con el empleo. A esos a los que se les puede llamar doblemente pobres y que, más que tener un trabajo, **se ganan la vida**.

##### ¿Cómo vivir si se carece de un empleo?

La Agenda 2030 de la ONU reconoce como prioridad la transición a la economía formal y pide que se establezcan **hojas de ruta para integrar a los trabajadores** y empresas informales en las economías formales a fin de beneficiarse de la plena participación de las mujeres en la fuerza laboral y reducir las desigualdades, también las de género, de manera más amplia. Porque la mayoría de las personas ingresan a la economía informal no por elección, sino debido a la falta de oportunidades en la economía formal. Si durante este milenio la globalización y la interdependencia abrieron nuevas oportunidades mediante el comercio, las corrientes de inversión y capital y los adelantos de la tecnología, incluida la tecnología de la información, no podemos olvidar que seguimos conviviendo con problemas graves como **agudas crisis financieras, inseguridad, pobreza, exclusión y desigualdad**, agravados además por la pandemia.

La situación de Andalucía **sigue siendo empobrecida**. La **renta per cápita**, uno de los indicadores que mide la calidad de vida y la convergencia con España, se sitúa en torno al 75% de la media nacional con algo menos de 20.000 euros frente a un promedio de 26.400 euros. La **tasa de paro** ha pasado del 24,8% en el año 1981 al 20,2% en el 2021, con 821.800 desempleados, lo que sitúa a Andalucía en el furgón de cola, sólo por delante de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En este periodo, la **población ocupada** ha pasado de 1,4 millones a 3,2 millones gracias a la incorporación de la mujer al mercado laboral y al notable aumento de la población activa.

...

Merece la pena también advertir los retrocesos en **la igualdad de género**. El informe **#EmpleoParaTodas: la mujer en riesgo de exclusión en el mercado laboral**, elaborado por la Fundación Adecco, señala que **en Andalucía el año 2021 se ha saldado con 79.600 desempleadas mayores de 55 años, frente a las 51.600 de 2019, en tiempos prepandemia (+54,3%, un incremento de 28 000 mujeres)**. En el último año, las mujeres mayores de 45 años en Andalucía son las únicas que han visto crecer su número de desempleadas, un 4,3% las que tienen entre 45 y 54 años y un 39,4% las que superan los 55 años. Mientras, a nivel general, el total de mujeres en desempleo en Andalucía ha crecido en una proporción mucho menor, del 1,7% y, en términos netos, todas las mujeres que se han ido al desempleo son mayores de 45 años. **Es la primera vez en la historia que las desempleadas mayores de 55 años rozan las 80.000 (79.600)**.

...

## 2. Evolución de los Retos para salir de la crisis sanitaria en igualdad. Dos años conviviendo con la COVID-19

### 2.6. Creación de empleo de calidad

La crisis ocasionada por la pandemia de la Covid-19 ha afectado intensamente a todos los ámbitos de la economía y la sociedad, si bien sus efectos están teniendo una especial **repercusión para las empresas y el mundo del trabajo**, provocando un impacto muy negativo sobre las relaciones laborales.



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Al valorar los avances que se han producido en estos campos, hay que destacar, en primer lugar, **las medidas adoptadas por los Estados miembros de la Unión Europea** para amortiguar el impacto de esta crisis, e impulsar la pronta recuperación económica y social.

Entre estas medidas, conscientes de la necesidad en este momento histórico de **un esfuerzo sin precedentes y de un planteamiento innovador** que impulsen la convergencia, la resiliencia y la transformación en la Unión Europea, destaca la puesta en marcha por parte del el Consejo Europeo de un Instrumento Europeo de Recuperación por valor de 750.00 millones de euros.

**“Destaca la reordenación de las relaciones laborales acordada con agentes sociales”**

Para afrontar la gestión de estos fondos, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Con dicha norma se establecen las disposiciones generales precisas para facilitar la aplicación de los fondos europeos, y se mantienen distintos **instrumentos de apoyo a la liquidez y solvencia de las empresas y autónomos**, con el fin

de garantizar que las empresas viables podrán aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece esta nueva etapa de expansión económica.

En esta línea, hay que citar, asimismo, el Real Decreto-ley 27/2021, de 23 de noviembre, por el que se prorrogan determinadas **medidas económicas para apoyar la recuperación**, y que establece una serie de disposiciones cuya vigencia se extenderá más allá de diciembre de 2021, con el fin de proporcionar un marco de seguridad jurídica que otorgue estabilidad económica y apoye a las empresas en esta fase de la recuperación.

En el ámbito andaluz, hay que destacar el Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía y que tiene por objeto aprobar y convocar las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones públicas dirigidas a financiar los programas y medidas implementados en el marco de dicho Plan. Del total de las seis iniciativas que se recogen en el decreto **se prevé un alcance de más de 25.000 beneficiarios de ayudas o incentivos para favorecer la contratación de distintos grupos de población.**

Dentro de este balance de medidas, en materia de empleo, destaca especialmente la reordenación de las relaciones laborales que se ha acordado por el Gobierno y los agentes sociales y que se ha aprobado a través del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de **medidas urgentes para la reforma laboral**, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. Aunque el objetivo principal del nuevo marco legislativo es acabar con la temporalidad del mercado de trabajo en España (26,02%), también servirá para corregir desequilibrios dentro de la negociación colectiva y dotar de mayor flexibilidad a las empresas en dificultades para evitar cierres y despidos.

Asimismo, en el ámbito del empleo público se han acometido en el último año importantes reformas dirigidas a la **minoración del empleo temporal** en este sector, que han culminado con la aprobación de 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 la regulación legal del personal interino, la reducción de la temporalidad en el empleo público y el control del empleo público temporal.

En este marco, por parte de la Administración de la Junta de Andalucía se han venido aprobando distintas Ofertas de Empleo Público para la estabilización del empleo temporal en dicha Administración, con arreglo a los criterios establecidos en las normas básicas de aplicación en esta materia, siendo aprobada la oferta correspondiente al año 2021 por Decreto 263/2021, de 21 de diciembre.



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

En materia de prevención de riesgos para la salud de los trabajadores, destaca el reforzamiento de las medidas preventivas y de control que se han venido adoptando en el último año. También valoramos muy positivamente que el renovado Plan de Prevención y Atención de Agresiones para los Profesionales del Sistema Sanitario Público de Andalucía vincule la prevención y atención de estas situaciones como proceso a abordar desde el Sistema de Prevención de Riesgos Laborales de los profesionales del SAS.

En cuanto al teletrabajo, destaca la aprobación del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, que proporciona una regulación razonable, transversal e integrada de esta materia. Esta regulación se complementa con el 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.

### 2.8. Avanzar hacia la igualdad real

...

**“Existe el riesgo de que el teletrabajo se convierta en una medida de conciliación”**

Podemos citar las medidas recogidas en el **Real Decreto 902/2020 de 13 de octubre**, que entraban en vigor el 14 de abril de 2021 y son obligatorias para las empresas. Se trata de la denominada ley de igualdad salarial, en la que se establece unos mecanismos para garantizar la igualdad retributiva y poder identificar y corregir las desigualdades salariales existentes en las empresas entre hombres y mujeres, lo que coloquialmente se conoce como **brecha salarial**.

También hemos de citar Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia que viene a regular una nueva realidad laboral que parece haber venido para quedarse y que se impulsó el pasado año con la llegada de la COVID-19. Esta norma era muy necesaria, dado que esta forma de trabajo podía conllevar una **pérdida de derechos laborales en las personas trabajadoras** y un retroceso en los avances de igualdad si no se regulaba correctamente, existiendo el riesgo de que el trabajo a distancia se estuviera convirtiendo en una medida de conciliación cuando no lo es.

...

### 2.13. Mejorar y humanizar los servicios de Información y atención ciudadana

Nos planteábamos que uno de los retos más importantes, si queríamos llegar a toda la población y acercarnos a ella para poder solucionar sus problemas era profundizar en **la mejora y humanización de los servicios de información** y atención a la ciudadanía, canal a través del cual la ciudadanía interactúa con la administración y puede hacer valer sus derechos.

En unos momentos en los que la Administración Pública tenía que actuar de manera más eficiente y eficaz, nos encontramos con que esta **no cumplió con muchas de las expectativas y necesidades de la población**. Se cerraron muchos servicios de atención presencial y se pudo comprobar cómo muchas administraciones no estaban preparadas para esta nueva situación, con procedimientos obsoletos, falta de equipos adecuados, procedimientos mal diseñados y personal no preparado para la administración electrónica.

Numerosas administraciones públicas y entidades privadas se han subido a la ola de la digitalización, considerando la vía digital como el único canal abierto para comunicaciones desde y hacia ellas (educación, tramitación de gestiones, entrevistas, consultas, etc.). **Esta situación puede suponer, si no se hace debidamente y se ofrecen soluciones adecuadas, un deterioro en la capacidad de acceso de la ciudadanía a la atención al público**. No podemos ignorar que, según datos del Instituto Nacional de Estadística, casi un 35% de los españoles no saben cómo comunicarse con las administraciones públicas por medios electrónicos.



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Los sectores más excluidos han estado especialmente afectados por este proceso y el **apagón digital** les ha impactado directamente: más de la mitad de los hogares en exclusión social severa están afectados.

Asimismo, se ha podido comprobar cómo en algunos servicios públicos básicos o imprescindibles (como son los que tramitan el Ingreso Mínimo Vital, la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, los expedientes de regulación de empleo (ERTEs), los trámites de extranjería, las ayudas a la vivienda o prestaciones de seguridad social, contributivas y no contributivas), se han llegado a producir situaciones críticas que han conducido al **colapso en la atención ciudadana**.

**“Situaciones críticas han conducido al colapso en la atención a la ciudadanía”**

Se han aprobado normas que parecen que van encaminadas a mejorar y simplificar el acceso a los medios electrónicos a la ciudadanía como es el Real Decreto 203/2021 de 30 de Marzo por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Se trata de poner los medios necesarios para evitar la discriminación en el uso de los procedimientos. Igualmente se deben de diseñar unos servicios y procedimientos centrados en las personas usuarias, de manera que se minimice el grado de conocimiento necesario

para el uso de los procedimientos electrónicos que se pongan a disposición de la ciudadanía. También se debe de **avanzar en los canales de asistencia para el acceso a los servicios electrónicos**. Esto se podría realizar en las Oficinas de asistencia en materia de registros así como en las Oficinas de Información y Atención a la Ciudadanía que se creen por parte de las administraciones locales.

**Desde el Defensor del Pueblo Andaluz velaremos y supervisaremos** para lograr que las administraciones públicas andaluzas:

- 1.- Garanticen el **derecho ciudadano a elegir el modo a través del cual quiera relacionarse con la administración**.
- 2.- **Presten una atención específica a las necesidades de los colectivos en situación de vulnerabilidad digital**, como pueden ser las personas mayores, inmigrantes o personas en situación de vulnerabilidad económica.
- 3.- **Refuercen los servicios de atención presencial y telefónico**.
- 4.- **Pongan en funcionamiento y se aumenten en todas las administraciones públicas andaluzas los servicios de las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros con su plenitud de catalogo de servicios**.
- 5.- **Doten a todas las oficinas de Asistencia en Materia de Registros de los servicios del funcionario público habilitado** con el objeto de que aquellas personas físicas que no dispongan de medios electrónicos para la identificación y firma (certificado electrónico u otro sistema reconocido por las normas vigentes).puedan actuar a través de dichos funcionarios.
- 6.- **Aceleren la implantación de las infraestructuras tecnológicas precisas para un funcionamiento completo de la administración electrónica**, priorizando la puesta en marcha de aquellas que faciliten la relación con la ciudadanía.
- 7.- **Mejoren la eficacia y la eficiencia de la administración pública andaluza: que se presten servicios mejores y más ágiles a la ciudadanía**, que no se le demande documentación que ya obre en poder de la administración.
- 8.- Adecúen la comunicación y las notificaciones a la ciudadanía **utilizando un lenguaje claro y comprensible**.

...





## 1.1. Atención e Información a la Ciudadanía

### 1.1.2. Análisis de las consultas presentadas

#### 1.1.2.1. "Quiero que me atiendan.": La atención a la ciudadanía por parte de las Administraciones públicas

Si un aspecto destaca en general de los problemas que nos trasladan las personas es la falta de atención tanto presencial como telefónica y las dificultades para contactar y relacionarse con la Administración.

Lo que esta Institución ha detectado es que muchas personas que se dirigen a la misma lo que demandan es una información básica que no reciben de las administraciones públicas afectadas.

Así, por ejemplo, un importante grupo de consultas sobre la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía (RMISA) lo que intentan es conocer si les ha sido aprobada su solicitud; por cual fecha se está abonando la prestación por las Delegaciones Territoriales de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; cuándo ingresan el primer mes una vez que las citadas Delegaciones Territoriales han aprobado la ayuda, o algo tan simple como qué significa que el expediente de solicitud aparezca, en la carpeta ciudadana, en una determinada fase.

Esas preguntas o consultas que antes contestaba el personal de las Delegaciones Territoriales mediante llamadas telefónicas ahora se hace imposible responder a la ciudadanía, ante la saturación de las líneas telefónicas de información de la Junta de Andalucía. Por ejemplo, la Junta de Andalucía anunció la creación de una cuenta de correo electrónico para que la ciudadanía planteara cuestiones sobre la RMISA. Pues bien, poco después de ello, en nuestras Redes Sociales, se citaba que no se contestaban los mensajes que enviaban las personas debido a la protección de datos.

Con la llegada de la pandemia, la atención personalizada en las oficinas de atención a la ciudadanía únicamente se podía obtener a través de las citas previas obligatorias, en el caso de haberlas. A día de hoy continua igual.

En la mayoría de los casos resulta imposible obtener cita en tiempo razonable por lo que se ha convertido en una tarea que bordea lo imposible e invita, cuando no obliga, a utilizar los servicios ofertados desde la llamada "Administración Electrónica".

*"Están abiertas las discotecas, los bares, los supermercados, hasta los campos de fútbol. ¿cómo es posible que los médicos o las oficinas de atención al público continúen cerradas."* Esto nos transmitía una ciudadana desesperada por no poder presentar su solicitud de Ingreso mínimo vital en ninguna oficina de la Seguridad Social, ya que no le daban cita y desde la puerta le derivaban a presentarlo a través de la página web.

Aunque, como enunciado, parecería un avance en la línea de la modernización, está demostrado que amplios sectores de la sociedad tienen enormes dificultades para gestionar sus derechos ante las Administraciones Públicas, como por ejemplo: presentar una solicitud de jubilación, una solicitud de ingreso mínimo vital, de Renta Mínima o una ayuda para la vivienda.

La Administración Electrónica no está al alcance de todos y supone una barrera infranqueable para muchos ciudadanos. Se exigen unos medios y conocimientos que no todos poseen. Además las aplicaciones que se ponen a disposición de las personas son engorrosas y poco intuitivas. Todo ello sin olvidar que en muchas poblaciones de Andalucía la ciudadanía carece de servicios de internet de calidad.

Otra persona nos denunciaba que *"si intentas acudir sin cita a una oficina pública, el personal del servicio de seguridad (en general, externalizado) impide la entrada y pide la justificación de la cita"*. *"He realizado más de diez llamadas y peticiones por escrito para poder acudir presencialmente a la Oficina de la Tesorería General de la Seguridad Social. La entrada a la oficina pública se hace imposible, por mucho que puedas explicar que llevas un mes intentando obtenerla; que el sistema, cuando responde, ofrece el mensaje: "no hay cita en estos momentos"; que el teléfono para coger la cita nadie lo descuelga o que la página web (cuando existe) está colapsada; y así un día tras otro sin poder realizar las gestiones"*.

Insisten en que *"si intentas pasar para hablar con el personal de la oficina pública siempre hay un guardia de seguridad privada, que te lo impide de manera taxativa, seguramente siguiendo órdenes del personal*



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

*de dentro que se encuentra resguardado y con los ojos y oídos cerrados ante el llanto y la desesperación del ciudadano cada vez más indignado, que no entiende para qué sirve el servicio público”.*

*“He acudido a la Oficina, me ha atendido el guardia de seguridad que me ha explicado como tengo que hacer las gestiones a través del certificado digital, he insistido y al final ha salido un funcionario que me ha hablado a un metro de distancia a gritos diciendo que no me van a atender y que lo presente todo a través de correos o de la aplicación”*

Los teléfonos o no funcionan o no están disponibles. Nos denuncian que los teléfonos que se publican en la página web no sirven para nada o no están actualizados :

*“Buenas tardes: Soy Francisco , domiciliado en Granada,- Durante todo el día, desde Granada, intento contactar telefónicamente con asuntos sociales.- El resultado es que el teléfono “tiene llamadas restringidas”. “ he intentado contactar con los teléfonos publicados en la página web y al llamar salta una respuesta automatizada de una serie de números y la locución de “está lleno”.*

*“He intentado contactar con el Ayuntamiento, he realizado hasta 7 llamadas, en el número publicado: las 7 llamadas han concluido con la caducidad al número de tonos que tengan establecidos. Desgraciadamente estaba llamando para un “Asunto Social”. Me encuentro desamparado, no sé como resolver el problema.”*

Desde las consultas nos trasladan situaciones de personas que se han llevado más de tres horas intentando hablar por teléfono, cinco días buscando citas para poder ser atendido aunque sea por vía telefónica y que sin embargo no pueden *“contar sus problemas a nadie”* o no pueden saber como va su expediente, ya que además la información que le proporcionan las aplicaciones, cuando pueden, no dicen nada.

Si quieren contactar telefónicamente también será misión imposible, comunicando, comunicando, comunicando...

La pandemia ha influido en esta situación, pero veníamos de más de 10 años de disminución paulatina y constante de empleados públicos que ha obligado a cerrar muchas oficinas.

Parece que toda esta situación se quiere arreglar con el protagonismo de la Administración Digital. Durante este año hemos venido recibiendo muchas consultas que afectaban a los diferentes sistemas públicos: salud, seguridad, educación, vivienda, prestaciones sociales, etc. En todas ellas hemos encontrado un elemento común y es que la Administración ha dejado de prestar servicios presenciales.

La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve, sin duda, el protagonismo de los medios telemáticos y su importancia en un contexto de confinamiento generalizado, pero también ha resaltado las disfunciones que han aquejado a las Administraciones Públicas. Todo ello ha llegado a provocar, incluso en algunos servicios públicos básicos o imprescindibles como son aquellos que tramitan las prestaciones de Seguridad Social, las prestaciones y subsidios de desempleo, las rentas mínimas o las autorizaciones de trabajo y residencia de las personas extranjeras, incluso las consultas médicas; que haya sido imposible contactar presencialmente con dichas Administraciones.

Durante la pandemia y el periodo posterior que estamos viviendo, numerosas Administraciones públicas y entidades privadas se han subido a la ola de la digitalización considerando la vía digital como el único canal abierto para comunicaciones desde y hacia ellas (educación, tramitación de gestiones, entrevistas, consultas, etc.).

Las políticas públicas deberán garantizar la universalización de estos bienes comunes en el futuro, también en términos de derechos, tanto para las personas como para los territorios. Y deberán poner los medios necesarios para que todas las personas puedan superar la brecha digital que ahora les afecta<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Como proceso institucional, político e ideológico, la brecha digital es un problema en pleno auge de la digitalización de la Administración pública -profundamente agilizada por la COVID-19-. Durante este proceso ha habido un sobre entendimiento de que la capacidad de participar de manera digital es común a toda la población, considerando que la administración electrónica es el punto de arranque y referencia de una administración pública modernizada, excluyendo a una parte de la misma. Entre ella, se encuentran personas que hasta ahora no necesariamente ya sufrían exclusión social, como puede ser el caso de las personas de edad más avanzada. Por tanto, la digitalización de las Administraciones públicas también ha conllevado un aumento de la desigualdad en el acceso a sus derechos entre la ciudadanía que está preparada para realizar esos trámites y la que no” (Evolución de la Cohesión Social y Consecuencias de la Covid-19 en España; 2022, pág. 190)



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Al mismo tiempo el acceso a los derechos requiere a día de hoy la necesidad de garantizar el ejercicio de la ciudadanía de manera presencial. La accesibilidad de la Administración debe estar garantizada también por medios presenciales.

No debemos olvidar que, según la vigente Ley de Procedimiento Administrativo Común, las personas físicas no obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración pueden ejercer su derecho de opción a presentar presencialmente o mediante papel. **¿Quién garantiza este derecho?**

La transformación digital de la Administración Pública no es solo para ganar eficacia interna sino para mejorar sobre todo la posición de la ciudadanía frente a aquella, y por consiguiente, para prestar mejores servicios públicos a quien es su destinatario natural: la ciudadanía; esto es, para hacer la vida más fácil, agradable y sencilla, así como para generar menos costes y garantizar mejor los derechos de la ciudadanía.<sup>2</sup>

Para ello es necesario que se cumplan una serie de obligaciones por parte de las Administraciones Públicas:

1.- **Es necesario que los portales web gestionados por las administraciones públicas cumplan los requisitos en materia de accesibilidad y usabilidad.** Según un estudio presentado por la Unión General de Trabajadores sólo seis de cada diez portales cumplen estos requisitos<sup>3</sup>.

2.- **Hay que garantizar el derecho a no ser digital.** A que te atienda una persona. El derecho a ser digital está en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público que establece el derecho a relacionarse por medios digitales con la Administración.

Los ciudadanos tenemos derecho a ser digitales, pero también tenemos derecho a no serlo. Si quieren seguir relacionándose personalmente tiene que existir ese derecho y cumplirse. *“Muchas personas mayores no saben o no quieren manejar aplicaciones incomprensibles para ellos y si no se les ofrece atención presencial se les condena a la dependencia, pues necesitan a terceros para tareas en las que son autónomos. Viven en la realidad tangible, para ellos la verdadera y, sin embargo, se sienten cada vez más asediados en ese mundo que encoge y parece cada vez más marginal, frente al mundo digital que se expande”<sup>4</sup>.*

El Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo) regula el «derecho a elegir» y su contrapartida, la obligatoriedad de los que no pueden elegir, y en este sentido se refuerza dicha obligatoriedad respecto de determinados sujetos (los que señala el art. 14.2 de la LPAC), cuyas solicitudes carecerán de validez si no se presentan por medios electrónicos.

3.- **Es necesario el uso de un lenguaje sencillo, de fácil comprensión, por parte de las diferentes administraciones públicas** -local, autonómica y estatal- a la hora de dirigirse a los ciudadanos. Muchas veces las resoluciones y las peticiones de documentación que se realizan son incomprensibles para la mayoría de las personas y sobre todo para las personas en situación de exclusión social.

4.- **Deben implantarse, a la mayor brevedad y con todas sus funciones, las oficinas de asistencia en materia de registro (OAMR),** para entre otras funciones:

a. - **Asegurar la asistencia a los ciudadanos y usuarios en el uso de medios electrónicos** cuando estos así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas. Asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello.

b. - **Disponer de un registro electrónico general,** interoperable con el resto de registros electrónicos de las Administraciones.

c) **Recibir solicitudes,** de acuerdo con el art. 66 de la Ley de procedimiento.

2 Ararteko.- Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones públicas vascas. Octubre 2021.

3 UGT.- Estudios sobre la Digitalización de las Administraciones Públicas. Enero 2022.

4 Irene Lozano.- A mi madre no le gusta ir al banco. El diario.es.



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

5.- **Se debe garantizar la interoperabilidad entre todos los sistemas de las diferentes administraciones públicas** al objeto de funcionar a tiempo real **y poder intercambiar de ese modo información y documentos**, dando pleno cumplimiento por las administraciones al artículo 28 de la LPAC de la obligación de no aportar documentos que obren en poder de las administraciones públicas.

6.- Se debe reforzar el número de personas que realizan atención ciudadana, tanto telefónica como presencialmente. Especialmente en el caso de colectivos altamente vulnerables.

7.- Debe de garantizarse la opción de presentación de documentación en los registros de las Administraciones Públicas sin necesidad de solicitar cita previa.

### 1.3. Dependencia y Servicios Sociales

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

##### 1.3.2.5. Discapacidad

...

Precisamente, dentro de las políticas públicas dirigidas a la igualdad de oportunidades, la Ley 4/2017 destaca la prioridad de las políticas de empleo, tanto público, como en todos los perfiles de ocupación, consciente de que la plenitud vital de las personas con diversidad funcional pasa por reducir las trabas añadidas que limitan su independencia económica y sus posibilidades de autovalimiento personal.

...

La Resolución ha de ser notificada en el plazo máximo de seis meses y si bien es cierto que produce efectos retroactivos (ya que el artículo 10.2 del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, dispone que "El reconocimiento de grado de minusvalía se entenderá producido desde la fecha de solicitud"), pudiendo hacerse valer *a posteriori* en algunos supuestos (a efectos fiscales e impositivos, por ejemplo), no lo es menos que una dilación excesiva en resolver la solicitud, frustra expectativas y objetivos más conectados con el espíritu de la norma, como los de independencia e integración social, al impedir opciones de ejercicio perentorio y puntual, como la participación en ofertas de empleo dirigidas a personas con discapacidad reconocida.

Desde el año 2019 veníamos observando un **incremento paulatino en los plazos de respuesta a las solicitudes de valoración de la discapacidad** por parte de los Centros de Valoración y Orientación andaluces y, sobre todo, nos llamaba la atención que cada vez con mayor frecuencia las personas peticionarias insistieran en su necesidad de valoración con fines de acceso al empleo o integración laboral, como instrumento adecuado para superar la precariedad económica y de recursos a que su limitación les había conducido.

...

Pese a tener en consideración las circunstancias anómalas añadidas por el contexto de crisis mundial pandémica que venimos viviendo, no podemos obviar que esta problemática da muestras de cronificación de manera sistémica, habida cuenta de que el perfil de las personas solicitantes, a pesar de ser la avanzada edad un factor determinante del fenómeno de la discapacidad, no se concentra en un segmento concreto de la población andaluza, sino que también alcanza a personas menores de edad y a personas en edad de actividad laboral que han quedado fuera del mercado de trabajo por patologías limitantes sobrevenidas.

...

Entre las novedades reseñables del Decreto 255/2021, de 30 de noviembre, destacamos la racionalización de que la discapacidad valorada a efectos de la solicitud de pensión no contributiva lleve aparejada, "en su caso, de modo implícito, la solicitud para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad" (artículo 16.2); así como la aclaración de su Disposición adicional segunda, respecto de una práctica precedente sin justificación legal con efectos de sobrecarga en los Centros de Valoración: el grado de homologación al 33 % para pensionistas por incapacidad permanente y de clases pasivas, a los efectos que procedan, se acredita "en la forma que se determine por parte de la normativa estatal, sin que sea



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

necesaria la emisión de documento alguno de homologación por parte de los centros de valoración y orientación de Andalucía”.

...

### 1.3.2.5.1. La Discapacidad en otras materias

#### 1.3.2.5.1.1. Empleo Público

Durante el año 2021 las quejas registradas en el Defensor del Pueblo Andaluz relacionadas con el acceso y mantenimiento del empleo público de las personas con discapacidad, han rondado la centena, exponiéndose las más destacadas en el Sub-capítulo 5 de este Capítulo, en sus apartados [2.3.](#) y [2.8.1.](#)

Por su interés destacaremos la investigación desarrollada de oficio desde el año 2018 y cerrada en el presente ejercicio, sobre las dificultades de 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 las personas en situación de discapacidad integrantes de estos colectivos** ([queja 18/2261](#)).

La situación de segunda actividad, como derecho para los colectivos de empleados públicos que la tuvieran reconocida, tiene por finalidad garantizar a determinado personal público -que suele prestar funciones eminentemente operativas y, en ocasiones, arriesgadas y peligrosas-, una adecuada aptitud psicofísica para el desarrollo de su actividad profesional que puede verse afectada, además de por otras circunstancias, por disminución de sus facultades físicas, psíquicas o sensoriales. Permitiendo que la relación profesional no se extinga por dichas causas sino que se modifique, de manera que el personal funcionario afectado pase a prestar funciones propias o complementarias de la profesión, pero compatibles con su nueva situación.

La disminución de capacidades físicas, psíquicas o sensoriales, como causa motivadora del pase a la situación de segunda actividad, en muchas ocasiones determinan, para las personas afectadas, la consideración legal de personas con discapacidad. Y, desde esta perspectiva, los artículos 9, 14 y 49 de la CE, los artículos 10.3.15º y 16º, 14, 37.1 5º y 6º y 169.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, comprometen a los poderes públicos a promover medidas positivas de igualdad de oportunidades y de ajustes razonables que remuevan los obstáculos no solo en el acceso al empleo, sino también en las condiciones de trabajo en todo tipo de empleo, entre los que se incluyen los integrados en el sector público.

Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ampliación de las Convenciones de la ONU y Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, compromete a los Estados partes a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos reconocidos a las personas con discapacidad sin discriminación alguna en razón de esa condición.

Dichos principios, en materia de empleo público, se plasman en el art. 14.i) del EBEP que incluye, como uno de los derechos que se reconoce a los empleados públicos, el de no ser discriminados, entre otras causas, *"por discapacidad, (...) o cualquier otra condición o circunstancia personal o social"*.

Por consiguiente, ante cualquier restricción al acceso o al mantenimiento del empleo de un trabajador público, hemos de plantearnos si pudiera incurrir en algún tipo de discriminación prohibida por las normas que integran nuestro ordenamiento jurídico en esta materia. Desde esta perspectiva, resulta de especial interés el reciente Dictamen del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respecto de la Comunicación núm. 34/2015, aprobado por el Comité en su 21º período de sesiones ([CRPD/C/21/DR/34/2015](#)).

Por todo ello, procedimos a recomendar a las Administraciones públicas con competencia en esta materia, la adopción de las medidas que permitan dar cumplimiento a las obligaciones que imponen estas normas a los poderes públicos, a fin de procurar las condiciones de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad en materia de empleo, así como promover y proteger los derechos reconocidos a estas personas en nuestro ordenamiento jurídico. Asimismo, por parte de las Administraciones con competencia para reglamentar esta materia, recomendamos la adopción de las medidas que procedan con el fin de





## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

garantizar al personal perteneciente a estos colectivos que solicite el pase a la segunda actividad por pérdida de sus aptitudes psicofísicas, su derecho a que se tramite y resuelva su solicitud de pase a dicha situación.

También, se les recomendó que, para dar cumplimiento a las previsiones que se contienen en los artículos 5 y 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la evaluación a realizar al personal de las Entidades Locales por disminución de sus aptitudes psicofísicas para el pase a la situación de segunda actividad, se tenga en cuenta igualmente la posibilidad de desarrollar otras actividades complementarias, incluyendo los eventuales ajustes razonables que puedan requerirse en atención a las condiciones en que se encuentre dicho personal.

Por último, con carácter general, igualmente se recomendó a las Entidades Locales que no hubieran desarrollado reglamentariamente la situación de segunda actividad para el personal que tienen reconocido legalmente este derecho (Policía Local y Bomberos), procedan a su preceptiva regulación. Y que procedan, asimismo, a cumplir con su deber de incluir en sus correspondientes RPT, en número suficiente, los puestos específicos que pueden ser ocupados por los empleados públicos a los que se reconozca el pase a la situación de segunda actividad o servicios adaptados, a fin de pueda ejercitarse de modo efectivo este derecho.

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 Singular sobre La situación del derecho de pase a 2ª actividad o servicios adaptados de las personas empleadas públicas de las Entidades Locales de Andalucía, y que puede consultarse a través de la [queja 18/2261](#).

### 1.6. Igualdad de Género

#### 1.6.1. Introducción

...

En **materia de empleo** suelen ser reiteradas las quejas relacionadas con los derechos laborales y situaciones discriminatorias por ser del sexo femenino en su condición biológica de mujer ya que son las únicas capacitadas para ser madres. Así, la denegación de complementos salariales por baja de maternidad, la no contabilización de la baja maternal como servicios prestados en la administración, el no respeto a los derechos de conciliación de la vida familiar y laboral, o la posible discriminación de las funcionarias interinas con respecto a las de carrera en cuanto a derechos laborales por ser víctima de violencia de género, han sido asuntos que se nos han planteado durante 2021.

...

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

##### 1.6.2.2. Empleo público, trabajo y seguridad social

Durante el año 2021, desde el Área de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social del Defensor del Pueblo Andaluz se han seguido llevando a cabo actuaciones e intervenciones dirigidas a corregir y prevenir situaciones de desigualdad en estos ámbitos ante denuncias de situaciones de discriminación por no quedar garantizado el principio constitucional de igualdad y no aplicarse las medidas de acción positiva que aseguren la efectiva igualdad de oportunidades de todas las personas en el ejercicio de sus derechos en estas materias.

Estas circunstancias siguen motivando la presentación de numerosas quejas ante el Defensor del Pueblo Andaluz en materia de acceso al empleo público y desarrollo de las condiciones de trabajo. En dichas quejas se plantean cuestiones que ponen de manifiesto situaciones de desigualdad y el correspondiente derecho de estas personas y colectivos sociales a no ser discriminados en razón de su hecho diferencial.

Así, en este ámbito, a pesar de que el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), norma básica en la materia, incorpora a todos los aspectos de su regulación el principio constitucional de igualdad y reconoce expresamente como un derecho de la ciudadanía para su acceso al empleo público y para el desarrollo de





## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

su actividad profesional el no ser discriminados por circunstancia alguna, todavía nos encontramos con desarrollos normativos y decisiones administrativas que, o bien obvian directamente la aplicación de estos principios, o bien se olvidan de adoptar medidas de acción positiva que hagan posible el ejercicio efectivo de estos derechos asegurando la igualdad de oportunidades para su ejercicio.

Entre las quejas presentadas por esta causa, en materia de igualdad de género, cabe destacar 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 la tramitación de esta queja y poner de manifiesto a la Administración las normas legales y doctrina jurisprudencial consolidada en esta materia, concluimos que la negativa a reconocer a esta empleada pública el derecho a percibir el complemento de productividad durante la situación de embarazo de riesgo en que se encontraba, en su proceso de maternidad, afectaba a su derecho a no ser perjudicada ni discriminada por encontrarse en dicha situación.

Este proceder, consideramos que contravenía lo preceptuado en las normas y doctrina jurisprudencial referida y, más concretamente, en lo dispuesto en los artículos 3 y 8 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva entre Mujeres y Hombres, que 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 razón de sexo**.

Esta situación ya fue analizada por la institución del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, en su Resolución de 15 de abril de 2015, considerando que: «las complicaciones que puedan sufrir las mujeres embarazadas en los casos en los que, según criterio de los facultativos, deban interrumpir el desempeño de su actividad laboral, por existir riesgo cierto de amenaza para la salud de la madre, del feto o de ambos, - como es claramente el caso de la interesada- no pueden calificarse como de alteración de la salud constitutiva de enfermedad común, en los términos señalados en el artículo 117 de la Ley General de la Seguridad Social. No se trata de personas enfermas, sino de mujeres en circunstancias específicas, que deberían ser objeto de tratamiento diferenciado y de especial protección».

Este razonamiento le lleva a afirmar, al comparar esta situación con la de riesgo durante el embarazo del artículo 186 del vigente TRLGSS, que: «su razón de ser, no es otra, que garantizar una protección especial a la mujer embarazada, cuando no resulte técnica u objetivamente posible encontrar otro puesto de trabajo que le resulte compatible. A juicio de esta Institución, esta misma protección debería ofrecerse a aquellas mujeres que, por prescripción médica, se ven obligadas a guardar reposo en embarazos de alto riesgo, ya que dicha situación ni siquiera les permite compatibilizar su estado con ninguna otra labor profesional».

Concluyendo con la siguiente Recomendación dirigida a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social: «Considerar que la prestación correspondiente a la situación de incapacidad temporal en supuestos de mujeres embarazadas, a las que los facultativos del Instituto Nacional de la Salud prescriban obligado reposo, que determine la interrupción de su vida laboral, por existir alto riesgo de amenaza para la salud de la madre, del feto o de ambos, tenga la naturaleza de prestación derivada de contingencias profesionales».

En la misma línea, esta Institución considera que esta situación de perjuicio o trato peyorativo en que podría encontrarse la interesada de esta queja derivaría de su condición de mujer, debiéndose en exclusiva al hecho de hallarse en situación de baja laboral por embarazo de riesgo dentro de un proceso de maternidad, situación en la que solo es posible que se encuentre una persona si es mujer, por lo que dicha circunstancia sería en última instancia la determinante de la discriminación que se produciría al no reconocérsele la "plenitud de derechos económicos" durante esta situación y que, en su condición de empleada pública, se le garantiza en el art. 49.c) del EBEP.

Esta práctica, como poníamos de manifiesto en la Resolución de la [queja 17/6475](#), consideramos que afecta al derecho fundamental de la interesada a la igualdad y a no ser discriminada por razón de sexo que garantizan las normas constitucionales, estatutarias, comunitarias y legales, durante dicha situación.



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

En consecuencia, en la Resolución que formuló esta Institución en la referida queja, concluimos recomendando a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública que se promovieran *“las acciones oportunas que procedan en orden a garantizar que las empleadas públicas en situación de incapacidad temporal por embarazo de riesgo puedan percibir el complemento de productividad que les pudiera corresponder durante esta situación”*.

En respuesta a dicha Resolución, con fecha 13 de diciembre de 2018, la Secretaría General para la Administración Pública nos comunica lo siguiente:

*“(...) En conclusión, aplicando el mandato legal de interpretar y aplicar las normas jurídicas de acuerdo con el principio de igualdad de trato y de oportunidades, así como de eliminar cualquier discriminación retributiva por razón de sexo, la necesaria consecuencia es que las empleadas públicas en situación de IT durante el estado de gestación o lactancia, tienen derecho a la percepción del complemento de productividad.*

*Del presente escrito se dará traslado a los órganos responsables de la gestión de personal de todas las Consejerías para que actúen en consecuencia cuando concurran supuestos como el presente, y se ocupen también de difundirlo a las entidades dependientes (...)”.*

Por todo ello, concluimos recomendando a la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Sostenible que, por las razones expuestas, en el ámbito de la legalidad vigente, se adoptaran las iniciativas oportunas que procedan en orden a 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.

Por parte de dicha Administración se nos respondió, comunicando que se procedía al abono a la interesada del complemento de productividad reclamado, considerando aceptada la Resolución formulada.

Asimismo, en relación con esta materia de igualdad de género, en el ámbito de los derechos de los empleados públicos, hemos de destacar también las quejas 20/0931 y 20/1099, promovidas por los interesados 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 funcionarios interinos docentes tras el reconocimiento inicial del derecho al mismo.

En relación con este asunto se puso de manifiesto a la Administración educativa que 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 diferentes ámbitos territoriales y sectoriales distintas normas que persiguen la consecución de la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, en la **promoción de la conciliación de la vida personal y familiar y en 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.

Estas quejas se exponen y desarrollan con mayor profundidad en el Sub-capítulo 5 del presente Capítulo, en su apartado **1.2.6.2.**

En relación con el acceso a prestaciones de Seguridad Social, por denegaciones y demoras en el reconocimiento del derecho al complemento de maternidad/paternidad en las pensiones contributivas, así como del Ingreso Mínimo Vital solicitado por mujeres víctimas de violencia de género o familias monoparentales con cargas familiares, al afectar a materias de competencia estatal, dichas quejas 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 asunto planteado en los casos en que procedía.

### 1.6.2.7. Violencia de Género

...

Si bien el número de quejas presentadas por víctimas de violencia de género en las que se denuncien fallos del sistema de protección integral no es muy alto, hemos de hacer hincapié una vez más en que ser víctima de violencia de género y además sin recursos económicos agrava aún más las posibilidades de estas mujeres de salir adelante por sus propios medios y poder llevar una vida independiente.



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Acceder a las ayudas y recursos públicos previstos para ellas en la normativa estatal y autonómica se hace vital e imprescindible y esta suele ser la causa de que acudan a la Institución en demanda de ayuda, en concreto sobre las **dificultades de acceso a las ayudas económicas previstas para estas situaciones** y la carencia o necesidad de acceder a un bien tan básico como una vivienda digna y adecuada para sus familias o a la RMISA con la que tener unos mínimos ingresos de subsistencia acaparan el grueso de las quejas que se nos presentan.

En relación a esta cuestión, ya en la memoria anual de 2020 citábamos que tal era el caso de las quejas 20/1720 y 20/2395, en las que se había planteado una cuestión esencial para poder acceder a la Renta Activa de Inserción, ayuda económica por máximo de tres años que concede el Servicio Público de Empleo Estatal y era la relativa a la acreditación de la condición de víctima de violencia de género. Esta problemática con nuestras consideraciones la remitimos en principio al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales por cuanto que afectaba a desarrollos normativos para los que era competente el Ministerio de Igualdad.

De la respuesta enviada por el Alto Comisionado estatal, se concluía que correspondía a la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en concreto al Instituto Andaluz de la Mujer la expedición de la habilitación acreditativa de la condición de víctima de violencia de género para poder acceder a la RAI.

...

### 1.11. Personas Migrantes

#### 1.11.1. Introducción

La Constitución Española, establece en su artículo 149.1.2º que **el Estado tiene competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, extranjería y derecho de asilo.**

Por su parte **la Comunidad Autónoma Andaluza**, a través de la administración local y autonómica es **competente para resolver actuaciones que están íntimamente relacionadas con los derechos de los migrantes**: los empadronamientos, informes de inserción social en los expedientes de arraigo, menores, atención y cobertura sanitaria, formación y educación, servicios sociales, políticas de integración, políticas de empleo, gestión de residuos, alternativas habitacionales, albergues para temporeros, situaciones de emergencia como la covid-19, incendios, etcétera.

Una larga lista que desvirtúa planteamientos categóricos de que la realidad migratoria es de competencia exclusivamente estatal.

...

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

##### 1.11.2.2. Sistemas de alojamientos de los temporeros migrantes en Andalucía

###### 1.11.2.2.1. Alojamientos para temporeros en las campañas de la aceituna de almazara

El aceite de oliva andaluz representa más del 36% de la producción mundial, generando junto a la aceituna de mesa una de las principales fuentes de riqueza económica y empleo en la sociedad andaluza, repercutiendo directamente en los ingresos de muchas familias con rentas bajas.

La campaña de recogida de la aceituna de almazara conlleva el desplazamiento de temporeros a los pueblos y ciudades de nuestra comunidad, principalmente a las provincias de Jaén, Córdoba y Granada, cuya producción representa más del 80% de la recogida en Andalucía.

A los efectos de ilustrar la importancia de esta industria en algunas provincias andaluzas, en Jaén se recoge el 47% de la aceituna con una estimación de 5,6 millones de jornales para la campaña 2020-2021.

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 durante buena parte de la totalidad del año, en la recogida de la aceituna, una vez pasada la época de la recolección, estos trabajadores retornan a su



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

lugar de residencia habitual o buscan otras campañas en los distintos territorios de nuestra comunidad autónoma o fuera de ella.

### 1.11.2.2.1.1. Análisis de la provincia de Jaén

Por la importancia de este cultivo en la provincia de Jaén, en este año 2021, damos cuenta de los recursos implementados para satisfacer las necesidades demandadas por este sector.

Así, estimamos conveniente remontarnos al Informe Especial referido a la Recolección de las aceitunas en la provincia de Jaén: Programas de apoyo para trabajadores temporeros, presentado al Parlamento de Andalucía en 2001.

Tras las visitas de un equipo del Defensor a los distintos pueblos y ciudades de la provincia, se concluyó con una serie de recomendaciones, entre los que se encontraban:

- *"Sería necesario que por parte de los organismos competentes (.....) se llevase a cabo estudios e investigaciones que permitiesen formar o actualizar bases e datos que sirvan, a su vez, para **conocer mejor las cifras de participantes en la recolección, ..**"*
- *La necesidad de que se incida en **la coordinación entre las Administraciones públicas**, dada la complejidad del proceso recolector, "bajo la superior dirección del Delegado del Gobierno Andaluz en la provincia", promoviendo la "realización de estudios e investigaciones tendentes a la realización de un censo oficial de cortijos (alojamientos rurales) e inmuebles urbanos que puedan ser utilizados como viviendas por parte de los trabajadores durante la recolección, censo que serviría de base para el desarrollo de programas de rehabilitación"*
- *"**La ampliación de la Red de Albergues** ..... habilitando recursos de primera acogida en las poblaciones de mayor importancia olivarera de las mismas y en la capital"*
- *Necesidad de ampliar la financiación con la finalidad de acometer las mejoras detectadas en relación a los recursos relacionados con el alojamiento de los temporeros.*
- *La Administración Central, **elaborar un Programa de Alojamiento de Trabajadores Temporeros Agrícolas, que contemple medidas como la rehabilitación de inmuebles destinados a esta finalidad, promoción de unidades habitacionales de nueva planta en régimen de alquiler-**".*

Han transcurrido 20 años y la situación del alojamiento de los temporeros sigue preocupando a esta Defensoría ya que, año tras año, en las noticias conocemos la situación de personas que durante los meses de la recolección viven en situación penosa en estos pueblos.

Así, en el Informe Anual 2020 informamos sobre la apertura de la actuación de oficio queja 20/7191, tramitada por la preocupación de esta Defensoría por las actuaciones de las Administraciones competentes para preservar la salud durante la Covid-19 de las personas que se desplazaron a los municipios de Andalucía durante la campaña de la aceituna de almazara, a la expectativa de ser contratados y por lo tanto sin tener garantizado el alojamiento durante este periodo.

En referencia a la provincia de Jaén, se recabaron informes de los municipios de más de 20.000 habitantes, de la Delegación de Gobierno, de la Delegación Territorial de Salud y Familia, así como de la Diputación provincial, en relación a los municipios de menor tamaño.

Referido a la información de la campaña 2020-2021, objeto de la queja de referencia, el **Ayuntamiento de Andújar** nos informa que se realiza cada año una planificación en coordinación con el resto de agentes sociales del municipio conforme a un protocolo municipal en atención al "trabajador desplazado a nuestro municipio por razón de la campaña de la aceituna".

El municipio cuenta con las 38 plazas en el albergue municipal más las del centro de acogida San Vicente de Paúl, siendo, según nos indican, que la demanda que recibe el albergue municipal es inferior a las plazas ofertadas.

Referido a los espacios de coordinación previstos entre las administraciones públicas, el Ayuntamiento a través de los Servicios Sociales Comunitarios, articula la participación de todos los agentes sociales y económicos que trabajan en la atención de las personas desplazadas a Andújar en la Campaña temporera para la elaboración y actualización del protocolo de actuación municipal. A este respecto informan que



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

*“si bien la coordinación es continua a lo largo del ejercicio para el abordaje de situaciones de emergencia que pudiera surgir, se hace más intensa en este periodo”.*

Por su parte el **Ayuntamiento de Úbeda** traslada que el albergue de la calle Artesanía ha ofrecido 48 plazas masculinas y 2 femeninas que se quedó reducido a la mitad por las medidas Covid-19. Para dar cabida a las necesidades estimadas en la campaña se adaptó una antigua nave, con 60 plazas (51 masculinas y 9 femeninas) dotado de personal e infraestructura necesaria para cubrir las necesidades Covid, bajo la supervisión y gestión del Área de Bienestar Social como directora del centro. Una actuación que fue ejecutada con un presupuesto de 55.000 euros.

Referido a los espacios de coordinación en el municipio nos informan sobre los servicios prestados tras la reunión del Foro Provincial de la Inmigración en que se acordaron las medidas sanitarias de la campaña (Centro de evacuación en Jaén y Villacarrillo, así como las atenciones en caso de contagios, traslados, etc)

También informa este Ayuntamiento de la reunión de la Comisión Permanente Local para la Inmigración donde se adoptan acuerdos relacionados con la gestión de los puntos de encuentro de los migrantes en los que, por las incidencias de la COVID-19, se requiere una atención especial. En estos puntos de información y atención básica (PIAVIT) se da información tanto de las medidas covid como de otras requeridas y de las reuniones con las cooperativas para informar al respecto.

En el **Ayuntamiento de Alcalá la Real** se ha abierto un *“alojamiento de urgencia para dar cabida a 30 personas que pernoctaban en la calle”*. Si bien este dispositivo ha estado abierto solo los días en que las inclemencias climáticas han sido más desfavorables (lluvia, bajas temperaturas,...).

Desde el inicio de la campaña hasta el 31 de enero en el que disminuyó considerablemente el número de usuarios, *“se han abierto diariamente unos aseos públicos y un servicio de duchas para aquellas personas temporeras que han llegado a la localidad buscando empleo en la recolección de aceituna”*.

Se dispone de un dispositivo de alojamiento para personas trabajadoras, en situación de alta, cuyos empleadores/as no cuentan con alojamientos para facilitarles la estancia y, de no existir este recurso, se hubieran visto obligados a dormir en la calle. En años anteriores, se ha dispuesto de 50 plazas y en el la campaña de referencia se cubrieron 18 de las 24 disponibles.

Ante las necesidades detectadas se han dispuesto 2 casas para cuadrillas de 6 y 8 plazas en régimen de alquiler, dado *“las dificultades que presenta el colectivo de inmigrantes trabajadores para acceder al mercado de viviendas de alquiler habitual”*.

Desde el **Ayuntamiento de Martos**, preocupados por la situación de la COVID-19, se convoca la Comisión Local de Inmigración para oír a los distintos agentes sociales, previo a la celebración del Foro Provincial de Inmigración. Algunas de las cuestiones planteadas son:

- Número de días de estancia en los albergues: Ante la incidencia de la Covid-19 se solicitará al Foro Provincial propuestas para ver si se modifican los días previstos en todas las campañas (4 días)
- Plazas de alojamiento disponibles: manifiestan su preocupación por las casas donde se agrupan temporeros en condiciones no adecuadas (casas pateras).
- Problemas con la inadecuación de la demanda de vivienda y la oferta local: puede darse el caso de tener personas para trabajar que no dispongan de vivienda. Ante esta situación se insta a la responsabilidad de los empresarios para facilitar una vivienda digna a sus trabajadores, pues de lo contrario *“sería muy cómodo delegar esa cuestión a la administración”*.
- Higiene personal de quienes no cuentan con alojamiento: la Comisión Local considera relevante contar con la colaboración de otras organizaciones durante la campaña.

Se incide en la comisión local sobre la necesidad de implementar acciones para concienciar en origen *“para que no haya avalancha”*, aunque el problema es que hay muchas zonas que necesitan mano de obra dado que la autóctona es insuficiente.

Respecto a las personas que llegan a los municipios a la expectativa de ser contratados y por lo tanto sin alojamiento asegurado, encontrándose en muchos casos en situación de calle, se plantean en esta Comisión la problemática de los cajeros donde se refugian a la hora de dormir y que creen que se va acrecentar por el tema de la reducción del aforo en los albergues. Ante la incidencia de la Covid, se sugirió





## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

que se cerraran por la noche, tanto por seguridad ciudadana del que va a hacer uso como por seguridad de los propios trabajadores que entran a sus puestos de trabajo por la mañana.

La **Delegación de Gobierno** nos traslada las actuaciones en materia de prevención de la salud de los temporeros, con una amplia información al respecto remitida por la Delegación Territorial de Salud y Familia. Así se hace mención a las medidas de coordinación entre las autoridades sanitarias y administraciones locales para abordar la situación de la covid-19.

Por su parte **la Diputación de Jaén** recoge en su informe la estimación del número de temporeros que suelen desplazarse a los municipios de menos de 20.000 habitantes de su provincia desde otras localidades, bien por contar ya con contrato o a la búsqueda de una posible contratación, desde la Diputación nos trasladan que suelen ser 3.250 personas migrantes las que se desplazan en búsqueda de trabajo y 4.550 las que lo hacen con contrato de trabajo.

Informa de la capacidad de los 13 albergues existentes: 295 plazas para hombres y 48 previstos para mujeres, que se vieron reducidas para prevenir el contagio de la COVID-19.

Solo funcionaron en la campaña de referencia 7 albergues, con un número reducido de plazas que en total ascendían a 130. En algunos municipios no se abrieron debido a que podían ofrecer un número insignificante de plazas. Una situación que, si bien pretendió garantizar la salud de los residentes, mermaron las disponibilidades de alojamiento.

Entendemos de los informes recibidos, que los temporeros que no tienen garantizado el alojamiento por los empresarios solo pueden beneficiarse de las 4 o 5 noches que los albergues ofrecen en cada municipio, debiendo buscar otro alojamiento para el resto de campaña.

Respecto a los espacios de coordinación entre las Administraciones Públicas de la provincia de Jaén, orientados a la planificación de las campañas son El Foro Provincial de Inmigración y la Comisión Técnica.

En el Foro Provincial de Inmigración se planifican los recursos disponibles y se acuerda el periodo de apertura de los dispositivos. Si bien no se aportan datos sobre el número de personas que se desplazan a cada uno de los municipios y los alojamientos previstos para darles cobertura, tanto sean públicos como privados.

En la Comisión Técnica se realiza un seguimiento de los trabajos previos al inicio de la campaña, de la atención que se ofrece y se realiza una evaluación a la finalización del periodo de recolección.

A modo de conclusión de los informes recibidos:

- No se tienen definidas las cifras de participantes en la recolección de la aceituna. Tan solo la Diputación nos ha informado que se desplazan a la provincia de Jaén un número de temporeros estimado en 3.250 personas en búsqueda de trabajo y 4.550 con contrato de trabajo.
- Los albergues no son suficientes para la demanda de alojamiento durante la campaña de aceituna. Se ha constatado personas durmiendo en la calle, teniendo que adoptar medidas que no contribuyen a paliar la situación como son el cierre de cajeros, de estaciones de autobuses y espacios diversos que les permitan resguardarse de las inclemencias del tiempo.
- No existe un consenso en el número de plazas disponibles en los alojamientos ni en el número de ellos. Así se desprenden de los datos aportados por la Junta de Andalucía y por la Diputación Provincial.
- Se detecta la escasa oferta de viviendas de alquiler para este colectivo. Así ayuntamientos como Úbeda, Alcalá la Real o Martos reconocen a través de sus informes las dificultades para encontrar alojamiento a los temporeros de la aceituna y la situación de calle en la que se quedan muchas de estas personas.
- Año tras año se desplazan personas que se quedan en situación de calle, sin que se haya recopilado o al menos transmitido su número, detectándose que los recursos existentes son insuficientes para canalizar su atención.
- Los Ayuntamientos disponen de órganos de coordinación y debate sobre las necesidades detectadas para abordar una campaña de aceituna que permita atender a las personas que se trasladan a sus municipios.



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

- La Junta de Andalucía en lo que concierne al Foro Provincial de la Inmigración, no aporta en sus informes que se aborden otros temas que no sean los relacionados con el inicio de la misma o de las medidas de seguridad referidas a la incidencia de la COVID-19.

Considerando que **la red de albergues** es un referente de apoyo a las necesidades de los temporeros que se desplazan a las campañas de recogida de aceituna especialmente para la población migrante, se detecta que **no son suficientes para satisfacer esta demanda**. Tampoco los recursos residenciales de los municipios, que suelen ser de mala calidad y a veces sin condiciones de habitabilidad responden a las necesidades de estos temporeros.

Ante esta situación, habiéndose constatado que no se ha avanzado en el diagnóstico de los distintos tipos de alojamientos necesarios para la población temporera, desde la Defensoría se cree fundamental **potenciar el papel del Foro Provincial de la Inmigración como un espacio de análisis y debate sobre la adecuación de la oferta residencial a las verdaderas necesidades de los temporeros**

Este órgano de coordinación debe ser un instrumento de encuentro y toma de decisiones de quienes tienen una responsabilidad compartida en las dotaciones habitacionales para las campañas de recogida de aceituna, ya que los temporeros migrantes representan una mano de obra necesaria para el mantenimiento del olivar como recurso económico provincial y sus necesidades deben ser atendidas en condiciones dignas y de seguridad.

### 1.11.2.2.2. Alojamientos de temporeros en la campaña de frutos rojos en la provincia de Huelva

Las condiciones climatológicas de Huelva, propicias para el cultivo de los frutos rojos, facilitó que el sector agrícola de algunos municipios apostara en la década de los 80 por este cultivo y su comercialización en el mercado europeo, en competencia con países como Francia o Inglaterra.

Según el Observatorio de Precios y Mercados de la Junta de Andalucía, en 2020 se cultivaron 12,400 HA de frutos rojos (arándanos, fresas y frambuesas) con una producción de 355.351 toneladas. Un cultivo que generó 100.000 peonadas al año, concertadas especialmente en una temporalidad de 6 meses, que según fuentes de la administración andaluza, abarca desde el mes de enero hasta junio, disminuyendo el resto del año. A este tipo de cultivo se suma el de los cítricos cuya temporada alta se concentra en los meses de noviembre y diciembre, coincidiendo temporalmente ambas cosechas.

La recogida del fruto rojo requiere que se concentre la mano de obra en el momento justo donde la maduración del mismo reúne condiciones óptimas para ser envasado y trasladado a los países receptores, por lo que asegurarse la disponibilidad de trabajadores para al volumen de producción es imprescindible para su recogida y manipulación para su distribución.

Ante esta situación, la mano de obra local ha sido insuficiente a lo largo de este periodo, especialmente en los años en los que el boom inmobiliario absorbió muchos trabajadores que antes se dedicaban al campo y pasaron a los distintos trabajos del sector de la construcción y el turismo. Este último de una gran relevancia en la provincia y en los municipios que cultivan frutos rojos.

Según datos aportados por el observatorio Argos en la provincia de Huelva y tomando como ejemplo el primer trimestre de 2021, **la mayoría de mano de obra necesaria para la campaña agrícola es comunitaria**, (59,13%) representando la nacional un porcentaje superior a la del resto de países comunitarios. El resto de contrataciones son de terceros países (40,87%), entre éstos la población subsahariana y la procedente del Magreb

Unos datos que aunque ponen de relieve la importancia de la mano de obra nacional y comunitaria en la recogida de frutos rojos, también acreditan que sin ese 40,87 % no se garantizan la recogida de sus cosechas.

La selección de la mano de obra necesaria para la campaña anual empieza una vez finaliza la anterior. Así en el mes agosto se valora la campaña recogida y se concretan las necesidades de mano de obra para la próxima. La oferta nacional se realiza a través del ASE y previa a la autorización del contingente.

Es necesario puntualizar que las personas demandantes de empleo en este sector lo encuentran a través del boca a boca o bien acordándolo de una campaña a otra y fuera de la gestión organizada a través del



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

SAE. Es por ello que los datos de la campaña 2021 aportan que solo un 5% de los empleos se contratan a través de esta modalidad.

El convenio colectivo para el campo de Huelva, publicado en el Boletín Oficial de Huelva núm. 215 de 08/11/2018 regula tanto el salario diario para las personas temporeras fijado en 44,99 euros al día para 2021, cuando no superen los 120 días con el mismo empresario, como el alojamiento.

Respecto al alojamiento se establece que el empresario solo estará obligado a proporcionar alojamiento en el caso de personas trabajadoras que vengan con una autorización de residencia temporal y trabajo de duración determinada para la agricultura.

A modo de referencia en el artículo 13 del Convenio colectivo para el campo de Huelva 2018-2019-2020, se prevé que *"Cuando las Empresas faciliten alojamiento a sus trabajadores/as, éstos serán gratuitos, no descontándose alquiler alguno al trabajador/a, principalmente en los casos en que se produce inmigración de trabajadores/as con motivo de recogida de cosecha, inexcusablemente, deberán reunir los requisitos adecuados de sanidad e higiene exigidos por la legislación vigente, para que las personas trabajadoras puedan habitar en ellos de una forma digna, y en todo caso, reunir como mínimo, las condiciones de habitabilidad establecidas por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. También instarán a la Junta de Andalucía, la construcción de viviendas y Locales Sociales, en los lugares donde se produce inmigración de mano de obra, con la finalidad de que puedan ser habitadas por las referidas personas trabajadoras."*

Estos alojamientos, en los términos previstos en el convenio, se articularán bien en las instalaciones previstas en las fincas, bien en las viviendas disponibles de los municipios.

Por su parte, la **contratación en origen**, necesaria para garantizar la recogida de las cosechas en el momento adecuado, se hace a través de mediadores desplazados a los países. Las empresas deben estar adaptadas a la Orden ISM/1289/2020 de 28 de diciembre por la que se regula la gestión colectiva de contratación en origen para 2021.

En este año 2021 este tipo de contratación se continúa tramitando con Marruecos, incorporándose otros países centroamericanos como Ecuador y Honduras. Ya en 2007 fracasó otra experiencia con Senegal, la cual servirá como análisis para la implementación de la del país centroamericano.

Entre las condiciones de contratación se encuentra el viaje costado por la empresa, el alojamiento gratuito y la obligación de retorno, costado por la persona trabajadora y gestionado en coordinación con la empresa.

El artículo 2 de la Orden garantiza las obligaciones empresariales entre las que se encuentran *"La puesta a disposición del trabajador de un alojamiento adecuado durante la vigencia del contrato de trabajo que reúna las condiciones previstas en la normativa en vigor, así como en las recomendaciones sanitarias, debiendo quedar garantizada, en todo caso, la habitabilidad e higiene adecuada del alojamiento. En el caso del sector agrícola, las condiciones mínimas del alojamiento se recogen en el anexo IX. La puesta a disposición del trabajador de un alojamiento adecuado se extenderá más allá de la vigencia del contrato en caso de que concurran causas sobrevenidas de fuerza mayor. En estos casos, la obligación se extenderá hasta la finalización de las citadas causas."*

El cumplimiento de esta garantía por el empleador podrá ser objeto de certificación y/o verificación."

Si tenemos en cuenta que de los **96.183 contratos en la provincia de Huelva en la campaña 2020-2021**, el 78,34% ( 75.352) se concentran en los municipios de Almonte (15.448), Moguer (14.759), Cartaya (14.432), Lepe (10.969), Palos de la Frontera (10.105), Lucena del Puerto (4.981) y Gibraleón (4.658), es necesario que la oferta de los distintos sistemas de alojamiento respondan a estas necesidades.

Entre las preferencias de alojamiento de este colectivo se encuentran las **viviendas de los municipios**, que suelen ser **escasas y muy demandadas**, acordándose su alquiler de un año a otro, por lo que en plena campaña es complicado encontrar una vivienda disponible.

La larga experiencia de Cartaya en la organización de las campañas agrícolas de los frutos rojos, aporta indicadores que serán analizados en 2022. La residencia Tariquejo para trabajadores temporeros en este



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

municipio ha propiciado, mediante un convenio entre Ayuntamiento y empresarios, un alojamiento para personas que se desplazan a las fincas durante la campaña de frutos rojos.

Sin una red de albergues que ofrezca la cobertura residencial durante la búsqueda de empleo, los asentamientos de chabolas existentes en los municipios de Lepe, Moguer, Lucena del Puerto y Palos de la Frontera se convierten en plena campaña en una opción para los temporeros migrantes.

La vinculación de los asentamientos con las campañas agrícolas no es compartida por el sector empresarial ya que según nos transmitía la Unión de Pequeños Agricultores de Huelva (UPA-Huelva) la mayoría de los agricultores respetan los derechos básicos de los trabajadores y trabajadoras a través del cumplimiento del convenio del campo de Huelva.

Según la misma fuente, **el problema de los asentamientos va más allá de la campaña agrícola** dado que estos son estables en el tiempo, existiendo incluso cuando se ha terminado. "Suponen una realidad muy profunda que es preciso analizar y conocer en su interior" para poder generar una información veraz al resto de la sociedad, pero también para poder generar soluciones.

Los distintos agentes sociales y económicos vienen insistiendo en una serie de reivindicaciones encaminadas a la desaparición de este tipo de asentamientos a medio-largo plazo, que serán analizadas junto con el resto de aportaciones.

### 1.11.2.2.3. Asentamientos chabolistas en la provincia de Huelva

De los 7 municipios freseros antes referidos que emplean el 78,34% de contratos en la campaña de frutos rojos, solo cuatro de ellos se enfrentan a la **cronificación de los asentamientos de chabolas utilizados como opción residencial para migrantes**: Lepe, Palos de la Frontera, Moguer y Lucena del Puerto. En Gibrleón, Cartaya o Almonte, no se han detectado asentamientos de chabolas estables.

Un porcentaje importante de estos residentes son hombres jóvenes, procedentes del África subsahariana. Tomando como referente los datos facilitados por la Junta de Andalucía para la convocatoria de subvenciones 2020 en el contexto de la COVID-19, **las personas que residen en los asentamientos de manera más estable podría estimarse en 2.170**; de las cuales 496 se encuentran en Lepe, en Palos de la Frontera 362, en Moguer 481 y en Lucena del Puerto 816. Unos datos referidos a 2020 en el contexto del estado de alarma, donde influyeron las limitaciones de movilidad.

Esta cifra varía de una temporada a otra. A modo de ejemplo, según los datos aportados por Lucena del Puerto, en su municipio los asentamientos pasaron de tener en 2021, 250 personas en la temporada baja a 3.000 aproximadamente en los meses de recolección.

Nos informan desde el Ayuntamiento que, con los datos disponibles en el mes de enero de 2022, el número de temporeros en los asentamientos oscila en la campaña 2021-2022, entre las 200 personas estables durante el año y los 1.500 en los meses de recolección, habiéndose observado un incremento en el número de mujeres respecto a otros años.

Por su permanencia en el tiempo y las dinámicas que se han establecido en estos entornos, la vinculación de los asentamientos con las campañas agrícolas no es compartida por los distintos agentes locales, tal y como lo trasladaba UPA- Huelva. Agricultores, organizaciones empresariales, administraciones públicas y colectivos del tercer sector coinciden en que las causas que determinan la existencia de los asentamientos en estos municipios trascienden al efecto llamada del sector productivo.

En el trabajo de investigación de la Universidad de Huelva con la colaboración de Cáritas, sobre las necesidades sociosanitarias de los/as migrantes de los asentamientos en Huelva, se describe las situaciones de alojamiento en los asentamientos a través de *"infraviviendas principalmente en lo que podríamos definir como "chabolas" construidas principalmente a base de cartón, plásticos o madera, aunque a veces se acompañan de materiales de obra. En algunos casos, como el asentamiento de "el albergue" se produce la ocupación de algún edificio abandonado, en condiciones de ruina o de obra no acabada, ocupación que suele ser el inicio a partir del que crece el asentamiento"*.

Suelen estar situados cerca de los campos de cultivo, en suelos de propiedad pública o privada en los alrededores de la ciudad y por lo tanto cerca de fuentes de abastecimiento de agua y otros recursos de



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

primera necesidad. En otras ocasiones se ubican en monte público de especial protección y por lo tanto alejados de estos servicios.

Sin acceso a la energía eléctrica o abastecimientos de agua, en algunos asentamientos se han buscado formas de acceder a puntos eléctricos a través de torres de alta tensión o placas solares. Lo más normal es que el agua se lleve en garrafas y que las fuentes de energía se haga con bombonas de gas y fogatas.

Según las mismas fuentes, en ocasiones las personas utilizan estas infraviviendas durante el año y en otras se dejan cerradas, utilizándolas de campaña en campaña, bien por la misma persona o bien alquilándola por los propios migrantes a temporeros que se desplazan para las campañas. Algunas chabolas se utilizan como tiendas, peluquerías, lugares de culto religiosos, entre otros.

Los residentes, en su mayoría hombres, se encuentran en una variada casuística. Unas personas tienen documentación en regla y trabajan, otras con expedientes de autorización de residencia y trabajo en trámite y también otras situaciones con dificultades para regularizar su situación, bien sea por tener órdenes de expulsión o por otras causas que lo impidan.

Un número importante lleva viviendo en el asentamiento más de tres años, sin constar en la mayor parte de los casos en los padrones municipales. A este respecto en el anterior informe anual 2020 de esta Defensoría se recogió los efectos de la Sentencia 345/2020 del Juzgado de lo Contenciosos Administrativo nº 3 de Huelva en la que se determinaba el derecho al empadronamiento en este municipio a quienes residían en las chabolas siempre que se documente que efectivamente se residen en ella.

Distintas Instituciones y Organismos han recogido en sus informes los problemas a los que se enfrentan los migrantes ante la falta de alojamientos adecuados para satisfacer sus necesidades.

En este sentido en 2001 esta Defensoría presentó al Parlamento Andaluz el informe El alojamiento y la vivienda de los trabajadores migrantes en la provincia de Huelva donde se analizaba la situación en la que se encontraban estas personas así como los recursos residenciales disponibles en la provincia, proponiendo a las administraciones una serie de medidas que impidiera la conformación de asentamientos chabolistas, tal y como había venido sucediendo en la provincia de Almería.

En 2018 se publica el "Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto": Se recomendaba que se debía abordar todos los componentes del derecho a la vivienda de manera integrada, reconociendo los vínculos existentes entre la vivienda y otros derechos sociales.

En febrero de 2020, Naciones Unidas publica la **"Declaración del Relator de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero - 7 de febrero de 2020"**: Según se recoge en el informe "... Están a kilómetros de distancia de agua potable y viven sin electricidad ni saneamiento adecuado. Muchos llevan años en España y pueden permitirse un alquiler, pero dijeron que nadie los acepta como inquilinos. Ganan apenas unos 30 euros al día y casi no tienen acceso a ningún tipo de apoyo gubernamental."

### 1.11.2.2.3.1. Actuaciones de la Defensoría relacionadas con la eliminación de los asentamientos chabolistas

Ante esta situación, la Defensoría ha mantenido una línea de trabajo contraria a un mero papel de espectador de estos problemas. **Se es consciente de que las soluciones superan a cada una de los municipios afectados**, siendo necesario la implicación de la administraciones autonómicas y central en la provincia, junto al sector empresarial, entidades del tercer sector y la propia población afectada. **Urge por tanto una estrategia conjunta tal y como se ha manifestado ante el Parlamento de Andalucía.**

En este escenario, el papel de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, como garante de derechos de la ciudadanía y velando por los de la población migrante, en coordinación con el Defensor del Pueblo Español, continua en su tarea de supervisar las actuaciones de las distintas administraciones implicadas. Acciones que se abordarán favoreciendo soluciones participadas entre todos y sostenibles en el tiempo mediante un **papel activo como articulador e impulsor de los derechos de estas minorías en la estrategia que se coordine e implemente desde cada territorio.**





## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Dado que no consta que se haya abordado en la provincia de Huelva una estrategia conjunta encaminada a trabajar en el corto, medio y largo plazo para acometer tanto las situaciones de urgencia que se provocan en los asentamientos como consecuencia de los incendios o por la covid-19, ni tampoco se está definiendo una hoja de ruta para la eliminación de los asentamientos, **se ha considerado necesario conocer de los distintos agentes implicados las causas que provocan la cronificación de los asentamientos, las posibles soluciones para su erradicación y las dificultades para su implementación.**

Con este planteamiento, en 2021 se han programado reuniones con los Ayuntamientos afectados, Diputación de Huelva, Tercer Sector y agricultores locales para analizar su opinión y conocer sus propuestas para el abordaje de esta realidad. El análisis de los datos obtenidos en las mismas y de sus propuestas se ha incorporado a los Asuntos Generales 21/106, 21/132, 21/151 y 21/182.

Pendiente de concretar la visita a Palos de la Frontera, en las **reuniones de trabajo entre la Defensoría y las corporaciones municipales de los Ayuntamientos** de Lepe, Moguer y Lucena del Puerto, se nos ha informado de las distintas actuaciones que se están llevando a cabo para abordar esta realidad y nos hemos desplazado para conocer los asentamientos y poder comprobar las condiciones en las que se encuentran sus ocupantes.

**El Ayuntamiento de Lepe**, tal y como se recogía en el informe anual 2020, aprobó por unanimidad de los grupos políticos un Plan Integral de Erradicación del Chabolismo que prevé la eliminación de los asentamientos de su municipio facilitando alternativas a través de alojamientos temporales con capacidad para las personas residentes en las chabolas.

Para ello, a través de un equipo de mediadores, se ha realizado un censo con las personas residentes durante todo el año en las chabolas, recogiendo sus circunstancias administrativas y haciendo un seguimiento diario sobre el terreno. Nos transmiten que el punto de inflexión es evitar la instalación de nuevas edificaciones e ir eliminando aquellas en las que sus moradores encuentren otra opción residencial.

**La corporación de Moguer** nos traslada que comenzó sus pasos en este largo e intenso proceso en el año 2012, y desde ese momento hasta la actualidad ha consignado en sus presupuestos municipales, tanto recursos humanos como materiales, con objeto de erradicar dicha situación, siendo los mismos complementados, en algunas ocasiones, con la llegada de financiación externa.

El objetivo de su Plan de Intervención es evitar la proliferación de asentamientos irregulares de personas inmigrantes en la localidad, así como erradicar los ya existentes. Para ello se informa, deriva y detecta los casos concretos a otras entidades y organizaciones para su posible intervención; se concientiza sobre las condiciones a los residentes sobre cómo les afecta las condiciones en las que viven, tanto a nivel social como a cuestiones de salubridad (contagio y propagación de enfermedades infectocontagiosas como la tuberculosis) e higiene. Además se trabaja reduciendo los impactos ambientales derivados de los asentamientos irregulares, evitando así posibles incendios en los mismos.

Con la finalidad de conseguir estos objetivos se estructuró un equipo interdisciplinar (en el que se ha incorporado un trabajador de origen extranjero, conocedor de la cultura y lenguas subsaharianas, y cuya jornada laboral se desarrolla, en su totalidad, en los propios asentamientos).

Algunas de las actuaciones que merecen especial interés para los objetivos marcados son: mediación con el empresariado agrícola local y trabajadores/as inmigrantes residentes en los asentamientos, tanto para la búsqueda de empleo como para resolución de conflictos; la sensibilización y mediación con propietario/as de viviendas en alquiler y posibles inquilino/as residentes en asentamientos o las reuniones con propietario/as en cuyos terrenos existen asentamientos irregulares.

Otras actuaciones se concretan en la coordinación con diferentes asociaciones sin ánimo de lucro como ACCEM, Cruz Roja, Cáritas, CEPAIM o DIAPPO, principalmente, con objeto de poner en práctica nuevas intervenciones con las personas que viven en los asentamientos. A los efectos de evitar la presencia de menores en los asentamientos la coordinación con los equipos de atención al emigrante de la Guardia Civil (EDATI) y la Dirección General de Política del Interior Unidad de Policía es fundamental.

Por su parte los responsables políticos de **Lucena del Puerto** se manifiestan preocupados por la incidencia que tienen los asentamientos en la gestión municipal. En este sentido, nos trasladan que al encontrarse ubicados en **suelo público de especial protección**, los expedientes sancionadores de la Junta de Andalucía



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

como consecuencia de los residuos que provienen de la actividad diaria de los migrantes provocan un menoscabo económico a su Corporación.

El escaso presupuesto de este ayuntamiento le impide disponer de equipos técnicos para el trabajo de campo, por lo que necesitaría el apoyo de otras instituciones. En la actualidad, son los trabajadores del municipio los que acometen las tareas relacionadas con la vida diaria de los asentamientos, insuficientes para asumir una programación anualizada.

En relación a la eliminación de los asentamientos se ha previsto la construcción del albergue, que permitirá el levantamiento de las chabolas. Demanda para esta finalidad apoyo de la Diputación Provincial para acometer los expedientes administrativos necesarios así como para los equipos multidisciplinares.

**San Bartolomé de la Torre**, y la **Diputación Provincial de Huelva** remitieron a esta Defensoría la moción elevada a sus órganos de gobierno que fueron registradas como Asuntos Generales 21/132 y 21/143 respectivamente. En ellas se instaba al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para *"dotar una partida extraordinaria destinada a las organizaciones sociales que vienen trabajado con el colectivo de migrantes en los asentamientos de chabolas en los Municipios de Huelva, que permitan actuaciones encaminadas a la erradicación de esta situación, ofreciendo alternativas habitacionales, sociales y económicas"*, así como la dotación de *"una partida extraordinaria de su presupuesto para la financiación junto a los fondos extraordinarios que llegarán a Andalucía desde la UE a través del Estado, Fondos Next Generation, para la construcción de cuatro grandes albergues en los cuatro Municipios de la Provincia con esta problemática, Moguer, Lucena del Puerto, Lepe y Palos de la Frontera, que palien la situación existente."*

Tal y como hemos podido constatar en la información de los ayuntamientos, **cada uno de los municipios visitados han adquirido a conciencia de que la única vía de tratamiento de esta realidad es afrontar su eliminación**. Cuestión para la que se requiere una estrategia de trabajo dotada de un presupuesto para implementarla.

En este sentido, la **Orden de 20 de abril de 2021** de la Dirección General competente en materia de coordinación de Políticas Migratorias, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, para proyectos e infraestructuras, destinadas al arraigo, la inserción y promoción social de personas inmigrantes y sus familias, la gestión de la diversidad cultural y el fomento de la cohesión social, **ha permitido una línea de financiación para acometer soluciones para la eliminación de los asentamientos**.

Dirigidas a entidades privadas sin ánimo de lucro y ayuntamientos andaluces, la **resolución** de esta línea de subvención concede a los municipios de Lepe y Lucena del Puerto las subvenciones solicitadas para equipamientos e infraestructuras destinadas a la eliminación de los asentamientos dotadas de 300.000 € para el primero de ellos de 299.464,11€ para Lucena del Puerto.

A Palos de la Frontera se le ha concedido 3.327,13 € para una Oficina de Atención al Inmigrante en materia de políticas migratorias.

En la reunión mantenida con representantes de **la Diputación de Huelva** se nos trasladó la necesidad de diseñar e implementar una estrategia provincial para abordar el problema de los asentamientos y las demandas residenciales de las personas temporeras y la disponibilidad del equipo de Gobierno para participar y aportar en la medida de sus competencias. Consideran que estas iniciativas corresponden a órganos de gobierno de la Junta de Andalucía cuya competencia le es atribuida.

En las **reuniones con los empresarios** de los municipios de Lepe y Lucena del Puerto nos trasladaban la incidencia negativa que tiene la vinculación de la cronificación de los asentamientos con su actividad productiva.

Coincidían en que si bien es cierto que existen malas prácticas relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para facilitar alojamiento a las personas contratadas fuera de la provincia, por regla general las empresas tienen disponibles alojamientos para esta finalidad. Una realidad que pudimos constatar a través de las visitas a algunos de los alojamientos en fincas.

También nos trasladaban que los temporeros que no son contratados en origen, no siempre optan por el alojamiento en las fincas, teniendo preferencia por viviendas compartidas en los municipios e incluso



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

por chabolas en los asentamientos. Una opción esta última que les permite un ahorro considerable de recursos para poder enviar a sus familias.

Respecto a la oferta de viviendas en los pueblos freseros reconocen que es insuficiente para la demanda existente. También que no siempre los propietarios de viviendas alquilan a migrantes por el riesgo que supone el impago de la vivienda o el cuidado de la misma.

Consideran que una red de alojamiento en el entorno facilitaría recursos habitacionales dignos a las necesidades detectadas.

La reunión con **entidades del tercer sector** se programó a través de un taller participativo para identificar factores y aspectos relevantes acerca de la problemática de los asentamientos, así como crear consenso sobre los mismos. Participaron en esta reunión, además de los colectivos vinculados a las reuniones del Foro Provincial de la Inmigración, otros que trabajan día a día con los migrantes que residen en los asentamientos de Lepe y Moguer.

Como causas que favorecen la existencia de los asentamientos se identificaron la ausencia de intervención de las Administraciones Públicas que ha permitido la cronificación del problema, provocando a su vez un efecto llamada así como la falta de planificación institucional para dar cobertura a la campaña agrícola. Otras causas identificadas fueron la ausencia de recursos públicos para canalizar las demandas de alojamiento o la "normalización" del asentamientos que provoca la aceptación de esta realidad en el ideario colectivo.

En relación a las consecuencias que se derivan de la existencia de los asentamientos, se aportó que la vulneración de los derechos humanos, la cronificación de la exclusión social, o la existencia de prácticas poco "éticas, fraude y riesgo" incluso entre los propios migrantes residentes, son algunas de las más relevantes.

Se alertaba del peligro del aumento de comportamientos racistas, de la mala imagen del sector empresarial, que afecta tanto al que incumple las obligaciones como al resto, y con respecto a los migrantes se alertaba de la invisibilidad en su propio entorno.

Entienden estos colectivos que entre las medidas necesarias para abordar esta situación se encuentra una implicación de las administraciones en la solución del problema, programando actuaciones a medio y largo plazo y **poniendo el acento en las personas y en los procesos de sociabilización y adaptación para generar confianza en el contexto social del pueblo, frente al contexto del asentamiento.**

Los colectivos manifiestan su cansancio ante la participación en mesas de trabajo vacías de resultado. Necesidad de un liderazgo de gestión y una estructura y objetivos claros que entienden que no se está produciendo. En este sentido trasladan que cada uno de ellos aborda su programación en función de lo que considera prioritario y no en el contexto de unas necesidades detectadas y programadas en los foros en los que participan.

2021 ha concluido sin dar una respuesta a las carencias para abordar la eliminación de los asentamientos, entre las que se encuentran, la falta de alojamientos en los municipios freseros, bien sean viviendas, albergues u otros modelos necesarios, y la **ausencia de políticas públicas coordinadas para solucionar el problema, tanto a nivel estatal, autonómico y local.**

### 1.11.2.2.3.2. Atención de las necesidades básicas en los asentamientos de la provincia de Huelva

En el pasado informe anual se analizaba la situación de los temporeros migrantes en los asentamientos, prestando especial atención a la provincia de Huelva. Una cuestión con una especial relevancia para esta Defensoría dada la incidencia del estado de alarma en la población migrante, más vulnerable, y la repercusión de las medidas sanitarias acordadas que, como ya dijimos, visibilizaron la importancia de una mano de obra indispensable.

A través de la queja 20/2299, instada por Cáritas ante la falta de respuesta de algunas administraciones para conocer la situación en la que se encontraban las personas migrantes en los asentamientos de Huelva y Almería, se pudo conocer las actuaciones que se habían implementado en relación a esta realidad.



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

En relación con los Ayuntamientos requeridos destacamos algunas actuaciones referidas a los municipios freseros donde se había dirigido Cáritas (Lepe, Moguer y Lucena del Puerto).

Ante **la falta de respuesta a los escritos registrados** por Cáritas en marzo de 2020, los ayuntamientos lo justificaban bien por que la entidad había participado en los grupos de colaboración entre las administraciones y tercer sector, bien por la falta de recursos humanos en unos meses tan difíciles como fueron los del estado de alarma.

En todo caso se requirió a los Ayuntamientos para que, sin perjuicio de que desde esta Defensoría se le dé traslado a Cáritas de los informes recibidos, le diesen respuesta expresa a las solicitudes de información. Todo ello a los efectos de garantizar el derecho a obtener información de la administración pública, que ampara no solo al ciudadano en su categoría de persona física sino también a entidades y asociaciones como personas jurídicas, que son igualmente titulares del mismo.

Referido a las actuaciones dirigidas a atender las necesidades básicas de la población residente en los asentamientos, se traslada en los informes actuaciones relacionadas con el abastecimiento de agua, kit de comida, información de medidas sanitarias entre otras.

Respecto a los espacios de coordinación en el ámbito municipal para abordar la situación derivada de la Covid-19, se hace mención de las actuaciones de colaboración con entidades del tercer sector y resto de agentes en relación a las necesidades detectadas y actuaciones ejecutadas en el marco las medidas urgentes aprobadas por la Junta de Andalucía en el Decreto-Ley 9/2020, de 15 de abril, por la incidencia del coronavirus en asentamientos chabolistas.

Si bien se trasladaban por Ayuntamientos como Lepe o Moguer planes y proyectos referidos a la eliminación de los asentamientos, no se identificó la existencia de **espacios de coordinación estables** en los que se determinen y compartan el diseño e implementación de protocolos y pautas de actuación. Tanto el abordaje de la eliminación de los asentamientos como las situaciones de emergencia -actual crisis sanitaria, incendios, etc- requieren espacios de reflexión y consenso de las políticas públicas necesarias para su abordaje.

Pendiente del informe de la Delegación de Gobierno de Huelva, desde la Subdelegación **de Gobierno** se traslada que *"El Gobierno de España ha coordinado acciones mediante la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria (actualmente, Inclusión y Atención Humanitaria), dedicando una importante inversión en relación a medidas sociales específicas que promueve la Secretaría de Estado de Migraciones"*.

Además de haberse puesto *"a disposición de las Entidades u organizaciones no gubernamentales que tengan como fines institucionales la realización de actividades dirigidas a colectivos migrantes, de protección internacional, apátridas y de protección temporal, una línea de subvenciones para atender diversos aspectos, entre los que debe entenderse contemplada la intervención en asentamientos, desde distintas perspectivas integrales"*.

En relación a las actuaciones concretas en la provincia de Huelva nos ponen en conocimiento las acciones coordinadas entre fuerzas y cuerpos de seguridad para el reparto diario de alimentos, bienes de primera necesidad y para la infancia, control permanente de posibles aglomeraciones de personas y mantenimiento de la normalidad.

En este sentido expone que estas tareas han sido desarrolladas en estrecha colaboración con las ONGs: Asociación la Carpa de Sevilla, MZC, Asnuci, Cebaím, Cruz Roja, Cáritas Diocesana, entre otras.

Se apuntaba en el informe el *"Trabajo coordinado con todas las alcaldías de la provincia, asegurando que se dispusiera de puntos suficientes de agua potable y corriente en todos estos lugares en los que existen asentamientos, verificando su correcto uso."*

Y por último, en relación a la Subdelegación de Gobierno de Huelva, el informe recoge las líneas de financiación recogidas en la **Resolución de 6 de mayo de 2019 de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria** por la que se convocan *"subvenciones para el desarrollo de actuaciones de interés general en materia de extranjería destinadas a favorecer la convivencia y la cohesión social, cofinanciadas por fondos de la Unión Europea"*:



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Ante tales informes se ha recibido escritos de Cáritas en la que manifiestan algunas puntualizaciones sobre la atención prestada durante el estado de alarma para garantizar las necesidades básicas, así como otras relacionadas con la eliminación de los asentamientos y que serán tratadas en otros expedientes de esta Defensoría.

Referido a las necesidades básicas de los migrantes en 2021 se recibió la queja 21/4943 remitida por la Asociación La Carpa en la que ponía de manifiesto el corte del punto de suministro de agua que abastecía a la población migrante. Una queja que pese a ser remitida al Defensor del Pueblo de España, dado que se refería a actuaciones requeridas de la Subdelegación de gobierno procedimos a solicitar información al ayuntamiento de Lucena del Puerto.

Atendiendo tanto a nuestra petición de colaboración como a la del Defensor de Pueblo Estatal nos remitían escrito en el que nos trasladaba que "el presupuesto del Ayuntamiento de Lucena del Puerto no puede soportar una población sobrevenida que supera las 3.000 personas en campaña, para las que las entidades y asociaciones piden agua, luz, recogida de residuos, urbanización, medicinas, guardería, colegio, sanidad, soluciones habitacionales y otros servicios.

Nos transmitía que había remitido varios escritos a la Subdelegación del Gobierno, Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Huelva y Diputación Provincial solicitando la colaboración para la atención de esta realidad en su municipio tanto en el medio y largo plazo como en el corto plazo. Detectaba la necesidad de, al mismo tiempo que se programan actuaciones para la eliminación de los asentamientos, adaptar un equipamiento cercano a los asentamientos para facilitar puntos de agua, duchas e higiene personal debidamente atendidos por personal del ayuntamiento. Para lo cual necesitaba apoyo financiero.

### 1.12. Salud

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

##### 1.12.2.9. Prestación farmacéutica

La prestación farmacéutica presenta un elenco de preocupaciones muy específicas, que en 2021 se ha mantenido en proporción similar a años anteriores, que se desenvuelven en torno a las discrepancias con el porcentaje de copago aplicado, y la petición de eliminación del copago en el caso de las personas integrantes de los colectivos de mutualistas.

Tratándose de la **disconformidad con el grupo de aportación**, la reclamación ha de ser sustanciada ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, de donde más allá de realizar una labor informativa del procedimiento a seguir y sobre los órganos responsables ante los que canalizar la petición, no cabe a esta Institución otra actuación que la de derivar el conocimiento del asunto al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, en su caso, por razón de la competencia. Se trata, por lo general, de meras discrepancias subsanables a través de la actualización de los datos fiscales.

Idéntica derivación por competencia procede en relación con la petición de **equiparación entre los pensionistas del régimen general de la Seguridad Social y los colectivos de mutualistas de los regímenes especiales (Mugeju, Muface o Isfas)**, en lo atinente al copago farmacéutico, cuyo análisis ha sugerido el Defensor del Pueblo estatal en numerosas ocasiones, aún reconociendo que el marco jurídico vigente ampara la diferenciación de su régimen específico, sin vulnerar la igualdad.

En cambio, han dejado de tener presencia las solicitudes de **exención en la aportación a la prestación farmacéutica ambulatoria para determinados colectivos** tras la ampliación de los supuestos de exención por la Ley 11/2020, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, que modifica el texto refundido de la Ley de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, cuya aplicación despertaba nuestro interés.

...





## 1.17. Vivienda

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

#### 1.17.2.5. Otras cuestiones en materia de vivienda

Hemos de hacer especial referencia a la queja 17/2250, sobre la **situación de exclusión y desmantelamiento de la barriada de los Asperones de Málaga**, de la que desde entonces se ha venido llevando a cabo un continuo seguimiento. A lo largo de este año 2021 se nos ha informado de las actuaciones que se han venido realizando con la colaboración de varias administraciones de diferentes niveles de competencia en una nueva etapa con el objetivo final de conseguir la erradicación de la barriada y el realojo de todos los residentes en viviendas dignas en otras áreas de población, bajo la premisa de que para el éxito del proyecto se requiere la efectiva integración de estas familias en sus nuevos entornos de residencia. A tal fin se ha constituido una Mesa Técnica con representación, por parte de la Junta de Andalucía.

De las Delegaciones Territoriales de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; Empleo, Formación y Trabajo Autónomo; Educación y Deporte; Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, así como la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA); por parte del Ayuntamiento de Málaga, del Área de Derechos Sociales y el Instituto Municipal de la Vivienda; y por último de la Diputación Provincial. La primera fase, de diagnóstico, abarcaría seis meses y supondría un estudio pormenorizado de la situación de cada familia, estableciendo una prelación -atendiendo a distintos criterios técnicos- de familias que tienen mas urgencia y también más capacidad para la integración social.

En consecuencia, hemos procedido a suspender nuevamente las actuaciones en este expediente, sin perjuicio de que pasado un tiempo prudencial, retomemos las mismas con la finalidad de efectuar un continuo seguimiento de las decisiones y acuerdos que se vayan alcanzando para que la total erradicación de la Barriada de Los Asperones sea una realidad a corto o medio plazo y que familias como la de Rosario (queja 20/3711), que reside con sus dos hijos pequeños y su actual pareja en la vivienda de sus padres sin condiciones de habitabilidad pueda acceder a una vivienda digna y adecuada.

...



## REVISTA EL INFORME ANUAL

### 01. A debate

## La racionalización de los procedimientos electrónicos en los procesos selectivos de acceso al empleo público

### Una necesidad urgente

*Durante el año 2021 se han seguido recibiendo en el Defensor del Pueblo Andaluz numerosas quejas que continúan poniendo de manifiesto diversas cuestiones que se vienen produciendo en relación con la utilización de medios electrónicos en los procedimientos de acceso al empleo público, y que terminan afectando a los derechos de las personas que participan en los mismos.*

La implantación de la denominada “**administración electrónica**” ha facilitado la adecuación de las Administraciones Públicas a los nuevos usos y modos de relación de la sociedad, favoreciendo el acceso electrónico a los servicios públicos por parte de la ciudadanía, que se ha configurado como un derecho de esta en sus relaciones con el sector público y que genera la correlativa obligación para las entidades públicas de dotarse de los medios y adoptar las medidas que se precisen para posibilitar su ejercicio efectivo.

La utilización de medios electrónicos en los procedimientos administrativos, si bien debe de facilitar una tramitación más ágil, transparente y con menor carga burocrática, debe asegurar, igualmente, el respeto a las debidas garantías que deben observarse por la Administración en el desarrollo de estos procedimientos. Quiere ello decir, que el uso de los medios electrónicos debe realizarse del modo más garantista posible del interés general que resulta afectado, en este caso, el **acceso al empleo público**.

Sin embargo, como se pone de manifiesto en las quejas dirigidas a esta Defensoría, la utilización de los medios electrónicos en este tipo de procedimientos no siempre se realiza de forma garantista por la Administración.

Entre estos casos, hemos de destacar las numerosas **quejas por personas participantes en los procesos selectivos de acceso a puestos de profesorado** de la Consejería de Educación y Deporte, en las que denunciaban que, tras cumplimentar telemáticamente la solicitud dentro del plazo establecido y abonar las tasas, fueron finalmente excluidas al no haberse completado el proceso de firma electrónica y, consiguientemente, la presentación en el Registro electrónico de dicha Consejería.

Errores que, en no pocos casos, pueden estar motivados, además de por problemas técnicos de difícil demostración, por las evidentes dificultades inherentes al desarrollo de estas primeras convocatorias tramitadas electrónicamente, a lo que se une la lógica impericia de muchas de las personas que participaron y que tuvieron consecuencias muy perjudiciales para ellas al considerarse por la Administración que no se había culminado el trámite de presentación de la solicitud en el plazo establecido en las bases.

Para esta Defensoría, la cuestión planteada no alberga ninguna duda y debe resolverse aplicando el art. 68 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas, que establece el **deber de la Administración de dar un plazo de 10 días para subsanar las solicitudes** a las que faltara la firma del solicitante o algún otro de los requisitos esenciales determinados en el art. 66.1 de dicha Ley.

Y, más aún, cuando en los aplicativos informáticos que sirven de soporte al desarrollo de estos procedimientos tramitados electrónicamente, como así se reconoce por la Administración educativa, queda constancia, a través de la **huella digital**, de la voluntad de estas personas de participar en el proceso selectivo y de aportar la documentación correspondiente. A pesar de ello, en algunos casos, bien por fallos técnicos puntuales de difícil prueba, o por errores motivados por la inexperiencia de personas poco acostumbradas a la tramitación electrónica de documentos, finalmente no se pudo realizar el trámite final de firma electrónica en el plazo límite establecido para ello.

En estos casos, a través de la oportuna Resolución, esta Institución recomendó a la Administración que procediera a conceder el plazo de subsanación previsto legalmente, a la vez que se le sugería que, en las



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

próximas convocatorias, se contemplara expresamente en sus bases la posibilidad de subsanación cuando sucedieran este tipo de incidencias.

Estos aspectos de la Resolución no fueron aceptados por la Consejería al considerar que, en estos casos, si no se cumple el trámite final de firma electrónica no cabe considerar presentada la solicitud en el Registro electrónico y, por tanto, interpreta que ello constituye una absoluta falta de presentación de la solicitud, no procediendo la concesión de plazo alguno de subsanación.

Esta decisión de exclusión definitiva de estos opositores en dichos procesos selectivos fue recurrida judicialmente por algunos de ellos, siendo desestimada en primera instancia su pretensión por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

No obstante, al plantearse recurso de casación, el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 762/2021, de 31 de mayo, estimó el mismo, reconociendo con unos argumentos similares a los que se contenían en la Resolución formulada por esta Institución, el derecho de los recurrentes a que la Administración de la Junta de Andalucía les diera el plazo de subsanación de 10 días para corregir la falta de firma electrónica y registro de la solicitud.

Esperemos que tras esta Sentencia la posibilidad de subsanación de este tipo de errores en los procesos selectivos de tramitación electrónica convocados por la Consejería de Educación y Deporte sea asumido como un deber legal por la misma, y así se contemple en las bases reguladoras de las próximas convocatorias.

*Más información en Informe Anual 2021. Capítulo 1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social, epígrafe 1.5.2.5.3. La utilización de medios electrónicos por las Administraciones públicas en los procedimientos administrativos de acceso al empleo público.*

## 02. Nuestras propuestas

### Las agresiones a los profesionales de la salud

#### Una situación de riesgo para el Sistema Sanitario

La violencia en el lugar de trabajo constituye un riesgo específico que afecta a cualquier tipo de relación laboral y 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 otras actividades.

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 lo que se refiere a Andalucía, las agresiones registradas a profesionales del ámbito sanitario en los últimos años aumentaron un 35,27%, porcentaje superior a los incrementos que se han producido a nivel estatal en el mismo periodo (el 25,51%). Tres de cada cuatro agresiones registradas por la Administración sanitaria andaluza las sufrieron mujeres. Produciéndose el mayor número de agresiones en el ámbito de la atención primaria -en más del 63% de los casos registrados- frente al de la atención especializada y urgencias.

La tendencia expansiva de este fenómeno llevó a los colegios profesionales y organizaciones sindicales a trasladar ante todas las instancias públicas su preocupación, lo 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.

Entre estas medidas, por lo que se refiere a Andalucía, cabe destacar la aprobación del Plan de Prevención y Atención de Agresiones para los Profesionales del Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA), en el año 2005, primero en aplicarse en el ámbito autonómico, que fue revisado y actualizado en el año 2020.



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

A pesar de su valoración positiva, después de más de una década de su aplicación, el aumento creciente de estas situaciones pone de manifiesto la insuficiencia de las medidas adoptadas y la necesidad de proceder a su revisión y actualización.

**“La aprobación del Plan de Prevención y Atención de Agresiones para los Profesionales del Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA), en el año 2005, primero en aplicarse en el ámbito autonómico, que fue revisado y actualizado en el año 2020”**

Ante estas circunstancias, por parte de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz se consideró oportuno iniciar una actuación de oficio 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, 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 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 ha elaborado esta Institución. )

En cuanto a las causas que dan lugar a estas situaciones de violencia contra el personal de los dispositivos sanitarios y su creciente incremento, hemos detectado que muchas de ellas están relacionadas con circunstancias personales del propio paciente o su entorno, pero también entre éstas encontramos otras causas que tienen relación con aspectos intrínsecos que afectan al funcionamiento o gestión de la propia organización sanitaria.

Así, la masificación o saturación de los centros, la insuficiencia de recursos humanos que provoca retrasos y acortamiento del tiempo de atención en las consultas, las largas esperas para la realización de pruebas por la insuficiencia de medios, la excesiva burocratización de los servicios, la falta de explicación de determinadas decisiones o la falta de adopción de medidas de índole administrativa ante conductas violentas y agresivas, son circunstancias que tienen una incidencia directa en que se produzcan estas situaciones y que requieren de actuaciones concluyentes de la Administración sanitaria encaminadas a mejorar esos aspectos estructurales, organizativos y de gestión que permitan alcanzar mayores niveles de calidad en el funcionamiento del SSPA.

Por ello, y por más que la violencia nunca puede tener justificación, un punto que estimamos crucial para reducir las agresiones que se producen en el ámbito sanitario es el de la eliminación de los problemas organizativos, estructurales y de gestión en el funcionamiento del SSPA.

En todo caso, para la eficacia de las medidas de prevención y atención de las agresiones en el SSPA es indispensable que exista una coordinación fluida y eficaz cooperación entre la Administración sanitaria y los colegios profesionales de personal sanitario y con las organizaciones sindicales más representativas del sector, así como con las organizaciones de personas usuarias y las profesionales interesadas en este asunto.

Por último, con estas actuaciones también quisiéramos dejar constancia de las difíciles condiciones en que los profesionales del ámbito sanitario tiene que desarrollar en muchas ocasiones sus funciones asistenciales, cuyo compromiso y profesionalidad en el desempeño de las mismas ha sido reconocido y agradecido por toda la sociedad en múltiples ocasiones, y al que también se suma esta Institución.



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Más información en *Informe Anual 2021. Capítulo 1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social, epígrafe 1.5.2.6.4. Las situaciones de violencia que afectan al personal de los equipamientos sanitarios del Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA).*

### Garantías de acceso universal a los servicios de la sociedad de la información

Nadie duda hoy de que la brecha digital es **la expresión de una nueva forma de exclusión social** que afecta a colectivos muy amplios y, en mayor o menor medida, a grandes capas de nuestra sociedad.

La brecha digital no hace sino ahondar la situación de exclusión de algunos colectivos a los que dificulta ahora el acceso a las herramientas que son precisas para tramitar las ayudas y conseguir los recursos que podrían permitirles salir de la exclusión o, simplemente, seguir sobreviviendo.

Pero, además, la brecha digital amenaza con engullir a otros colectivos que no están ahora en situación de exclusión social, pero pueden verse abocados a la misma al ser incapaces de hacer uso de **unas herramientas tecnológicas que se han vuelto indispensables para ejercer en plenitud sus derechos** y disfrutar de todas las ventajas que ofrece la nueva sociedad digital.

**“El reconocimiento del derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad, asequibilidad y universalidad a los servicios de la sociedad digital”**

La preocupación de esta Institución ante las consecuencias que puede tener la brecha digital para la sociedad presente y futura nos llevó a organizar el 20 de mayo de 2021 una **jornada de debate y reflexión** bajo el título **“Brecha digital. La nueva exclusión”**, que contó con la participación de expertos y representantes de la Universidad y la Administración, y nos permitió abordar en detalle las múltiples manifestaciones de esta nueva realidad y debatir acerca de las medidas y soluciones para enfrentarla.

Entre las propuestas que fueron objeto de debate se incluyeron las que esta Institución expuso con ocasión del Informe Extraordinario presentado ante el Parlamento de Andalucía bajo el título **“Derechos de la ciudadanía durante la Covid-19. Primera ola de la pandemia”**.

Dichas **propuestas** iban destinadas a favorecer la inclusión digital de todas las personas e incluían, como primera medida a adoptar, **el reconocimiento del derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad, asequibilidad y universalidad a los servicios de la sociedad digital**.

La consecuencia práctica de este derecho debe ser **que todas las personas tengan la posibilidad de disponer de los medios y la formación necesaria para acceder a los servicios que ofrece la nueva sociedad digital**.

Más Información en *Informe Anual 2021. Capítulo 1.14. Servicios de interés general y Consumo, epígrafe 1.14.2.1.4.1. Brecha digital.*

### El correcto reconocimiento con carácter retroactivo de los trienios perfeccionados en más de un grupo al personal funcionario

*En los últimos meses se ha culminado la solución de un complejo asunto que se ha venido tramitando desde hace años en esta Institución y que pone de manifiesto, muy significativamente, el funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz en el cumplimiento de los cometidos garantistas de los derechos de la ciudadanía que tiene encomendados.*

El asunto en cuestión se planteó por la valoración de trienios que se han cumplido en diferentes grupos que venía realizando la Administración de la Junta de Andalucía, con arreglo al art. 23.2. b) de la Ley





## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la reforma de la Función Pública, en vez de aplicar la legislación andaluza que considerábamos procedente, que era el art. 46.2 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de Andalucía.

Esta forma de proceder fue denunciada al Defensor del Pueblo Andaluz por la organización sindical SAF, en el año 2018, y tras la tramitación de la correspondiente queja, y del Informe emitido por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, con fecha 15 de enero de 2019, se dicta la Instrucción 1/2019, por la que se modifica la Instrucción 3/2005, de aplicación en esta materia, dando una **nueva redacción al apartado Undécimo, en el sentido que se propugnaba por esta Institución** y los promotores de las quejas que habían denunciado esta situación ante la misma.

No obstante, a partir de estos antecedentes, se vuelven a dirigir a esta Institución nuevas quejas poniendo de manifiesto su disconformidad con la interpretación que se había dado por parte de la Secretaría General para la Administración Pública al Informe del Gabinete Jurídico, al incluir que, para el reconocimiento de dichos trienios, no se tendrían en cuenta los servicios prestados en otras Administraciones, y limitar su aplicación a los trienios perfeccionados a partir de la firma de la misma.

Tras la admisión a trámite de dichas quejas, en la queja 19/0739, promovida por el SAF, se solicitó el correspondiente informe a la Administración de la Junta de Andalucía. En su respuesta, consideraba que se trataba de un mero cambio interpretativo que no tenía consecuencias para el reconocimiento de trienios realizados con anterioridad, a pesar de que la interpretación mantenida había supuesto un perjuicio evidente para aquellos empleados públicos que solicitaron el reconocimiento de trienios devengados en más de un grupo con anterioridad a la fecha de aprobación de la citada Instrucción 1/2019 y no se les había reconocido en el grupo superior por ese motivo.

Ante este proceder, planteábamos a la Administración la necesidad de adoptar las medidas oportunas para contrarrestar, en el marco de la legalidad vigente, los efectos discriminatorios que se estaban produciendo con su actuación.

En consecuencia, se formuló Resolución a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública recomendando la modificación para que se valorara, a efectos de reconocimiento de trienios completados en más de un grupo, los servicios prestados en todas las Administraciones incluidas en el art.1 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública.

Asimismo, se le recomendó que, en el marco legal vigente, se adoptaran las medidas que se consideraran más procedentes para que al personal funcionario al 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.

A pesar de ello, durante el año 2021, la referida organización sindical y numerosas personas interesadas volvieron a dirigir a esta Institución nuevas comunicaciones en las que se ponía de manifiesto que, a pesar del contenido de la Resolución formulada, que fue aceptada por la Viceconsejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, seguían sin adoptarse por parte de la Administración de la Junta de Andalucía las medidas que permitieran el adecuado otorgamiento de los trienios indebidamente reconocidos en un grupo inferior con anterioridad al año 2016.

Ante esta situación, por parte del Defensor del pueblo Andaluz se inició una nueva actuación de oficio sobre este asunto, la 21/0014, constatando que, ni la redacción que finalmente se había 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 la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, iban en la dirección que se había recomendado, sino más bien en la contraria, al perpetuar esos efectos desfavorables consecuencia de la aplicación errónea por la Administración de la Junta de Andalucía de una norma que no procedía, y que así lo había reconocido.

En base a estas consideraciones, y a recientes sentencias judiciales sobre este asunto coincidentes con los criterios mantenidos por esta Institución en sus resoluciones, se concluyó recomendando nuevamente a dicha Administración que procediera a la revocación de los actos de reconocimiento de los trienios completados en más de un grupo con arreglo a la Ley 30/1984, que hubieran sido reconocidos con



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 6/1985, y se procediera a su reconocimiento con arreglo a dicha Ley con efectos administrativos de la misma fecha, así como al reconocimiento de la compensación económica procedente, 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 nuevamente 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, 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, atendiendo a las consideraciones y resoluciones formuladas por esta Institución, se adopta esta nueva Instrucción en la que se da una nueva redacción al apartado Undécimo de la Instrucción 3/2005, completándolo con un segundo párrafo en el que se determina el alcance que tienen las consecuencias del cambio de criterio en cuanto a la norma de aplicación para la valoración de los trienios perfeccionados en más de un grupo o subgrupo de clasificación profesional, en el sentido recomendado por esta Institución.

Con este último cambio normativo queda restablecido el derecho a la correcta percepción de los trienios completados en más de un grupo del personal funcionario de la Junta de Andalucía. Derechos que, tras la persistente actuación de esta institución en este asunto, han quedado plenamente garantizados. Y de lo que también nos congratulamos.

Más información en Informe Anual 2021. *Capítulo 1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social, epígrafe 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.*

### Posibilidades de intervención mediadora de los defensores del pueblo en el ámbito contencioso administrativo

*La mediación extrajudicial que está llevando a cabo el Defensor del Pueblo Andaluz, está mejorando las relaciones entre administrados y administraciones públicas. Por ello, se plantea ahora la posibilidad de explorar la mediación en la esfera intrajudicial*

Hace unos años, en concreto en 2015, el Defensor del Pueblo Andaluz se planteó incorporar una nueva forma de gestionar las quejas ciudadanas, referidas a las controversias que se originan, fundamentalmente, entre sociedad y administraciones públicas.

El enfoque innovador requería otorgar una mirada distinta a la forma en que, desde sus comienzos, décadas atrás, se cumple con la función garantista que debe procurar la Defensoría.

Para ello, se analizó y debatió en profundidad acerca de las dificultades legales que podría generar incorporar la mediación, como herramienta no prevista expresamente en la ley reguladora de la figura del Defensor y se consideraron todos los obstáculos que, a priori, podría originar el cumplimiento del proceso mediador y sus características esenciales, manteniendo siempre el obligado respeto a los elementos definitorios de la Institución en la que se pretendía encuadrar.

La experiencia comenzó con humildad pero con convencimiento en 2016 y, actualmente, la mediación ya es una realidad. La mediación se conforma como una herramienta que funciona en paralelo a la actividad de supervisión clásica, que la ley recoge de forma expresa.

**“El Defensor pueda convertirse en una figura mediadora para los supuestos en que el juzgado o tribunal decida derivar un asunto a mediación”**



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

No ha sido fácil lograr estos avances, sobre todo por la falta de comprensión general de la herramienta y de la capacidad de asumir que puede ser útil y eficaz en la parcela del derecho administrativo, que presenta, históricamente, rigideces propias del sistema, el necesario sometimiento de la Administración al principio de legalidad y una asimetría entre las partes que protagonizarán el proceso, en la que además existe un procedimiento como el administrativo, en términos generales, complejo para la ciudadanía.

Sin embargo, se cuenta con datos suficientes para afirmar que la mediación extrajudicial que está llevando a cabo el Defensor del Pueblo Andaluz, está evitando pleitos, alcanzando soluciones consensuadas en el marco de la norma y mejorando las relaciones entre administrados y administraciones públicas.

Los resultados que arroja este camino han generado confianza y satisfacción, tanto en la ciudadanía como en las distintas administraciones públicas y ello constituye un aval para continuar consolidando este mecanismo de gestión de conflictos sociales en el ámbito del derecho administrativo. Por ello, se plantea ahora la posibilidad de explorar la mediación en la esfera intrajudicial.

Acercar la Institución del Defensor del Pueblo a la Jurisdicción contencioso-administrativa, con la que tradicionalmente ha habido una relación de mutuo respeto a las parcelas de cada cual, cuestión obligada por ley, exige máxima prudencia.

Los espacios en los que interviene un tribunal no pueden ser ocupados por el Defensor del Pueblo, estando obligado a no intervenir en esos asuntos, en lógica coherencia con la independencia judicial que consagra nuestra Constitución.

Sin embargo, ello no obsta para que el Defensor pueda convertirse en una figura mediadora para los supuestos en que el juzgado o tribunal decida derivar un asunto a mediación, en la medida en que a partir de ese momento, y hasta tanto los autos no vuelvan a activarse, la jurisdicción simplemente se mantiene en suspenso, a la espera.

El Consejo General del Poder Judicial manifiesta expresamente en su guía para la práctica de la mediación intrajudicial contencioso-administrativa que estos mecanismos se conforman como solución complementaria o alternativa al litigio, con las bondades que ello comporta para las partes, para la sociedad, para las dinámicas de los propios Tribunales.

Así pues, el Defensor del Pueblo Andaluz ha firmado con dicho Consejo un convenio de colaboración que, amén de mostrar el interés común en la promoción y desarrollo de la mediación administrativa y contencioso-administrativa como vía complementaria de solución de conflictos, ambas instituciones manifiestan su intención de cooperar de manera estrecha y activa para hacer realidad la mediación del Defensor del Pueblo en aquellos asuntos en los que, siendo de su competencia material y territorial, le sean derivados desde la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con ello se cumplen los siguientes objetivos:

- Brindar un procedimiento complementario a la labor supervisora del Defensor así como al proceso judicial, aunando esfuerzos entre dos Instituciones garantes de derechos.
- Ofrecer un espacio que supere la complejidad del acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, las dilaciones en la tramitación, el incremento de la litigiosidad y los costes y formalidades del proceso.
- Avanzar de forma conjunta en la transformación de la relación entre Administración Pública y ciudadanía, a través de la búsqueda de fórmulas flexibles que permitan que la potestad administrativa se pueda también ejercer aprovechando la comunicación entre las partes y la introducción por ellas de aspectos subjetivos que suelen quedar al margen del procedimiento formal.

En conclusión, el escenario que se pone a disposición de la sociedad andaluza para gestionar las controversias en materia de derecho administrativo pretende enriquecerse de manera sustancial. Este acuerdo entre la jurisdicción y la defensoría, con la conjunción de efectos positivos que arroja la mediación como herramienta, logrará, sin dudas, una justicia más ágil, cercana y humana.

Más Información en Informe Anual 2021. Capítulo 1.9. Mediación, epígrafe 1.9.3.2. Convenios de colaboración con entidades e Instituciones.



## 04. Atender las quejas

### Las interminables demoras en la tramitación y resolución de solicitudes de prestaciones básicas de subsistencia

Durante el año 2021, un año más, una de las temáticas más recurrentes en las quejas que ha dirigido la ciudadanía a esta Institución ha sido el de las interminables demoras de la Administración en la resolución de los expedientes administrativos que tramitan.

Las personas que trasladan sus quejas denuncian que, tras haber transcurrido un tiempo excesivo -meses e incluso años-, los asuntos sobre los que tiene que decidir la Administración continúan sin resolverse, lo que les ocasiona un notable perjuicio al demorarse de forma desproporcionada e incluso abusiva, en ocasiones, su resolución.

Este retraso, en el que incurren reiteradamente todas las Administraciones públicas, en la gran mayoría de los casos está injustificado, lo que supone un manifiesto incumplimiento de las normas legales y reglamentarias que estas Administraciones están obligadas a observar en su actuación. Ello, además de ocasionar un perjuicio incuestionable al ciudadano, también afecta al propio interés general a cuyo servicio quedan comprometidas dichas Administraciones en los términos que mandata el art. 103.1 de la Constitución.

El creciente número de quejas que todos los años siguen llegando a esta Institución denunciando estos retrasos injustificados en la tramitación y resolución de los más diversos asuntos, afecta incuestionablemente al **derecho que tiene reconocido la ciudadanía a una buena administración**.

Esta situación **adquiere una especial significación en el ámbito de prestaciones básicas de subsistencia**, como son las Pensiones No Contributivas (PNC) y el Ingreso Mínimo Vital (IMV), dirigidas a paliar la situación de necesidad de aquellas personas y familias que encontrándose en situación de necesidad protegible carecen de recursos económicos propios suficientes para subsistir, teniendo que ser atendidos en muchas ocasiones por los servicios sociales municipales o por entidades privadas de asistencia social.

Las numerosas quejas recibidas en esta Institución por retrasos en resolver los expedientes de IMV y notificar la correspondiente resolución a las personas interesadas, al ser tramitados por una entidad pública de ámbito estatal, como es la Administración de la Seguridad Social, fueron remitidas a la institución estatal del Defensor del Pueblo para su supervisión, sin perjuicio de informar y orientar a estas personas a dónde podían dirigirse y cómo podían proceder ante esta situación.

En el caso de las PNC, tramitadas por la Administración de la Junta de Andalucía, ponían de manifiesto que, a pesar de la Resolución que fue formulada por esta Institución a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, en el año 2019, para que se adoptaran las medidas necesarias a fin de que asegurar que la resolución de estos expedientes se produjera dentro del plazo legalmente establecido para ello (90 días), los retrasos medios para su finalización seguían superando con creces ese plazo, especialmente en las provincias de Málaga, Sevilla y Cádiz que se encontraban entre las 10 provincias españolas con más expedientes irresueltos. Y, que de continuar con esa dinámica, en alguna provincia, como la de Málaga, tardarían casi dos años de media en resolver las solicitudes de PNC presentadas.

Este incremento progresivo de los tiempos de gestión de los expedientes de PNC en los últimos años en Andalucía, según se puede constatar en las estadísticas del IMSERSO, ponen de manifiesto un injustificado aumento del plazo medio de gestión de los expedientes de PNC de jubilación e invalidez en esta Comunidad Autónoma 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. Sin embargo, 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 este año 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.



## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Ante esta situación, y nuestra especial preocupación por el tipo de personas al que van dirigidas estas pensiones, recomendamos a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, que deben seguir manteniendo estas medidas extraordinarias y reducir el número de los que se encuentran pendientes de resolver, hasta normalizar los plazos de tramitación en todas las provincias.

Por otra parte, 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.

Más información en Informe Anual 2021. Capítulo 1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social, epígrafe 1.5.2.8.1. Las continuadas demoras en la tramitación y resolución de los expedientes Pensiones No Contributivas (PNC).

## 06. Atención Ciudadana

### Escuchar y atender a los Servicios Sociales municipales y comunitarios

En este año 2021 a pesar de las dificultades de movimiento y de las restricciones a la movilidad, hemos continuado con las visitas a las comarcas andaluzas.

Estas visitas se enmarcan dentro de la Estrategia del Defensor del Pueblo Andaluz 2021-2024 donde se establece la necesidad de incrementar la cercanía a la ciudadanía, así como de mejorar las relaciones entre el dPA y las administraciones públicas, intentando establecer un canal estable y frecuente de comunicación e información que facilite la colaboración y el trabajo conjuntos.

Este año hemos realizado 8 desplazamientos: Comarca de Antequera en Málaga, Málaga capital, Comarcas de la Sierra de Cádiz (Villamartín y Arcos de la Frontera), Comarcas de Guadix y Baza en Granada y Comarcas de Valle Medio y del Alto Guadalquivir (Montoro y La Carlota). En todas ellas, hemos celebrado reuniones de trabajo con los servicios sociales, por su papel relevante como puerta de entrada de la ciudadanía al conjunto de derechos sociales y un pilar esencial para el desarrollo del estado social y democrático de derecho.

Por su proximidad, son un escenario privilegiado para observar en primera línea las graves desigualdades que generan las estructuras sociales, pero también han de ser el lugar desde el que impulsar respuestas eficaces y efectivas que garanticen la igualdad de oportunidades.

Y en esa labor de escucha, atención y aprendizaje de su trabajo, hemos encontrado una problemática compartida en las diferentes comarcas que se resumen en los siguientes aspectos:

- **Falta de dotación de personal en los centros de servicios sociales y de tiempo suficiente para dedicarlo a la intervención social:** *"A veces tengo la sensación de hacer churros, que son bonitos, aunque lo que necesitas es una hora de atención, u ocho meses, y no los tienes". "Somos la puerta de entrada pero si entra todo, se colapsa".*

- La precariedad en las condiciones de trabajo genera deficiencias organizativas en los servicios (poco personal, no cobertura de bajas y vacantes, adscripción aleatoria y cambiante a cometidos diversos) y una atención insuficiente y de baja calidad a las personas peticionarias a las que, en numerosas ocasiones, no se informa ni orienta de forma adecuada, propiciando errores que perjudican sus derechos. Los Servicios Sociales siguen siendo *"el cajón de sastre donde acaba todo"*.

**"Incrementar la cercanía a la ciudadanía, así como de mejorar las relaciones entre el dPA y las administraciones públicas"**





## 7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

- **Enredo de ayudas:** Nos señalan que existe mucha burocracia y un enredo espantoso en la tramitación de prestaciones. Ordenar dichas ayudas y que estas no se superpongan y, sobre todo, que se resuelvan en plazo ya que la mayoría de veces tienen que paliar situaciones de mucha vulnerabilidad y urgencia.
- **Exceso de legislación / falta de desarrollo:** *"Todo lo que estamos legislando está dejando fuera a los más vulnerables dentro de los vulnerables"*. Refieren dificultades administrativas en la imposibilidad de acceder al padrón; en demostrar posesión de vivienda; en trámites para el bono social eléctrico o el Ingreso Mínimo vital... para los que se requiere una serie de documentos que estas personas no poseen.
- **Se legisla fuera de la vida real.** *"Los propios procedimientos expulsan del sistema a las personas más frágiles por la complejidad de los actos administrativos y su limitada adaptación a la realidad y circunstancias de los administrados"*. Hay que diseñar los procedimientos y los recursos pensando en todas y todos.
- Nos aportan un apunte sobre brecha digital: *"la mayoría de las personas que acuden a estos servicios son analfabetas tecnológicas y, en cambio, en la mayoría de las ocasiones no les permiten presentarlo en papel y personalmente"*.
- **Hacen falta planes en educación y empleo.** Si no se hacen intervenciones con educación o empleo, habrá quinta y sexta generación con las mismas condiciones. *"Damos una ayuda inmediata y subsidiaria y ponemos un parche sin resolver la situación"*. Se queja de **que realizan las mismas actuaciones que cuando empezaron hace 38 años, "ayuditas y tallercitos"**.

En resumen nos expresan lo que creen que es la situación de los Servicios Sociales:

*"Las personas vienen para que les digamos que están en la exclusión, no para que las saquemos"*. *"Estamos viviendo la destrucción del sistema de servicios sociales"*. Se declaran cansados porque cada día sale una normativa nueva.

Afirman que se han convertido en tramitadores, no hacen intervención social. **Hay una falta de intervención social.** *"Esto es un círculo vicioso"*. Hay que pasar del "asistencialismo" a la intervención social. Llevar un buen plan de intervención y trabajar en red con educación, trabajo y vivienda.

Llaman la atención sobre los problemas que ven más importantes: **la falta de vivienda y** la intervención con los menores.

En este año de pandemia los y las trabajadoras sociales se han dejado la piel para llegar a cada una de las personas usuarias y lo han hecho muchas veces empleando sus propios recursos personales, su tiempo y toda su energía.

Para el Defensor del Pueblo Andaluz, los Servicios Sociales son una pieza central en la estructura del Estado de Bienestar y creemos que las leyes de servicios sociales deben incorporar la orientación del sistema hacia la corrección de las desigualdades sociales y la inclusión social a partir de estrategias, técnicas y recursos que lo hagan posible.