



7. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social

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

Materia principal	4
1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social	4
1.5.1. Introducción	4
1.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	6
1.5.2.1. El derecho de la ciudadanía a una buena administración	6
1.5.2.2. Acceso y mantenimiento en el empleo público de las personas con discapacidad	8
1.5.2.2.1. Retención indebida en concepto de IRPF sobre las ayudas de acción social para la atención de personas con discapacidad	8
1.5.2.2.2. Incumplimiento del cupo de reserva de plazas para el acceso de las personas con discapacidad en las Universidades públicas	9
1.5.2.2.3. Desestimación solicitud de reconocimiento médico preceptivo a Policía Local para pasar a la situación de segunda actividad	9
1.5.2.2.4. Adaptación de tiempo y medios para que las personas con discapacidad puedan realizar las pruebas de acceso al empleo público en igualdad de condiciones	10
1.5.2.3. 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	11
1.5.2.3.1. Discriminación por no contabilización de los periodos de baja maternal/paternal como servicios prestados a los efectos de procesos de movilidad interna en el SAS	11
1.5.2.3.2. Discriminación por la interpretación que hace la Administración para el disfrute del permiso de paternidad	12
1.5.2.4. En relación con el acceso al empleo público	14
1.5.2.4.1. Procesos de estabilización de personal temporal del Sector Público	14
1.5.2.4.2. Utilización de procedimientos electrónicos en los procesos selectivos de acceso al empleo público	15
1.5.2.4.3. Del derecho de revisión de ejercicios y acceso a los expedientes relativos a procesos selectivos	16
1.5.2.4.4. Acceso al empleo público con carácter temporal	18
1.5.2.5. Quejas relacionadas con el reconocimiento y ejercicio de derechos de los empleados públicos	19
1.5.2.5.1. Recuperación del Premio de Jubilación para el Personal Laboral de la Junta de Andalucía	19
1.5.2.5.2. Prevención y actuación en los casos de acoso laboral en la Administración de la Junta de Andalucía	20
1.5.2.5.3. Impedimentos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral	22
1.5.2.5.4. Reconocimiento con carácter retroactivo de los trienios perfeccionados en más de un grupo por aplicación del art. 46 de la Ley 6/1985	23



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

1.5.2.5.5. Tiempos de descanso en el desempeño de su trabajo de los funcionarios de la Policía Local	24
1.5.2.6. En relación a las Políticas Activas de Empleo	25
1.5.2.6.1. Demoras en la tramitación y pago de las ayudas a desempleados que han participado en cursos de Formación Profesional para el Empleo	25
1.5.2.6.2. Demora en percibir las cantidades correspondientes a la Subvención de Bono Empleo	26
1.5.2.6.3. Retrasos en la expedición de títulos al alumnado que había realizado Cursos de Formación Profesional	27
1.5.2.7. Quejas en materia de Seguridad Social	28
1.5.2.7.1. Pensiones No Contributivas (PNC)	28
1.5.2.7.2. Defensa de las Pensiones Públicas	30
1.5.3. Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas.	30
1.5.3.1. Quejas de oficio.	30
1.5.3.2. Colaboración de las administraciones	31
1.5.3.3. Resoluciones no aceptadas.	31
Este tema en otras materias	32
BALANCE DEL DEFENSOR	32
1. Introducción	32
2. Principales indicadores	32
2.1. Políticas sociales	32
3. Cuestiones relevantes	32
3.1. Andalucía despoblada	32
3.5. El derecho a una buena administración	34
1.3. Dependencia y Servicios sociales	33
1.3.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	33
1.3.2.2. Personas con discapacidad	35
1.3.2.2.3. El fin de la equiparación entre incapacidad permanente y discapacidad "a todos los efectos"	35
1.3.2.2.5. Este tema en otras materias	36
1.3.2.2.5.2. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social	36
1.6. Igualdad de Género	38
1.6.1. Introducción	38
1.6.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	38
1.6.2.2. Empleo público, trabajo y seguridad social	38
1.8. Justicia, Prisiones y Política Interior	43
1.8.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	43
1.8.2.2. Prisiones	43
1.8.3. Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	45
1.8.3.1. Actuaciones de Oficio	45
1.10. Personas migrantes	45
1.10.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	45
1.10.2.2. Dificultades de las personas extranjeras para regularizar su situación administrativa	46



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

1.14. Urbanismo y Ordenación del Territorio	46
1.14.1. Introducción	46
2. Área de mediación	46
2.2. Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación	46
2.2.1. Análisis cuantitativo	46
2.2.1.1. Análisis cuantitativo de los expedientes de quejas de mediación	46
3. Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía	46
3.3. Análisis cualitativo de las quejas	46
3.3.9. Seguridad Social	46
4. Quejas no admitidas y sus causas	48
4.2. De las quejas remitidas a otras instituciones similares	48
4.3. De las quejas rechazadas y sus causas	48
REVISTA RESUMEN DEL INFORME ANUAL	50
04. Mejorar Las Normas	50
- Acceso al Empleo Público. Dificultades 3.0 en los procesos de selección	50
- Acceso a medicamentos. Las trabas económicas	51
05. Atender Las Quejas	53
Pensiones No Contributivas. Continuos retrasos en el reconocimiento y el pago	53
07. Atención Ciudadana	54
- Derecho a una buena administración. "Malamente estamos"	54



Materia principal

1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social

1.5.1. Introducción

En la gestión de quejas tramitadas en las materias de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social durante el año 2019, el aspecto más destacable ha sido el considerable aumento de las quejas que se han recibido 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 va retrasando -meses e incluso años- la decisión de sus asuntos sin justificación alguna.

Este retraso, en el que incurren reiteradamente tanto la Administración autonómica como las Administraciones locales andaluzas, en la gran mayoría de los casos tratados está injustificado, lo que supone un manifiesto incumplimiento de las normas legales y reglamentarias que están obligadas a observar en su actuación. Ello, además de ocasionar un perjuicio incuestionable al ciudadano en sus derechos e intereses legítimos, también afecta al propio interés general a cuyo servicio quedan comprometidas en los términos que mandata el art. 103.1 de la Constitución.

En un Estado de Derecho la actividad administrativa es crucial para la consecución del interés general y, desde esta perspectiva, los principios constitucionales y estatutarios que la delimitan sujetan la actuación pública a unas normas procedimentales a través de las cuales la Administración debe manifestar su voluntad y garantizar el cumplimiento de dichos principios.

Principios que no se detienen en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclaman la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente a la ciudadanía, entre los que se encuentran el correspondiente a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable. Derecho que se reconoce y garantiza de modo expreso, en el art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, como "derecho a una buena administración".

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, en contraposición a la práctica, cada vez más frecuente, de incumplimiento sistemático de la finalización de los procedimientos administrativos en tiempo y forma.

El Defensor del Pueblo Andaluz ha venido denunciando desde hace años esta situación que es prototipo de la mala práctica administrativa contraria al derecho a una buena administración y de la que, como se reconoce en el reciente Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2018, se *"derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable"*.

Dicho derecho, se concreta en unas previsiones legales sobre plazos máximos de resolución de los procedimientos administrativos, cuya observancia es inexcusable para las Administraciones públicas, salvo en supuestos justificados, y cuyo incumplimiento comporta perjuicios de todo tipo a las personas interesadas en estos procedimientos, **teniendo que acudir, en muchas ocasiones, a la vía judicial para el reconocimiento de sus derechos y pretensiones ante el silencio de la Administración.**

Estas disfunciones en la actuación de los organismos y entidades públicas no constituyen una novedad en el ámbito de las relaciones de la ciudadanía con la Administración. Las demoras y retrasos en la actuación administrativa vienen a constituir un mal endémico en el funcionamiento de nuestras Administraciones públicas que no termina de resolverse a pesar de las garantías y medidas que se han ido incorporando para combatirlo.

Así, ya la lejana Ley de Procedimiento Administrativo de 1957 era consciente de esta situación y reconocía al respecto, en su Exposición de Motivos, que estas garantías, *"cuando se instrumentan tan sólo como*



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

protecciones formales, no alcanzan ni con mucho el fin perseguido, al ser compatibles con demoras y retrasos”, que redundan tanto en perjuicio de la ciudadanía como en el de la propia Administración.

Y lo cierto es que desde entonces hasta la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, enmarcada en las garantías constitucionales de un Estado de Derecho, no se han ahorrado medidas para evitar estas situaciones o paliar sus consecuencias. Entre éstas, pueden citarse: la obligación que se impone a la Administración para resolver los procedimientos administrativos en un plazo determinado; la obligación que tiene de publicar los plazos máximos de duración de sus procedimientos; la obligación de motivar la ampliación del plazo para resolver un procedimiento cuando concurren causas justificadas; la racionalización, normalización y automatización de los procedimientos; la ampliación de los plazos para recurrir los actos presuntos; la obligación expresa que se impone a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones de cumplimiento de los plazos establecidos legalmente; la responsabilidad disciplinaria en que pudieran incurrir por incumplimiento de dicha obligación.

Pero, como ya preveía la citada exposición de motivos de la Ley del 57, estas medidas han tenido un carácter más formal que efectivo para la consecución del fin perseguido e, incluso, tan poca confianza se ha tenido siempre en las mismas que, para evitar los efectos perjudiciales para la ciudadanía de esta inacción administrativa, se acudió a la ficción de considerar la omisión del deber de resolver de la Administración como un “acto presunto”, que posibilita a la persona interesada acudir a los Tribunales de Justicia para la defensa de su derecho.

Esta ficción, además de permitir al ciudadano acudir a la vía judicial para la satisfacción de sus pretensiones -con los consiguientes perjuicios económicos que ello le comporta al tener que afrontar los gastos de asistencia jurídica-, en la práctica ha servido también a la Administración para sosegar su mala conciencia al abrirse un cauce que traslada al propio interesado la iniciativa de actuación para la resolución de su procedimiento. Tanto es así que, todavía en el año 2019, hemos recibido respuestas de Administraciones públicas andaluzas en las que se nos traslada que el expediente en cuestión está resuelto por silencio administrativo o que, dado el plazo transcurrido, la persona interesada debe entender desestimado su recurso por silencio y, si no está conforme, acudir a la vía contencioso- administrativa para que su pretensión pueda ser estimada.

Todo ello pone de manifiesto que las medidas adoptadas para evitar estas situaciones no han conseguido erradicar de nuestra cultura administrativa estas prácticas, hasta el punto que los retrasos se han asumido como un fenómeno normal en el actuar de la Administración.

Frente a ello, es imprescindible la creación de un clima contrario al retraso en la actuación de las Administraciones públicas, que debe implicar a todas las partes afectadas por este problema y que se proyecta a toda la sociedad, por cuanto con esas prácticas dilatorias de la Administración no sólo se está vulnerando el derecho de la persona interesada en un procedimiento, sino que es el propio interés público el que resulta finalmente perjudicado.

Esta exigencia del cumplimiento de la obligación legal que tiene la Administración de resolver en plazo y forma tiene que hacerse patente en todos los ámbitos, así como la de aplicación de las medidas que prevén la sanción de estas prácticas anómalas sin justificación cuando se produzcan (Ley 39/2015 y Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). Y es que, *para evitar estas situaciones, no se precisan más medidas, simplemente deben aplicarse las existentes que comprometen a las Administraciones públicas a una prestación normalizada de sus servicios públicos* y que incluyen, asimismo, las previsiones legales de planificación y ordenación de los recursos necesarios para ello.

Instituciones, como las Defensorías del Pueblo, deben ser parte especialmente comprometida en conseguir ese cambio de tendencia que consiente y se resigna a las demoras en el actuar de la Administración como algo inevitable y consustancial al sistema. Pero, junto a ellas, todas las demás instancias públicas y sociales deben asumir seriamente sus obligaciones al respecto y adoptar las medidas que procedan para garantizar de forma efectiva el derecho a una buena administración reconocido a la ciudadanía.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Y ello, porque como afirma con rotundidad el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de septiembre de 1987, la demora injustificada en resolver un procedimiento por parte de la Administración en un plazo razonable constituye una práctica *"absolutamente reprobable"*, considerando que los retrasos injustificados de la Administración de su deber de resolver en plazo y del derecho del particular a obtener resolución en un plazo razonable *"es de todo punto inaceptable en un Estado social y democrático de derecho como el nuestro, donde la Administración ha de procurar con su actuación ganarse el respeto y la confianza del ciudadano"*.

1.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.5.2.1. El derecho de la ciudadanía a una buena administración

En las quejas que nos ha dirigido la ciudadanía durante el año 2019 en materia de Empleo Público, Políticas Activas de Empleo, Trabajo y Seguridad Social, el aspecto común más significativo que presentan, tanto desde un punto cuantitativo como cualitativo, es el del aumento de los retrasos por parte de las Administraciones públicas en la resolución de sus asuntos.

Estas demoras se han generalizado en todas las áreas de actuación de las Administraciones públicas correspondientes a dichas materias sin excepción, convirtiéndose en una práctica de todo punto inaceptable que supone un incumplimiento por parte de dichas Administraciones de las normas y principios generales que están obligadas a observar en su actuación, para garantizar a la ciudadanía el derecho que tienen reconocido a una buena administración.

En este sentido, durante dicho ejercicio, se han tramitado numerosas quejas por dilaciones y retrasos injustificados en la resolución de los procedimientos establecidos para el reconocimiento y **pago de ayudas de las pensiones no contributivas (PNC)** a personas en situaciones de extrema necesidad (quejas 18/3494, 18/5356, 18/5497, 18/6129, 18/6227, 19/0612, 19/0782, 19/1182, 19/1384, ...); por retrasos e **impagos de becas a las personas desempleadas asistentes a los cursos de FPO** (quejas 18/6294, 18/6682, 18/6948, 18/7240, 19/0054, 19/0612, 19/1205, 19/2333, 19/2008, ...) por demoras de pago de subvenciones para el **fomento del empleo** (queja 19/0206); retrasos en la expedición de **títulos de FPO** (queja 18/7543); por demoras en la resolución de las solicitudes y recursos formulados por los empleados públicos o por participantes en **procesos selectivos** que plantean distintas pretensiones en el ámbito de sus derechos (quejas 17/6115, 18/1476, 18/3394, 18/3503, 18/4833, 18/5192, 18/5492, 18/6031, 19/0614, 19/0858, ...).

Como se puede comprobar, este tipo de quejas por dilaciones injustificadas que vulneran el derecho a una buena administración que se reconoce y garantiza a la ciudadanía en el art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante EAA) se han generalizado en todas las áreas de actuación administrativa objeto de análisis en el presente Capítulo.

Asimismo, de las 52 Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo Andaluz en estas materias, 31 de ellas (el 60%) vienen motivadas por retrasos injustificados de las Administraciones públicas andaluzas para resolver los procedimientos iniciados a instancias de los interesados en un plazo razonable.

Esta práctica anómala de la Administración va en contra de lo preceptuado en el art 103.1 de la CE y en el art. 133.1 del EAA que les obliga a servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo, entre otros, de los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Compromiso que se articula a través de la sujeción de la actuación administrativa a los procedimientos legalmente previstos de acuerdo con los principios garantizados por la Constitución en su art. 9.3.

Por su parte, el art. 31 EAA garantiza a toda la ciudadanía, dentro del derecho a una buena administración, que sus asuntos se resolverán en un plazo razonable. Y, en la misma línea, el art. 5.1.d) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, incluye dentro del principio de buena administración el derecho de la ciudadanía a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

Con carácter general, en el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, apartados 2 y 3, se establece que la resolución de los



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

procedimientos deberá notificarse a los ciudadanos en el plazo máximo fijado en la norma reguladora del correspondiente procedimiento, que se computará, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, desde la entrada de la misma en el registro administrativo.

Con arreglo a este marco legal, en la casi totalidad de los expedientes de queja tramitados por estos motivos, resulta evidente que las correspondientes actuaciones administrativas objeto de las mismas no se han adoptado en los plazos legalmente establecidos, así como tampoco en un plazo razonable, toda vez que, en muchos casos, ha transcurrido más de un año sin respuesta administrativa específica a la solicitud realizada y, por consiguiente, tampoco el abono de las cuantías económicas que pudieran corresponder, en su caso.

Ante esta situación, cabe recordar que el art. 29 de la Ley 39/2015, preceptúa que los plazos señalados en ésta y en las demás leyes obligan a las autoridades y al personal al servicio de las mismas para la tramitación de los asuntos de su competencia.

Asimismo, en el art. 21.6 de dicha Ley se dispone que el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver, son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria.

Obligación que, para los altos cargos, se refuerza en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece en su art. 26.2.5º, como uno de los principios generales de buen gobierno a que quedan sujetos los altos cargos de todas las Administraciones públicas, el deber de actuar *"con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones"* y de fomentar *"la calidad en la prestación de servicios públicos"*.

En muchas ocasiones, los retrasos de la Administración por estas demoras se han justificado aduciendo escasez de medios tecnológicos o personales que imposibilita el cumplimiento de los plazos establecidos para la resolución de los procedimientos.

Aún cuando en algún caso concreto, por la concurrencia de circunstancias excepcionales o fuerza mayor pudiera justificarse esta situación de demora, en la mayoría de los casos analizados son circunstancias consolidadas en el tiempo, más que conocidas, que se han convertido en endémicas sin que apreciemos que, por parte de los distintos organismos y entidades en los que se producen estas situaciones, se hubieran adoptado medidas para su corrección, a pesar del compromiso legal que asumen para ello.

En este sentido, se han recordado a las Administraciones supervisadas que el art. 31 EAA, dentro del derecho a una buena Administración, también establece que la actuación de la Administración será proporcionada a su fines, así como que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece, en su art. 3.1, que las Administraciones públicas deberán respetar en su actuación, entre otros, los principios de: d) racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; g) planificación y dirección por objetivos; h) eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.

Dichos principios igualmente se contemplan en el art. 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, estableciéndose, en su art. 4, que la organización y funcionamiento de dicha Administración se articulará de forma que se garantice la eficacia y diligencia máximas en el cumplimiento de sus funciones y en la prestación de sus servicios, así como que la actuación coordinada de dichos órganos y entidades se articulará mediante la planificación de la actividad dentro de cada Consejería, estableciendo objetivos comunes a los que deben ajustarse los distintos centros directivos, órganos, entidades y delegaciones territoriales.

De modo más concreto, el art. 69.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), establece que la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles, así como que las Administraciones públicas podrán



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

aprobar planes para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan, alguna de las medidas previstas en el apartado 2 del citado precepto.

Ante estas circunstancias, tras realizar el correspondiente recordatorio del cumplimiento de sus deberes legales a las Administraciones afectadas por estas quejas, se les ha recomendado que, sin más dilación se adopten las resoluciones pendientes en los correspondientes expedientes administrativos y se les notifique a las personas interesadas. Asimismo, se les ha recomendado que, a la mayor urgencia posible, se adopten las medidas de racionalidad organizativa que sean necesarias para garantizar la resolución de los procedimientos administrativos que tuvieran que tramitar en el plazo legalmente establecido, así como que, en caso de ser preciso, se adopten las medidas de racionalidad organizativa y de ordenación de medios que fueran necesarias para ello.

En la mayoría de los casos la entidad pública nos ha contestado aceptando las Recomendaciones formuladas, procediendo a verificar, en los casos más significativos, la efectividad de la adopción de estas medidas.

En los siguientes subapartados del presente Capítulo, dentro de sus correspondientes ámbitos temáticos, se expondrán con mayor detalle las quejas afectadas por esta situación que consideramos mas significativas.

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

Entre las intervenciones desarrolladas en el año 2019 para la defensa del derecho de acceso al empleo público de las personas con discapacidad, cabe destacar las siguientes quejas:

1.5.2.2.1. Retención indebida en concepto de IRPF sobre las ayudas de acción social para la atención de personas con discapacidad

En el año 2019 se tramitó y resolvió de oficio la **queja 18/2708**, en relación con la retención indebida en concepto de IRPF a las personas beneficiarias de las ayudas de acción social para la atención de personas con discapacidad.

Según se indicaba en el informe remitido por la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, esta medida era acorde a la Instrucción 4/2009, de 20 de febrero, de la Intervención General de la Junta de Andalucía sobre criterios de fiscalización aplicables a determinados pagos afectados por las retenciones previstas en el IRPF, que determinó que las ayudas de acción social reguladas en el Reglamento de estas Ayudas, para el personal al servicio de la Administración autonómica, debían ser consideradas como rendimientos del trabajo y, en consecuencia, quedar sometidas al tipo general de retenciones que correspondiera a cada empleado público. Concluyendo que sólo la "ayuda médica, protésica y odontológica" reúne los requisitos descritos para no ser considerada renta.

Sin embargo, el art.16.1 del referido Reglamento establece que esta modalidad de ayudas tienen por objeto *"la financiación compensatoria de los gastos sufridos por el personal a que se refiere el presente Reglamento, con ocasión del pago de tratamiento, rehabilitación o atención especial de discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, padecidas por los mismos o alguno de sus beneficiarios, y no cubiertas por organismos oficiales ni por entidades privadas"*.

Por consiguiente, la regulación de estas ayudas consideramos que es clara y no deja lugar a dudas de que están destinadas a compensar gastos asistenciales destinados al tratamiento o restablecimiento de la salud de las personas beneficiarias de las mismas no cubiertos por el Servicio de Salud o Mutualidad correspondiente.

La controversia surgida en torno a la tributación de esta modalidad de ayudas motivó el pronunciamiento de la Dirección General de Tributos, a instancia de persona interesada, en el que se afirmaba que "(...) no tendrá la consideración de renta sujeta al impuesto aquellas ayudas económicas que se concedan por gastos de enfermedad no cubiertos por el servicio de salud o mutualidad correspondiente que se destinen



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

a tratamiento o restablecimiento de la salud, entendiendo a estos efectos el empleo de las diversas formulas de asistencia sanitaria para reponer la salud de beneficiarios”.

Ante la claridad de la regulación expuesta y de la consulta vinculante de la Administración tributaria, formulamos Resolución a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública **para que se modifique el vigente Reglamento de Ayudas de Acción Social para el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía**, estableciendo la posibilidad de que puedan ser objeto de estas ayudas los gastos ocasionados por el tratamiento, rehabilitación o atención especializada de discapacidades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales del personal empleado público o de sus familiares, no cubiertos por el servicio de salud o mutualidad correspondiente, y así se acrediten, con lo que quedarían exentas del IRPF.

La Administración contestó aceptando la Resolución que le dirigimos (**queja 18/2708**).

1.5.2.2.2. Incumplimiento del cupo de reserva de plazas para el acceso de las personas con discapacidad en las Universidades públicas

De las numerosas quejas que se han presentado en el año 2019 por este motivo, muchas de las cuales siguen tramitándose, cabe destacar la **queja 19/2253**, iniciada de oficio como consecuencia de las quejas que se venían recibiendo en esta Defensoría por el incumplimiento por parte de la Universidad de Sevilla del cupo de reserva del 1% de estas plazas para personas con enfermedad mental previsto en el art. 28.1 de la Ley 4/2017 de los Derechos y Atención a las personas con Discapacidad en Andalucía, en la que se formulará la correspondiente Resolución a la Administración universitaria que se está ultimando.

En este ámbito debe reseñarse igualmente la **queja 18/2057**, iniciada al comprobar que **persiste el incumplimiento del cupo de reserva de plazas para el acceso de las personas con discapacidad al ámbito profesional de personal docente e investigador en la Universidad de Sevilla**, tras denuncia de una asociación para la defensa de los derechos de este colectivo en el ámbito docente.

1.5.2.2.3. Desestimación solicitud de reconocimiento médico preceptivo a Policía Local para pasar a la situación de segunda actividad

En la queja 19/0777, la interesada, funcionaria del Cuerpo de la Policía Local del Ayuntamiento de Sevilla, denuncia la desestimación de su solicitud de reconocimiento médico preceptivo para **pasar a la situación de segunda actividad** al estar pendiente de que el INSS se pronuncie sobre su situación de Incapacidad Temporal. Con posterioridad, el INSS declara a la interesada en situación de Incapacidad Permanente Total (IPT), procediéndose a su jubilación forzosa.

El Ayuntamiento, en su informe, justifica la negativa a realizar el preceptivo reconocimiento médico por parte del Tribunal Médico municipal en base a *"lo dispuesto en los artículos 3 y 16 del Decreto 135/2003, de 20 de mayo, por el que se desarrolla la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios de los cuerpos de la Policía Local de Andalucía y 10.4 del Reglamento de Segunda Actividad para Policía Local del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, según los cuales los funcionarios que tengan reconocida una Incapacidad Permanente no podrán solicitar el pase a la situación de segunda actividad ya que el pase a la segunda actividad se producirá desde la situación de servicio activo"*.

Dado que la disminución de las capacidades psicofísicas de la persona promotora de la queja implica la consideración legal de persona con discapacidad, se ponen de manifiesto a la Administración municipal las conclusiones del Dictamen del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobado en virtud del artículo 5 del Protocolo Facultativo de la Convención, en un caso similar en el que se considera como discriminatoria la decisión adoptada por otro Ayuntamiento, en el mismo supuesto, con respecto a la solicitud de pase a segunda actividad de un Policía Local que se encontraba en idéntica situación.

Tras realizar un pormenorizado análisis jurídico de todos los aspectos que confluyen en este complejo asunto, se recuerda al Ayuntamiento el deber que le incumbe de cumplir con lo establecido en las disposiciones y tratados internacionales de aplicación a fin de procurar las condiciones de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad en materia de empleo, recomendándole adoptar



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

las medidas que procedan a fin de garantizar a la interesada su derecho a que se tramite y resuelva su solicitud de pase a segunda actividad.

Asimismo, **se le sugiere la supresión o modificación del art. 10.4 del Reglamento de Segunda Actividad para Policía Local del Ayuntamiento de Sevilla (queja 19/0777)** a fin de no impedir a estos funcionarios que se tramite y resuelva el derecho que tienen reconocido legalmente de pase a segunda actividad en aquellos casos que se vieran afectados por procesos de IPT.

Pendiente de recibir la contestación del Ayuntamiento a la Resolución formulada.

1.5.2.2.4. Adaptación de tiempo y medios para que las personas con discapacidad puedan realizar las pruebas de acceso al empleo público en igualdad de condiciones

De las quejas tramitadas durante el año 2019 por este motivo, cabe destacar las dos siguientes:

La **queja 18/5884**, en la que la persona interesada denuncia el incumplimiento de la normativa vigente sobre la adaptación de tiempo por razones de discapacidad para la realización de pruebas de acceso al empleo público en la Administración de la Junta de Andalucía.

En el informe de respuesta que nos remite el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) se reconoce que *"no se realizó ninguna notificación a la persona interesada en relación a su solicitud de adaptación, ya que las adaptaciones solicitadas se atienden y gestionan informalmente por el órgano gestor (Servicio de Selección) de forma coordinada con la Comisión de Selección competente, comunicándose en su caso, de forma verbal (sin perjuicio de su constancia en el expediente) a los interesados el acuerdo adoptado en relación a las adaptaciones solicitadas"*.

Tras recordar los principio y normas legales que son de aplicación en este caso, y a fin de evitar en el futuro situaciones como la planteada en la queja, sugerimos al IAAP que se adopten las medidas oportunas para que, en las convocatorias de procesos selectivos de acceso al empleo público que dependan del mismo, **se regule de forma precisa el procedimiento de resolución de las solicitudes de adaptaciones de tiempo y medios que pudieran realizar las personas con discapacidad participantes en estos procesos, así como la forma de notificación o publicitación de la decisión adoptada**. Tras la valoración de la respuesta, de la Administración acepta el contenido esencial de la Resolución.

La otra actuación a comentar es la **queja 19/0114**, ante la alta de previsión en las pruebas de acceso a empleo público de personal docente, de adaptaciones tiempo y medios para **personas con un grado de discapacidad inferior al 33%**.

La persona interesada se dirige a esta Institución y solicita su intervención al no estar previstas las adaptaciones curriculares para quienes no tengan reconocido un grado de discapacidad inferior al 33%, lo cual le impediría realizar las pruebas escritas previstas en las convocatorias para el acceso al Cuerpo de Profesorado de Educación Secundaria, *"donde solo se prevén adaptaciones curriculares para discapacitados con un grado de discapacidad igual o superior al 33%"*.

En el informe de la Administración tras hacer referencia a las normas por las que se rige la función pública docente y los procesos de selección del profesorado, se remite a la Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio, por la que se establecen los criterios generales para la adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad, y concluye afirmando que *"ninguna norma, ni estatal ni autonómica, hace referencia a posibles adaptaciones curriculares en los procedimientos selectivos para el personal con una discapacidad reconocida inferior al 33%"*.

Tras poner de manifiesto la disminución de capacidades de las personas afectadas por una discapacidad, aunque sea inferior al 33%, así como el régimen que entendemos de aplicación en estos casos, se concluye con Resolución dirigida a la Consejería de Educación y Deporte en la que se sugería que promoviera las medidas oportunas a fin de que, en las convocatorias de acceso a la función pública docente, **se prevean medidas de adecuación de tiempos y medios que fueran necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades de aquellas personas que, cualquiera que fuera el grado de discapacidad que tuvieran**

"Igualdad de trato entre hombres y mujeres para el acceso al empleo público"



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

reconocido, acreditaran estar afectadas por limitaciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales que dificultaran, objetivamente, el desarrollo de las pruebas selectivas en las que fueran a participar en este ámbito, a fin de competir en condiciones de igualdad con el resto de participantes en las mismas. La Sugerencia ha sido rechazada por la Administración educativa.

1.5.2.3. 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 2019 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. Entre las quejas tramitadas en este ejercicio que afectan a la efectividad de dicho principio, cabe destacar las siguientes quejas:

1.5.2.3.1. Discriminación por no contabilización de los periodos de baja maternal/paternal como servicios prestados a los efectos de procesos de movilidad interna en el SAS

La **queja 18/1505**, en la que la interesada denuncia una posible vulneración de sus derechos ante la **no contabilización de los periodos de baja maternal como servicios prestados a los efectos de procesos de movilidad interna**, aunque sí sean reconocidos para la contratación en la Bolsa Única del SAS y Ofertas Públicas de Empleo.

En el informe que nos dirige la Administración sanitaria se remite a la normativa de aplicación reguladora de estos procesos, la Resolución de la Dirección General de Profesionales del Servicio Andaluz de Salud, de 22 de septiembre de 2017, modificada parcialmente por Resolución de dicha Dirección General de 30 de octubre de 2018, que considera la situación de maternidad como una situación especial a efectos de su cómputo como experiencia profesional en el proceso de selección de personal estatutario temporal, no considerándose como tal sin embargo, en dicha normativa ni en las bases reguladoras de los procesos de movilidad interna convocados en este ámbito, en los procesos de movilidad funcional.

Tras la exposición pormenorizada de la regulación legal y doctrina jurisprudencial sobre igualdad por razón de sexo al caso planteado en la presente queja, concluimos que la negativa a reconocer a la interesada el derecho a que le sea computado como servicio efectivo los periodos de baja por maternidad en los procesos de movilidad interna, pudiera afectar a su derecho a no ser perjudicada ni discriminada por encontrarse en dicha situación.

Dicho proceder, consideramos que podría contravenir lo preceptuado en las normas y doctrina jurisprudencial referidas y, más concretamente, 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.

Somos conscientes, como aduce la Administración sanitaria en su informe, de que no existe una regulación concreta de la situación planteada que posibilite el cómputo de la experiencia profesional en los procesos de movilidad funcional en estos casos, pero ello no puede obstar a que se haga efectivo este derecho, como reclama la interesada, en la resolución de los mismos. Y ello, porque el marco legal y jurisprudencial obliga a aplicar el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el desarrollo de las condiciones de trabajo en el ámbito del empleo público, y sin que circunstancias, como la de la maternidad, puedan convertirse en ningún caso en un obstáculo o desventaja en el desarrollo de las funciones públicas, contraviniendo con ello el principio de igualdad efectiva de hombres y mujeres que consagra el art 14 CE y garantiza la Ley Orgánica 3/2007 y el EAA.

Esta situación de perjuicio o trato peyorativo en que podría encontrarse la interesada en esta situación derivaría de su condición de mujer, debiéndose en exclusiva al hecho de su maternidad, situación en la que



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

sólo 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" durante esta situación que, en su condición de empleada pública, se le garantiza en el art. 49.c) del EBEP al establecer que *"el tiempo transcurrido durante el disfrute de estos permisos se computará como de servicio efectivo a todos los efectos"*.

Ante la evidente restricción que, en nuestra opinión, se produce en los derechos que corresponden a la empleada pública promotora de esta queja a causa de efectivo de los periodos de baja por maternidad en

los al SAS recomendándole que se promuevan las acciones estatutario temporal el cómputo como servicio efectivo oportunas que procedan para garantizar al personal los periodos de baja por maternidad en dichos procesos en el ámbito sanitario.

La contestación a la Resolución, según nos comunica la Administración sanitaria, está pendiente del informe jurídico que ha solicitado al respecto.

"Disfruta del permiso de paternidad de 20 semanas de forma interrumpida"

1.5.2.3.2. Discriminación por la interpretación que hace la Administración para el disfrute del permiso de paternidad

En la **queja 19/2438**, el interesado, profesor interino en un I.E.S. de Sevilla, tras el nacimiento de su hijo, con fecha 6 de mayo de 2019, solicita el disfrute del correspondiente **permiso de paternidad de 20 semanas de forma interrumpida**, de acuerdo con las normas que consideran que le reconocen el derecho a disfrutar de este permiso en las condiciones solicitadas.

Con fecha 30 de mayo de 2019 se le notifica Resolución del Director de su Centro por la que se le deniega el periodo máximo de permiso solicitado, concediéndole un permiso de 15 semanas, así como su disfrute en las fechas comunicadas, siguiendo indicaciones de la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Deporte, al considerar que *"las seis semanas restantes del permiso de paternidad y las siete semanas del permiso adicional de paternidad, deben disfrutarse de forma ininterrumpida desde el 26 de agosto 2019, el cual corresponde al día siguiente al de finalización del permiso de nacimiento de la madre biológica"*.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, tuvo por objeto hacer efectivo el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de toda discriminación, directa e indirecta, de las mujeres.

Para dar respuesta a esta necesidad se aprobó el Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, por el que se modifica el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) para equiparar, en su ámbito de aplicación, la duración de los permisos por nacimiento de hijo o hija de ambos progenitores. Esta equiparación, según se indica en la propia norma, responde a la existencia de una clara voluntad y demanda social que, por otro lado, es una exigencia derivada de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución; de los artículos 2 y 3.2 del Tratado de la Unión Europea; y de los artículos 21 y 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

No obstante, la nueva redacción del art. 49.c) del EBEP que introduce dicho Real Decreto-Ley se aplicará de forma gradual en base a la dispuesto en la Disposición Transitoria Novena del EBEP, que incluye dicho Real Decreto-Ley.

En el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía esta regulación se complementa con la previsión que se contiene en el Acuerdo Marco de 13 de julio de 2018, de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, para la mejora de la calidad del empleo público y de las condiciones de trabajo del personal del sector público andaluz, en cuyo punto Octavo. 2º se acuerda la creación de un permiso adicional al de paternidad regulado en la legislación básica estatal.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Con posterioridad, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 9/2018, de 8 de octubre, de modificación de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, completa la previsión del acuerdo transcrito, estableciendo el calendario de aplicación progresiva del permiso adicional de paternidad, previsto en el art. 40 de la Ley 12/2007.

En cuanto a la duración de dicho permiso, la Circular 1/2018, de 16 de noviembre de 2018, de la Secretaría General para la Administración Pública, para la aplicación de las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar del Acuerdo Marco de 13 de julio de 2018, en el apartado II.c) de la misma indica que la duración del permiso en el año 2019 será de 10 semanas, *"lo que permite, sumado a las 5 semanas del permiso de paternidad, un descanso total máximo de 15 semanas"*.

Dicha interpretación consideramos que no se corresponde con el marco legal expuesto de donde se colige que la duración total del permiso de paternidad para el año 2019 sería de un total de 18 semanas: 8 semanas del permiso general del EBEP, más 10 semanas del permiso adicional establecido en la norma autonómica, coincidiendo en ello con la interpretación que se contiene en el informe de la Administración educativa.

En cuanto a la otra cuestión planteada en la presente queja sobre la parte del permiso de paternidad que puede ser disfrutada de forma interrumpida, la referida Circular 1/2018 de la SGAP señala que las semanas que no sean de disfrute ininterrumpido se disfrutarán *"de acuerdo con los términos establecidos en el párrafo 5.2 del apartado b)"* de la misma, interpretándose que las semanas de descanso interrumpido deben ajustarse a las determinadas en dicha Circular.

La determinación de las semanas correspondientes a la parte del permiso de paternidad que puede ser disfrutada de forma interrumpida que se hace en la misma, nos plantea serias dudas toda vez que pudiera contravenir las normas estatales y autonómicas que lo regulan y que establecen, en relación con la parte de descanso no obligatoria, que *"este permiso podrá distribuirse por el progenitor que vaya a disfrutar del mismo siempre que las seis primeras semanas sean ininterrumpidas e inmediatamente posteriores a la fecha del nacimiento"*, y que *"el período de disfrute de este permiso podrá llevarse a cabo de manera interrumpida y ejercitarse desde la finalización del descanso obligatorio posterior al parto hasta que el hijo o la hija cumpla doce meses"* (art. 49.c) EBEP).

Bien es cierto que la Circular en cuestión, al fijar los criterios de distribución del permiso de paternidad, en el reiterado párrafo 5 del apartado II.b), se remite a *"la concreción que se realice de esta medida en el ámbito de negociación sectorial correspondiente"*, desconociendo si esa concreción se ha realizado en el ámbito de negociación sectorial de esa Consejería o de la Mesa General de Negociación del Personal de la Administración de la Junta de Andalucía.

Por otra parte, también en el ámbito de la Administración estatal también se plantean las mismas dudas a tenor de la redacción del punto 2 del Acuerdo de 29 de octubre de 2018, adoptado en el seno de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, para la ampliación del permiso de paternidad, y publicado por Resolución de 22 de noviembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, y la nueva redacción que se da definitivamente al art. 49.c) del EBEP por el Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo.

Ante esta situación, y en este punto concreto de condiciones de disfrute del permiso de paternidad, dado que la Circular 1/2018, que establece las directrices a aplicar en esta materia al personal del sector público andaluz, ha sido adoptada por la Secretaría General para la Administración Pública, se ha procedido a iniciar de oficio la [queja 19/6401](#) ante dicho Centro Directivo a fin de que nos aporte las aclaraciones y motivaciones correspondientes sobre los criterios de distribución de la parte del permiso de paternidad de forma ininterrumpida que figura en la referida Circular, antes de adoptar una decisión definitiva sobre la cuestión planteada en la presente queja y que afectan asimismo a otras quejas y consultas realizadas ante esta Institución por personal al servicio.

Se concluye la queja recomendando a la Consejería de Educación que, por los motivos expuestos, se proceda a ampliar la duración del permiso de paternidad concedido al interesado por el nacimiento de su hijo, el 6 de mayo de 2019, en tres semanas dentro de los 12 meses siguientes al hecho causante.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

La contestación a la Resolución está pendiente del informe jurídico solicitado por la Administración educativa al respecto.

1.5.2.4. En relación con el acceso al empleo público

1.5.2.4.1. Procesos de estabilización de personal temporal del Sector Público

Durante el año 2019 se han seguido recibiendo en esta Institución numerosas quejas, presentadas por diferentes organizaciones sindicales, colectivos de distintas modalidades de personal temporal y particulares afectados, en las que se pone de manifiesto su preocupación por el desarrollo de los procesos de estabilización que se van a desarrollar en las distintas Administraciones públicas. Entre estas quejas, podemos destacar:

La decisión de la **queja 18/0927**, promovida de oficio por este Comisionado, en relación con los **procesos de estabilización del empleo temporal** en la Administración de la Junta de Andalucía.

Tras la recepción del informe que nos fue remitido por la Administración competente en la materia, y la reunión mantenida con esa Secretaría General de Administración Pública a este respecto, se procede al cierre del expediente de queja de oficio tras exponer una serie de consideraciones a dicho Centro Directivo.

Entre éstas, se pone de manifiesto a la Administración que, dado el carácter extraordinario de estos procesos de consolidación y de estabilización hace que deban ser objeto de una especial consideración a la hora de determinar las plazas que se ofrecen a los procesos de selección y provisión de puestos. Así, de acuerdo con la interpretación que se colige de lo dispuesto en las leyes generales que introducen estos procesos de estabilización, hay que tener en cuenta que ese número total de plazas deberán mantenerse hasta la conclusión de los mismos, sin perjuicio de que algunas de estas vacantes puedan ser incluidas en procesos de provisión ordinaria, en aquellos casos que procedan, a fin de salvaguardar los derechos que corresponden al personal con una relación estable y permanente en la Administración Autonómica.

Le manifestamos, igualmente, que en todo caso, la Secretaría General para la Administración Pública, y en su caso, la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, deben garantizar, en línea con lo marcado en las Leyes 3/2017 y 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado, que en los correspondientes procesos selectivos de estabilización que se articulen se cumplirán los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, adecuados a los criterios antes referidos.

Por último, le recordamos que, en dichos procesos selectivos, que se aprobarán siempre previa negociación con las organizaciones sindicales, deberán establecerse unos criterios claros e igualitarios para todos los sectores, sin perjuicio de sus respectivas peculiaridades, y en el marco de los principios constitucionales reguladores del acceso al empleo público.

Otra queja a destacar en relación con este asunto es la queja 19/5708, presentada por la organización sindical ISA y en la que denuncia la convocatoria de los procesos de estabilización y consolidación de empleo temporal sin que se haya ultimado la tramitación de la Iniciativa Legislativa Popular 10/18/ILPA-000001, relativa a aplicación del sistema de concurso en la convocatoria de procesos selectivos para la definitiva estabilización del empleo público temporal en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, y sin esperar los fallos que afectan a los procedimientos prejudiciales que se están tramitando ante el Tribunal de Justicia de la U.E. en los que se están dilucidando diversas cuestiones relativas al empleo público temporal en España. Asimismo, denuncian que no se ha dado la preceptiva negociación colectiva para la convocatoria de estos procesos selectivos al no haber habido una negociación efectiva de la OEP ni haberse atendido "la petición de la Mesa Técnica para ver el baremo".

La queja fue admitida a trámite y se está a la espera del informe de la Administración. Con posterioridad se están recibiendo numerosas quejas en el mismo sentido que se están incorporando a la 19/5708 para su tramitación.

Por último, reseñar que durante el año 2019 también se han recibido numerosas quejas en las que nos manifiestan su desacuerdo con la admisión a trámite por el Parlamento de Andalucía de la Iniciativa Legislativa Popular 10-18/ILPA-00000, relativa a la aplicación del **sistema de concurso a los procesos**



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

selectivos de estabilización del empleo público temporal en el ámbito de la Junta de Andalucía, al considerar que dicha iniciativa vulnera los principios constitucionales de acceso al empleo público.

Sin perjuicio de manifestar a las personas interesadas nuestra comprensión con la situación que nos exponen y las dudas que les genera la tramitación parlamentaria de dicha iniciativa legislativa, no pudieron ser admitidas a trámite dichas quejas por cuanto, con arreglo al marco legal por el que se rige esta Institución, los cometidos que corresponden al Defensor del Pueblo Andaluz serán la supervisión de las Administraciones públicas en los supuestos establecidos en su ley reguladora, sin que se cuente entre las facultades que tiene atribuidas esta Institución la de supervisar la actividad del Parlamento de Andalucía como consecuencia de la admisión a trámite de una iniciativa legislativa, así como tampoco por motivo de su debate y aprobación parlamentaria, en su caso.

1.5.2.4.2. Utilización de procedimientos electrónicos en los procesos selectivos de acceso al empleo público

La utilización de medios electrónicos en los procesos de selección para el acceso al empleo público está produciendo consecuencias que pudieran afectar a la garantía de los principios que rigen en esta materia y que han dado lugar a la tramitación de dos quejas de especial relevancia y repercusión pública. Entre las quejas tramitadas en el año 2019, cabe destacar:

La actuación de oficio **queja 19/0614**, al haberse tenido conocimiento de los retrasos y problemas que están surgiendo en la cobertura de sustituciones de maestros por el **nuevo procedimiento de llamamientos telemáticos** "SIPRI" de las bolsas de maestros/as.

La Administración educativa nos remite una escueta información de la que parece deducirse que los retrasos que se han ido produciendo en la cobertura de sustituciones van a solventarse con la convocatoria de dos procedimientos semanales, una vez sea "*testado el nuevo sistema de provisión de interinidades*".

Tras la ampliación de información solicitada la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos que nos precisa que una vez testado el sistema se vienen realizando, desde el 4 de marzo de 2019, dos convocatorias semanales con lo que el problema ha quedado resuelto. No se aporta, sin embargo, el informe de las causas, de índole técnica o de otro tipo, que hubieran podido motivar el haber llegado a esta situación que asimismo le fue solicitado.

Ante esta falta de respuesta consideramos oportuno poner de manifiesto a la Administración educativa algunas consideraciones en relación con el desarrollo de procedimientos electrónicos en los procesos de acceso al empleo público.

Así, le comunicábamos que la implantación de la administración electrónica trata de implementar un cambio profundo en la forma habitual de relacionarse con la Administración que exige, tanto a ésta como a los ciudadanos, la adaptación a nuevos medios y formas de interrelación que, inevitablemente, requiere de un periodo de ajuste, y no sólo para que las Administraciones públicas se doten de los medios y normas que posibiliten el funcionamiento de este nuevo sistema de interrelación con la ciudadanía, sino también para que un sector importante de ésta poco familiarizado con la utilización de los medios tecnológicos vaya pudiendo adaptarse a estos cambios importantes en la forma de comunicarse y relacionarse con la Administración.

Es evidente que la tramitación telemática de procedimientos administrativos masivos contribuye a la agilidad de estos procesos y, siempre que se respeten las normas básicas que garantizan los derechos de la ciudadanía en el desarrollo de estos procedimientos, contribuirán a reforzar los principios de eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia a los que se sujetan la actuación de las Administraciones públicas en este ámbito.

Sin embargo, en esta fase inicial de implantación de la tramitación electrónica obligatoria de estos procesos en la que nos encontramos, incidencias como las que se han producido en el desarrollo de estos procesos telemáticos -y sobre las que reiteramos nuestro desconocimiento al no haberse dado traslado del informe correspondiente- unido a las consecuencias que las incidencias que se plantean tiene para la efectividad del derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas y, en última instancia, del derecho a la educación, hubiera sido aconsejable, asimismo, que se extremara el desarrollo de los medios



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

tecnológicos de soporte para estos procedimientos a fin de evitar que se produjeran situaciones de mal funcionamiento de la aplicación informática a través de la cual se articulan estos procesos de provisión de sustituciones y vacantes sobrevenidas, como nos han hecho llegar las personas que se dirigieron a la Institución denunciando esta situación.

Finalmente, valoramos positivamente la comprobación que se ha realizado del nuevo sistema de provisión de interinidades, que nos comunicaba la Administración en su informe, y concluíamos con Resolución en la que se recomendaba a la Administración educativa que se lleven a cabo el número de convocatorias semanales precisas para asegurar una ágil e inmediata provisión de vacantes sobrevenidas y sustituciones, a lo largo de todo el curso escolar, y se sugería a ésta que, en tanto se normaliza la tramitación de procedimientos electrónicos y se consolidan como proceder habitual para relacionarse la ciudadanía con la Administración, se mejore el aplicativo informático que da soporte a la tramitación de los procesos de provisión de vacantes a fin de evitar las incidencias detectadas en estos procesos o en otros similares y, todo ello, garantizando los derechos que legalmente tiene reconocidos la ciudadanía en este ámbito.

La Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos contestó aceptando la Resolución que se le había formulado. (**queja 19/0614**).

Otras actuaciones a destacar en esta apartado son: la actuación de oficio **queja 19/2833**, iniciada como consecuencia de las numerosas quejas que se han seguido recibiendo en esta Institución por parte de profesionales sanitarios denunciando los fallos que se han vuelto a producir en relación con el sistema de **presentación de méritos a través de la Ventanilla Electrónica de Profesionales (VEC)**, a la que se accede a través de la página web del Servicio Andaluz de Salud, y que ya había sido tratado con motivo de la tramitación de la queja de oficio 17/3654. Esta situación ha dado lugar a que se inicie esa nueva actuación de oficio para continuar la investigación sobre estos hechos y realizar un seguimiento de la sugerencia que se había formulado a la Administración sanitaria que había sido aceptada por la misma. Tras la remisión de un pormenorizado informe por parte de la Dirección General de Personal del SAS se está ultimando su valoración antes de proceder a adoptar la decisión oportuna.

Y, la actuación de oficio **queja 19/6299**, que se abrió ante las numerosas quejas que nos venían presentando participantes en el proceso de acceso al Cuerpo de Profesores de enseñanzas secundarias, que habían participado en el proceso de colocación de efectivos para el curso académico 2018/2019 y que, tras cumplimentar telemáticamente la solicitud dentro del plazo establecido, figuran en los listados provisionales como excluidas, en situación de "inactivo de oficio por no presentar el anexo II". Se está a la espera del informe solicitado a la Viceconsejería de Educación y Deporte.

1.5.2.4.3. Del derecho de revisión de ejercicios y acceso a los expedientes relativos a procesos selectivos

En relación con el ejercicio de estos derechos, un año más se han recibido en esta Institución numerosas quejas por parte de personas participantes en diversos procesos selectivos de acceso al empleo público que denuncian negativas o impedimentos por parte de los órganos de selección para poder **acceder a los expedientes del proceso selectivo, así como a la revisión de ejercicios realizados**.

Estas cuestiones se encuadran en el ámbito del derecho a la información y acceso a los registros y archivos administrativos que se reconoce a la ciudadanía en el artículo 105 de la Constitución, y se consagra en la regulación que se contiene en los artículos 13.d) y 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establecen los derechos de acceso a la información pública, archivo y registros, y a conocer el estado de tramitación de los procedimientos, así como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. A su vez, dentro de la observancia del principio general de transparencia en toda actuación administrativa, el art. 55 del EBEP lo incluye como uno de los principios rectores del acceso al empleo público.

Desde esta perspectiva legal, se impone la necesidad de acomodar la actuación de las Administraciones públicas al principio de transparencia, y garantizar el derecho de la ciudadanía a recibir una atención



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

adecuada, en el marco del derecho que tiene reconocido a una buena administración (art. 31 EAA) y que comprende, entre otros aspectos, el de acceso a la información pública y transparencia en la actuación administrativa, incluido además, en su art. 133.1, como principio general de actuación y gestión de competencias de la Administración de la Junta de Andalucía.

Principios que, más si cabe aún, son de aplicación directa en el ámbito de los procesos selectivos para ingresar en el empleo público que se rigen por los principios de igualdad, mérito y capacidad por exigencia directa de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución.

La tramitación de las numerosas quejas recibidas por esta causa determinó la apertura de oficio de la **queja 19/3781**, iniciada como consecuencia de las numerosas quejas recibidas por las personas participantes en los procesos selectivos de personal docente (maestros y profesorado de secundaria y asimilados) relativas al derecho de **acceso de las personas opositoras a los ejercicios realizados, a conocer las plantillas de corrección y criterios de evaluación seguidos por los Tribunales de la oposición**, así como a obtener copias de los mismos.

Tras analizar las Bases reguladoras de estos procesos selectivos aprobadas por Órdenes de la Consejería de Educación, no observamos cambio alguno en la regulación de esta materia de un año a otro, no contemplándose en las correspondientes convocatorias otra posibilidad que impugnar el posible desacuerdo con alguna actuación administrativa que se haya producido en las distintas fases del proceso selectivo, que la de formular recurso potestativo de reposición o contencioso-administrativo contra la Orden que apruebe las listas definitivas de personal seleccionado.

De todo ello llegamos a la conclusión de que por parte de esa Administración no se han adoptado instrucciones o medidas que faciliten el ejercicio de este derecho por parte de los opositores que estimen oportuno ejercitarlo y permitan garantizarlo, como se le había sugerido desde esta Institución, lo que es fuente de numerosas impugnaciones a nivel administrativo y judicial, así como de quejas ante esta Defensoría, que año tras año se reiteran sin que se atisbe la adopción de medida alguna que permita garantizar, de manera eficaz y eficiente, el ejercicio de este derecho -constitucional, estatutaria y legalmente- reconocido a las personas participantes en este tipo de procesos.

No desconocemos que el ejercicio de este derecho de acceso puede ejercerse en el curso del proceso selectivo, con arreglo al art. 53.1 de la LPAC, o una vez finalizado el mismo, al amparo del derecho de acceso a la información pública reconocido en la LTPA, por lo que el acceso a la información pública requerida queda garantizado por una u otra vía, a pesar de que en la normativa reguladora de los mismos no se hace mención expresa al respecto.

Además, en las quejas que cada año nos vienen presentado los opositores por este motivo, se trasluce desconocimiento y descoordinación por parte de los distintos Tribunales sobre el modo de actuar cuando se plantean estas incidencias, sin que tengamos conocimiento de que por parte de la Administración educativa se hayan adoptado o transmitido las instrucciones oportunas sobre cómo actuar al respecto.

Estos aspectos cobran mayor sentido, si tenemos en cuenta que el derecho de acceso a los expedientes administrativos previstos en el art. 53.1 de la LPAC -que es el reivindicado en la inmensa mayoría de las quejas presentadas ante esta Institución al no estar finalizado el proceso selectivo-, como se afirma en la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2005, *"se ve reforzado desde el momento en que se conecta de modo directo con el ejercicio de un derecho fundamental como es el principio de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública (artículo 23.2 CE)"*.

Asimismo, tampoco pueden desconocerse las dificultades que plantea el ejercicio de este derecho al no hacerse referencia alguna al mismo en las normas que aprueban las Bases de estos procesos selectivos, así como, que si la vista del expediente se produce una vez finalizado el proceso, es muy probable que transcurra el plazo de un mes que tienen las personas interesadas para recurrir administrativamente, con lo que la resolución impugnada habrá adquirido firmeza, lo que puede generar indefensión.

Por todo ello, para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho, recomendamos a la Administración educativa (**queja 19/3781**) que se adopten las medidas oportunas a fin de que, ante las peticiones de vista del expediente, los tribunales y comisiones de selección tengan criterios claros y precisos de cómo actuar y se les den pautas concretas para que, en estos casos, se reciban a las personas interesadas



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

que lo soliciten con prontitud y se les den las explicaciones oportunas sobre la puntuación asignada. A tal fin, se le sugiere, asimismo, que en las convocatorias de los procesos selectivos de acceso a los Cuerpos de Profesorado Docente de la Administración de la Junta de Andalucía, se incluya en las Bases reguladoras de las correspondientes convocatorias la regulación de las alegaciones que puedan presentar las personas participantes en las mismas una vez sean conocidas las calificaciones provisionales de las distintas pruebas, determinando el modo en que se ejercerá el derecho de acceso al expediente y la forma en que se consideraran contestadas las mismas.

Está pendiente de respuesta por parte de la Consejería de Educación y Deporte.

1.5.2.4.4. Acceso al empleo público con carácter temporal

De las quejas recibidas durante el año 2019 en relación con el acceso al empleo temporal cabe destacar la actuación de oficio queja 18/5175, por la baremación del apartado Otros Méritos en la Bolsa de Empleo Temporal del SAS.

Durante el año 2018 se presentaron en esta Institución numerosas quejas formuladas, en su gran mayoría, por Personal de Enfermería del SAS, así como también por algunos Facultativos Especialistas de Farmacia Hospitalaria, en las que manifestaban su malestar y el que se había generado entre un numeroso grupo de estos profesionales sanitarios, por el trato desigual que se estaba dando en la **valoración del apartado Otros Méritos para el acceso a la Bolsa de Empleo Temporal** de dicha Agencia, al considerar que otros compañeros con apenas actividad científica aparecen en la citada Bolsa con una puntuación muy elevada en dicho apartado, con lo que, en palabras de los afectados, *"se está jugando con el empleo de las personas"*.

Dicha queja, igualmente, ha sido presentada en esta Defensoría por un considerable número de estos profesionales durante el año 2019, lo que motivó la apertura de la citada queja de oficio. Dada la complejidad del asunto objeto de la queja y las dificultades que plantea este tipo de valoraciones, ante el escueto informe remitido en primera instancia por el SAS se solicitó una ampliación del mismo a la Dirección General de Personal del SAS, recordándole que la valoración de estos méritos viene siendo una cuestión controvertida desde hace tiempo y que ya motivó el inicio de otra queja de oficio por parte de esta Institución en el año 2013, la queja 13/342.

En dicha queja se nos remitió por parte de la Dirección general de Profesionales del SAS un muy pormenorizado informe sobre este asunto en el que ya se reconocían los riesgos que puede reportar para la obligada observancia de los principios constitucionales de acceso al empleo público una valoración falta de rigor de estos méritos.

En la actualidad, por las quejas recibidas en esta Institución, constatamos igualmente los evidentes riesgos que siguen existiendo de trato desigual a las personas participantes en estos procesos selectivos por la posible valoración irregular de algunos de estos méritos, especialmente de los relacionados con las ponencias y comunicaciones a congresos. Del análisis de las quejas que cada año recibimos por este motivo, comprobamos que periódicamente llegan numerosas denuncias, algunas generales a todos los ámbitos profesionales -como es el caso de la valoración de determinadas comunicaciones y ponencias a congresos- y otras específicas en un determinado sector profesional -como las muy pormenorizadas incluidas en la solicitud de ampliación de informe al SAS que nos habían denunciado los especialistas de Farmacia Hospitalaria en su queja- que coinciden en plantear aspectos novedosos respecto a la aportación de méritos que deberían ser analizados para asegurar la correcta apreciación de los mismos y que requeriría, en nuestra opinión, algún tipo de actuación aclaratoria por parte del órgano o unidad competente en el ámbito de esa Administración sanitaria a fin de asegurar la imprescindible objetividad e igualdad en la valoración de los mismos.

Ello no implica, en ningún caso, menoscabar la discrecionalidad técnica que ostentan las Comisiones de Valoración para el desarrollo de sus funciones de evaluación de aspectos especializados que deben ser valorados, con rigor y objetividad, por especialistas en la materia a fin de asegurar la mayor equidad posible en su apreciación a todas las personas participantes en estos procesos. Sin perjuicio de ello, este principio de discrecionalidad técnica es conveniente que quede sujeto a elementos reglados establecidos



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

con carácter previo que permitan controlar la objetividad de la actuación del tribunal valorador y su adecuación a los principios legales a observar en su funcionamiento.

Es por ello que compartimos con el SAS las medidas que nos trasladaba para asegurar el mayor rigor y objetividad en la baremación de méritos para el acceso a la Bolsa Única de Empleo del Servicio Andaluz de Salud, a través de los informes que la Dirección General competente remite a las Comisiones de Valoración respecto a los procedimientos de actuación y los criterios que han de aplicar en la valoración de dichos méritos, así como del análisis y negociación del modelo de baremación de méritos que se está produciendo en la Mesa Sectorial.

En consecuencia, recomendamos a la Dirección General de Personal del SAS ([queja 18/5175](#)) para que, en los ámbitos que proceda, y tras la correspondiente indagación de las incidencias denunciadas en la valoración del apartado de "Otros Méritos" que se establece en la Resolución de 22 de septiembre de 2017 de la Dirección General de Profesionales, correspondiente al periodo de valoración de méritos de 31 de octubre de 2018, se adopten las medidas oportunas y proceda, en su caso, a la oportuna modificación parcial de dicha Resolución, a fin de que las Comisiones de Valoración del proceso de ordenación de la Bolsa de Empleo Temporal del SAS puedan disponer de pautas y criterios precisos para baremar con el mayor rigor y objetividad posible los méritos aportados por las personas candidatas en dicho proceso. Está pendiente de respuesta por parte de dicho Centro Directivo.

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

1.5.2.5.1. Recuperación del Premio de Jubilación para el Personal Laboral de la Junta de Andalucía

Ante las numerosas quejas recibidas en la Institución por la negativa a reconocer el premio de jubilación al personal laboral de la Junta de Andalucía, al considerarse que constituye una clara discriminación con respecto al personal funcionario que sí lo tenía reconocido, se abrió de oficio la [queja 17/3499](#) ante la Secretaría General para la Administración Pública a fin de que se pudiera solventar esta situación.

Dicha situación discriminatoria se corrigió con la **incorporación del premio de jubilación** al nuevo artículo 62.bis del **vigente Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Junta de Andalucía**, que establece un premio de jubilación para este colectivo. Sin embargo, al resultar de aplicación con efectos retroactivos desde el 13 de julio de 2018, fecha del Acuerdo Marco de la Mesa General de Negociación Común de la Administración de la Junta de Andalucía en que se adopta, quedarían excluidos de acceder al mismo, a diferencia de lo ocurrido con el personal funcionario de esta Administración, el personal laboral de la misma jubilado entre el día 31 de diciembre de 2012, fecha de derogación del sistema de jubilación anticipada a los 64 años de edad que tenía establecido el premio-incentivo de jubilación, y la fecha de efectos otorgada al vigente premio de jubilación.

Como quiera que ese proceder consideramos que suponía una discriminación para el personal laboral respecto a las condiciones en que se reconoció este derecho para el personal funcionario, se procedió a abrir de oficio la [queja 18/7409](#), respondiendo la Administración autonómica que *"no pueden trasladarse al personal laboral los acuerdos adoptados en el ámbito de la negociación con el personal funcionario, porque la negociación de las condiciones de trabajo del personal laboral tiene su instrumento propio, que es el Convenio Colectivo, que se negocia conforme a las previsiones de la legislación laboral. El personal funcionario está sujeto a un régimen estatutario ajeno a la legislación laboral y los convenios colectivos que se aplican al personal laboral. Por lo tanto, cada colectivo está sujeto a un régimen jurídico distinto, por lo que no hay un término válido de comparación entre ambos". Y concluye considerando que "la incorporación de un nuevo precepto 62.bis al Convenio Colectivo supone el establecimiento de una medida nueva que no puede ir más allá del mandato dado".*

No obstante, en la línea que instaura el EBEP de otorgar un tratamiento unitario a los aspectos comunes de los empleados públicos de una Administración, que se articularán después en sus respectivos regímenes jurídicos, consideramos que, por las razones expuestas en las Consideraciones de la Resolución de esta



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

queja, debe posibilitarse que todos los empleados públicos de la Administración andaluza tengan acceso a los derechos que configuran su estatus como tales en condiciones de igualdad, independientemente del colectivo a que se encuentren adscritos.

En esta línea, consideramos la existencia de razones objetivas para incorporar el premio de jubilación para el personal laboral sujeto al VI Convenio Colectivo, en las mismas condiciones que está reconocido para el personal funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía, con extensión de sus efectos retroactivos al 31 de diciembre de 2012.

Dicho resultado sólo se podrá alcanzar a través de la preceptiva negociación colectiva en los ámbitos específicos de negociación establecidos entre la Administración de la Junta de Andalucía y las organizaciones sindicales más representativas de los empleados públicos de dicha Administración, cuyos resultados habrán de plasmarse en los oportunos acuerdos que, en el caso del personal laboral, posibilitarían la correspondiente modificación del convenio colectivo para establecer el carácter retroactivo demandado para el premio de jubilación reconocido a dicho personal, en el marco de la obligada sostenibilidad económica financiera.

Por todo ello, se formuló Resolución a la Administración Autonómica, recomendando que, con arreglo al procedimiento establecido para la modificación del vigente VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Junta de Andalucía, a fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el acceso de todos los empleados públicos de esa Administración al disfrute de sus derechos, se promuevan las medidas oportunas para que, previo acuerdo en el ámbito de negociación general y sectorial correspondiente, puedan acceder al premio de jubilación previsto en el art. 62.bis del vigente Convenio Colectivo de Personal Laboral de la Junta de Andalucía, el personal laboral de dicha Administración que hubiera pasado a la situación de jubilación en el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 2012 al 12 de julio de 2018 y que no pudieron acceder al mismo.

La Secretaría General para la Administración Pública no acepta la Resolución formulada, discrepando de la misma por cuestiones técnicas.

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

Durante el año 2019 se han seguido recibiendo en la Institución diversas quejas que denuncian situaciones de **acoso laboral a personal de las Administraciones públicas** andaluzas que afectan al derecho que tiene toda persona a realizar su actividad laboral libre de cualquier tipo de acoso, que constituye un riesgo psicosocial que atenta contra la dignidad, la integridad moral y la salud de la persona que lo sufre (quejas 19/0241, 19/2381, 19/2685, 19/3557, 19/5134...).

El acoso laboral, también conocido como mobbing, ataca uno de los derechos fundamentales de los trabajadores tales como es la dignidad e integridad física y moral de la persona. En este sentido, la CE, en sus artículos 10, 14, 15, 18 y 40.2, garantiza a cualquier persona el derecho a recibir un trato correcto, respetuoso y digno en el ejercicio de sus funciones profesionales y a realizar su actividad laboral libre de cualquier tipo de acoso psicológico o sexual, así como de cualquier discriminación prohibida en nuestro ordenamiento jurídico.

En el mismo sentido se pronuncian las Directivas de la Unión Europea, 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000, y la 2000/78 de 27 de noviembre de 2000, sobre igualdad de trato en el empleo, y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales.

Estos principios están presentes en el Estatuto Básico del Empleado Público, en cuyo art. 95.2 se tipifica como falta disciplinaria de carácter muy grave el acoso laboral. Asimismo, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al regular en su Título II los principios de buen gobierno, que tienen que ser observados por las personas que tengan la consideración de altos cargos en las Administraciones públicas, tipifica, en su art. 29.1.b), como falta disciplinaria de carácter muy grave el acoso laboral.

Para dar cumplimiento a las normas, principios e iniciativas antes referidas, por Acuerdo de 27 de octubre de 2014, de la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Administración de la Junta de Andalucía, se aprueba el Protocolo de prevención y actuación a seguir en el ámbito de esta Administración en los casos de acoso laboral, sexual y por razón de sexo u otra discriminación. Acuerdo y Protocolo que resulta sorprendente que no estén publicados en el BOJA dado su objeto y relevancia de los derechos que pudieran resultar afectados por las conductas que se tratan de prevenir y evitar.

De las quejas recibidas y tramitadas por esta causa durante el año 2019, cabe destacar la **queja 18/0434**, en la que una funcionaria denuncia la situación de acoso laboral por los responsables de su centro de trabajo, dependiente de la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía de Málaga, y la demora en la constitución del Comité de Investigación interna al que le corresponde tramitar estas denuncias en dicha provincia.

La Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía de Málaga, en su respuesta, nos constata que las denuncias de acoso llevan más de cuatro años sin tramitarse al no haberse podido constituir el Comité de Investigación Interna al que se encomiendan estas funciones en ese ámbito territorial por renuncia de las personas propuestas por los organismos públicos competentes.

Estas circunstancias en ningún caso pueden justificar la pasividad de la Administración para no resolver esta situación y dar una respuesta a las denuncias presentadas desde hace años.

Tras recordar a la Delegación del Gobierno de la provincia de Málaga los deberes que le incumben con arreglo a lo establecido en los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución, así como en los artículos 31 y 133.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aludimos asimismo al principio de eficacia que debe informar la actuación de las Administraciones Públicas para "alcanzar los objetivos que establecen las Leyes y el resto del ordenamiento jurídico", de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.3 de la Ley 40/2015.

Como se contempla en la STSJ de la Comunidad de Madrid de 26 de noviembre de 2001, "*dicho precepto se limita imponer un deber, ciertamente jurídico, de que la actuación de la Administración se encamine a esa obtención. Podríamos afirmar que nos encontramos, al hablar del principio de eficacia, ante una «obligación de simple actividad», «de diligencia» o «de medios». Con ello venimos a afirmar que la eventual disconformidad del actuar administrativo con el principio constitucional de eficacia no será predicable por la mera constatación de que con él no se obtuvo el resultado al que debió encaminarse. La vulneración nacerá en aquel instante en que dicho actuar no vaya dirigido a la obtención del resultado querido por el ordenamiento, o que sea conforme a éste; o cuando los medios, instrumentos o etapas se presenten objetivamente como inidóneos para tal obtención; o cuando el resultado buscado; estando en línea con el querido por el ordenamiento, no alcance en su misma previsión los niveles que en ese momento pudieran objetivamente ser exigibles*".

Por todo ello, se recomienda a la Administración autonómica que promueva, de modo inmediato, las medidas que procedan para que pueda quedar constituido el Comité de Investigación Interna y, sin perjuicio de ello, se adopten las medidas que procedan para tramitar de modo inmediato las denuncias por acoso laboral presentadas por el personal de la Administración de la Junta de Andalucía en la provincia de Málaga.

La Delegación del Gobierno ha respondido recientemente comunicándonos que aún no se ha podido constituir el Comité y que se intentará constituir en las próximas semanas. Al no informarnos sobre las medidas adoptadas para que se puedan tramitar las denuncias de acoso pendientes, se ha solicitado la contestación expresa a dicha recomendación, para realizar la valoración de la aceptación o no de las recomendaciones formuladas.

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

Durante el año 2019 han sido varias las quejas que se han recibido en la Institución denunciando situaciones que afectan al derecho de los empleados públicos a que se les facilite la conciliación de su vida personal, familiar y laboral.

Entre éstas cabe destacar la **queja 18/4684** promovida por una funcionaria del Ayuntamiento de Sevilla ante la denegación de su **solicitud de permiso por cuidado de su hija que padecía una enfermedad grave**,



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

motivo por el que en el año 2011 se le había concedido el permiso solicitado hasta que su hija cumpliera 18 años.

En el informe remitido por el Ayuntamiento se indica que la denegación del permiso solicitado obedece a que el supuesto de hecho planteado por la solicitante no cabría incluirse dentro del permiso retribuido por enfermedad grave del art. 6.7 del Acuerdo que establece el régimen jurídico en materia de permisos y licencias del personal funcionario del Ayuntamiento de Sevilla, debido a su carácter de permanencia en el tiempo.

No obstante, en el expediente se constata la existencia de los supuestos de hecho que deben darse para causar derecho a este permiso (gravedad de la enfermedad de la hija de la empleada municipal y la necesidad de cuidado directo, continuo y permanente de la misma, acreditada por el informe del servicio público de salud) y que ya fueron apreciados por la Administración municipal para la concesión, en el año 2011, del permiso solicitado por la interesada por este motivo hasta que su hija cumpliera la edad de 18 años.

Teniendo en cuenta lo anterior, parece cuestionable la fundamentación contenida en la resolución desestimatoria del permiso solicitado al considerar que la naturaleza temporal del mismo choca con el carácter permanente de la enfermedad que lo causa, confundiendo, a nuestro entender, la interpretación que se da al término permanente en la normativa de aplicación reguladora de estos permisos y que se refiere a una cualidad que deberá afectar a la enfermedad, como ocurre en este caso, no en cambio, como parece interpretar el Ayuntamiento, a la duración del permiso.

Así, si bien es cierto que de las normas que resultan de aplicación para la concesión o denegación del permiso solicitado (art. 49. del EBEP y Decreto de la Junta de Andalucía 154/2017, de 3 de octubre, por el que se regula el permiso del personal funcionario para atender el cuidado de hijos e hijas con cáncer u otra enfermedad grave al que se remite el Acuerdo municipal de 3 de noviembre de 2017 sobre permisos y licencias aplicables al personal funcionario del Ayuntamiento de Sevilla) pueda deducirse que este permiso tenga que ser permanente en el tiempo, su concesión, que no tiene un carácter indefinido, está sujeta a unas causas temporales de extinción del mismo que vienen tasadas en el art. 7 del Decreto 154/2017, y entre las que no se incluye la indefinición temporal de la enfermedad grave padecida por el hijo o hija del empleado público, lo que resulta coherente con la gravedad de la situación de hecho protegida y las consecuencias que la misma tiene para los progenitores, por lo que consideramos que no puede motivarse su denegación en dicha causa.

En consecuencia, la interpretación que mantiene el Ayuntamiento y en base a la cual deniega a la interesada su solicitud de permiso, consideramos que no procede, siendo contraria al régimen jurídico que resulta de aplicación, ocasionándole con ello un grave perjuicio a la interesada al estar privándola, con dicha interpretación, de un derecho que legalmente le corresponde, tanto a ella como a su hija que padece una grave enfermedad que requiere de su atención y cuidado.

Por todo ello, recomendamos al Ayuntamiento de Sevilla que, sin mas demora, se adopten las medidas que procedan para que, en el marco legal vigente que resulta de aplicación, sea concedido a la interesada el permiso de dos horas al inicio de la jornada laboral solicitado para atender a su hija discapacitada de diecinueve años.

Estamos a la espera de la respuesta del Ayuntamiento a la Resolución formulada.

También merece reseñarse en este apartado, la queja 19/2688 promovida por un funcionario de la Delegación Territorial de Empleo de Almería por la denegación del permiso solicitado de **reducción de jornada para el cuidado de su madre**.

“Reducción de jornada para el cuidado de su madre”

La Delegación Territorial, tras indicarnos que, en su criterio, procedería la concesión del permiso según lo establecido en el art. 48.h) del EBEP, nos informa que, de acuerdo con lo establecido en el apartado 9.1) de la Instrucción 4/2012, de la Secretaría General para la Administración Pública, en la que se determinan los supuestos y condiciones de disfrute de los permisos y reducciones de jornada por razones de conciliación de la vida personal, familiar



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

y laboral, y tras consulta a dicho Centro Directivo, ha tenido que desestimar la solicitud de permiso realizada por el interesado al considerarse que no procede su concesión con arreglo al criterio establecido en la referida Instrucción.

Ante esta respuesta se procede a cerrar la queja con la Delegación Territorial de Empleo de Almería, que se limita a dar cumplimiento a las instrucciones recibidas del citado órgano superior.

Sin perjuicio de ello, al considerar que, de confirmarse la interpretación que viene aplicando la Secretaría General para la Administración Pública en estos casos, podría afectar, además de al art. 48.c) del EBEP, al contenido del Acuerdo Marco de 13 de julio de 2018, de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, para la mejora de la calidad del empleo público y de las condiciones de trabajo del personal del sector público andaluz, que introduce una serie de medidas para avanzar en la conciliación de la vida familiar y laboral, se ha procedido a abrir de oficio la **queja 19/6295** ante la referida Secretaría General a fin de aclarar las cuestiones expuestas.

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

En la **queja 19/0739**, la organización sindical SAF denuncia el no **reconocimiento con carácter retroactivo de los trienios** completados en más de un grupo, por el valor del grupo superior, al haber sido solicitados con anterioridad a la fecha de efectos de la Instrucción 1/2019 de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública.

Dicha Instrucción se adopta tras la tramitación de la queja que presentó dicho Sindicato ante esta Institución para que se modificara la Instrucción 3/2005 de dicho Centro Directivo a fin de dar una nueva redacción al apartado Undécimo de la misma, estableciendo que la valoración de los trienios se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el art. 46.2 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y no 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.

Como consecuencia de la tramitación de dicha queja y del Informe emitido por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía al respecto, por parte de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, con fecha 15 de enero de 2019, se dicta la Instrucción 1/2019, por la que se modifica la Instrucción 3/2005 en el sentido pretendido, si bien se contempla en la misma que, a dichos efectos, no se reconocerán los servicios prestados en otras Administraciones, así como que su aplicación se limita a los trienios perfeccionados a partir de la fecha de su aprobación.

La Administración considera que se trata de un mero cambio interpretativo que no tiene consecuencias para el reconocimiento de trienios realizados con anterioridad, a pesar de que la interpretación mantenida ha supuesto un perjuicio evidente para aquellos empleados públicos que han 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 ha reconocido en el grupo superior por ese motivo.

Ante este proceder recordamos a la Administración que la interpretación de las normas, ante situaciones como las planteadas, es obligada en base a criterios de legalidad, pero ello no puede amparar una libertad absoluta de interpretación que, en todo caso, queda condicionada por el cumplimiento de principios jurídicos, como el de legalidad, el de jerarquía normativa, el de seguridad jurídica o, también en este caso, el de igualdad, y que vinculan al intérprete.

Es por ello que, en atención a las circunstancias que concurren en este asunto, cuando la Administración se plantea el cambio de criterio interpretativo para restablecer los principios constitucionales de garantía jurídica, debe también valorar los efectos desfavorables que se han producido a los interesados afectados por la interpretación que venía manteniendo y considerar que medidas puede adoptar para contrarrestarlos, en el marco de la legalidad vigente, para evitar que se produzcan esos efectos discriminatorios. 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 esa Administración.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Atendiendo a la complejidad de la cuestión planteada por las circunstancias que concurren en la misma, así como a los propios límites que se contemplan en el Capítulo I del Título V de la mencionada Ley 39/2015 para la revisión de oficio de los actos administrativos, concluimos con la oportuna Resolución, en la que se recomienda a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública la modificación del apartado Undécimo de la Instrucción 3/2005, valorándose, 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 recomienda que se adopten las medidas que procedan a fin de que sean tenidas en cuenta estas consideraciones en la decisión de los recursos pendientes de resolver formulados por los empleados públicos de la Administración General de la Junta de Andalucía que hubieran completado trienios en distintos grupos para que les sean reconocidos aplicando el art. 46.2. b) de la Ley 6/1985, sugiriéndole, a estos efectos, que se solicite el correspondiente informe al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Por parte de la Viceconsejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior se ha respondido aceptando la Resolución formulada (**queja 19/0739**).

1.5.2.5.5. Tiempos de descanso en el desempeño de su trabajo de los funcionarios de la Policía Local

Durante el año 2019 se ha tramitado en esta Institución la **queja 18/4671** promovido por un representante sindical de la Policía Local del Ayuntamiento de Jaén, en relación con una posible vulneración de los derechos de este colectivo en lo que afecta a **tiempos de descanso** en el desarrollo de su trabajo por el incumplimiento de la Directiva Europea 2003/88/CE por parte de dicho Ayuntamiento.

La cuestión central que subyace en esta queja se refiere a si es o no de aplicación a los Cuerpos de Policía Local la Directiva 2003/88/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

La opinión del Ayuntamiento de Jaén, así como de los representantes de otras organizaciones sindicales distintas a la que promueve la presente queja, es que la mencionada Directiva no es de aplicación en este ámbito, por cuanto el art. 1.3 de la misma dispone que ésta se aplicará a todos los sectores de actividad, privados y públicos, en el sentido del artículo 2 de la Directiva 89/391/CEE, que establece, en su apartado 2, que *"no será de aplicación cuando se opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil"*.

La organización sindical promotora de la queja, por su parte, mantiene que la referida Directiva es de aplicación en este ámbito, toda vez que el mencionado apartado 2 de la Directiva 89/391/CEE, no puede interpretarse en el sentido de excluir de su ámbito de aplicación a las fuerzas armadas o a la policía toda vez que esa posibilidad viene condicionada a que *"se opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública"*, sin que quede justificado en los informes y documentos aportados a esta Institución por el Ayuntamiento de Jaén *"de manera concluyente"* esas particularidades que justifiquen la no aplicación de la Directiva 89/391/CEE al Cuerpo de Policía Local de dicho Ayuntamiento. Asimismo, aporta diversos informes jurídicos para fundamentar su posición.

La determinación del alcance de estas Directivas en los aspectos cuestionados ciertamente tiene su dificultad, dadas las dudas interpretativas que ha generado su aplicación. Tanto es así que la propia Unión Europea en su Diario Oficial C 165/2017, de 24 de mayo, hace pública la *"Comunicación interpretativa sobre la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (2017/C 165/01)"*.

En dicha Comunicación se considera que *"la exclusión del ámbito de aplicación establecido en el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 89/391/CEE debe interpretarse restrictivamente y de forma «que limite su alcance a lo que resulte estrictamente necesario para salvaguardar los intereses que según dicha Directiva pueden proteger los Estados miembros»"*. Concluyendo que *"la Directiva sobre el tiempo de*



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

trabajo es aplicable a las actividades de las fuerzas armadas, la policía y los servicios de protección civil. Es también aplicable a otras actividades específicas de la función pública siempre que se lleven a cabo en circunstancias normales".

En este mismo sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea precisa el alcance de la exclusión prevista en el art. 2.2 de la Directiva, señalando *"que solo permitiría exclusiones en el caso de «acontecimientos excepcionales en los cuales el correcto desarrollo de las medidas destinadas a garantizar la protección de la población en situaciones de grave riesgo colectivo exige que el personal que tenga que hacer frente a un suceso de este tipo conceda una prioridad absoluta a la finalidad perseguida por tales medidas con el fin de que ésta pueda alcanzarse».*

Por todo ello, la conclusión a que llegamos es que, dado el carácter de disposición básica de dicha Directiva sobre el tiempo de trabajo que establece unos niveles mínimos de protección de los trabajadores, en su sentido más amplio, y que las excepciones que contempla para su aplicación a determinadas actividades públicas (policía) se refieren a supuestos excepcionales destinados a garantizar la protección de la población en situaciones de grave riesgo colectivo, sería de aplicación a los Cuerpos de Policía Local, con la flexibilidad y peculiaridades que se contemplan en la misma en función de las singularidades que presenta el cumplimiento de esta función pública.

Se recomienda, en consecuencia, al Ayuntamiento de Jaén que, previa negociación con los órganos de representación del personal de dicho Ayuntamiento, se adopten las medidas que procedan para adaptar la ordenación de tiempos de trabajo de la Policía Local a la Directiva 2003/88/CE.

La Recomendación formulada ha sido aceptada por el Ayuntamiento de Jaén. ([queja 18/4671](#)).

1.5.2.6. En relación a las Políticas Activas de Empleo

1.5.2.6.1. Demoras en la tramitación y pago de las ayudas a desempleados que han participado en cursos de Formación Profesional para el Empleo

Durante el año 2019 han continuado recibándose y tramitándose numerosas quejas por los retrasos de más de cinco años acumulados en la resolución y pago de los expedientes de ayudas solicitadas por personas desempleadas que han participado en cursos de FPO, sin observarse por parte de la Administración de Empleo que se adopten medidas extraordinarias que permitan revertir esta situación.

El Defensor del Pueblo Andaluz ha venido denunciando desde años esta situación que es prototipo de la mala práctica administrativa contraria al derecho a una buena administración, que se establece en el art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y se reconoce expresamente en las normas reguladoras del procedimiento administrativo, a nivel general y autonómico, en el sentido que hemos comentado con anterioridad.

Durante años esta Institución ha venido demandando a la Administración de empleo que cumpliera con las normas que le obligan a resolver estos expedientes en unos plazos determinados y que adoptara las medidas oportunas que permitieran revertir la situación de interminables demoras que, a pesar de los años transcurridos y de los continuos recordatorios realizados a la Consejería de Empleo, siguen sin resolverse en un plazo razonable.

Ante esta situación, y dado el reiterado incumplimiento que supone de las normas legales y reglamentarias que está obligada a observar la Administración, hemos recordado a dicha Consejería que el art. 29 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, preceptúa que los plazos señalados en ésta y en las demás leyes obligan a las Autoridades y al personal al servicio de las mismas para la tramitación de los asuntos de su competencia. Así como que el art. 21.6 de dicha Ley dispone que el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, y los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver, son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento legal de dictar resolución expresa.

La prolongada **situación de retraso en la resolución de los expedientes de ayudas correspondientes a acciones formativas de FPO**, y la falta de adopción de las medidas necesarias que permitan la tramitación



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

de estos expedientes en los plazos legalmente previstos, a pesar de las reiteradas recomendaciones realizadas por esta Institución al respecto, pone también de manifiesto el incumplimiento de principios generales básicos a los que debe sujetarse la Administración de empleo en su actuación y que imponen a cualquier organismo público, en su funcionamiento, la obligación de ordenar adecuadamente sus recursos en orden a la prestación eficaz y eficiente de los servicios que tiene encomendados. Es por ello que se ha vuelto a reiterar a dicha Administración la necesidad de una adecuada planificación y ordenación de sus recursos para la eficaz prestación de sus servicios.

Finalmente, las quejas tramitadas por este motivo han concluido recomendando a la Dirección General de Formación para el Empleo que, sin más dilación que la estrictamente necesaria para la comprobación de los datos y requisitos previstos en la norma de concesión de estas ayudas, se dicte resolución que ponga término a estos procedimientos y, en su caso, se proceda de forma inmediata al reconocimiento de las ayudas que pudieran corresponderle derivadas de los cursos de Formación Profesional para el Empleo impartidos, y al abono de las correspondientes prestaciones económicas derivadas de las mismas.

Asimismo, se le recomendaba que, a la mayor urgencia posible, se adopten las medidas de racionalidad organizativa que sean necesarias para la puesta al día de los expedientes relativos a solicitudes de subvenciones y ayudas derivadas de los cursos de Formación Profesional para el Empleo, y garantizar la resolución de estos expedientes en el plazo legalmente establecido de tres meses, contados desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

Ante las Resoluciones formuladas, la Dirección General de Formación para el Empleo responde aceptándolas y comunicándonos, por primera vez, la adopción de medidas concretas destinadas a resolver definitivamente estos retrasos endémicos que se vienen produciendo en la tramitación de estos expedientes de ayudas, entre las que cabe destacar: un Plan de Choque de 6 meses de duración, que se concreta en la incorporación de 114 funcionarios interinos en las 8 Delegaciones Territoriales que considera que permitirá, *"desatascar y actualizar los expedientes pendientes de resolución"*, las medidas tendente al refuerzo de los recursos materiales actualmente disponibles que se concretan en la mejora de los soportes informáticos empleados en el trámite y en la remisión de expedientes al órgano interventor, y la unificación de los criterios de gestión y de fiscalización que aseguren la fiabilidad y objetividad de la información y de la gestión, dentro del marco normativo aplicable.

Recientemente se ha mantenido una reunión con la Secretaría General de Ordenación de la Formación Profesional en la que el titular de la misma nos ha trasladado los primeros resultados del plan de choque implantado para normalizar dicha situación. Según los datos comunicados, en estos primeros meses de funcionamiento de este plan extraordinario de actuación, de los 1.800 expedientes pendientes se han resuelto un número cercano a los 1.000, y de las 29.900 peticiones de becas pendientes de tramitar se han resuelto 13.800.

Tras reconocer a la Administración el esfuerzo realizado en el sentido que, desde hace años, se le ha venido reclamando, quedamos a la espera de verificar los resultados finales de las medidas adoptadas.

1.5.2.6.2. Demora en percibir las cantidades correspondientes a la Subvención del Bono Empleo

En la [queja 19/0206](#), la persona interesada se dirige a esta Institución ante la demora en el abono de las cantidades correspondientes a la Subvención del **"Bono de Empleo Joven"** que le había sido concedida en agosto de 2017, una vez presentada, en plazo y forma, la documentación requerida para la justificación del cumplimiento del objeto de la subvención. Además, la falta de respuesta de la Administración de empleo a sus solicitudes de información sobre el estado de su expediente.

En cuanto al plazo en que deba hacerse efectivo el pago de estas ayudas, la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, reguladora de las mismas, no contempla ninguno, así como tampoco, con carácter general, en las normas a las que se remite dicha Ley para lo no previsto en la misma: Ley General de Subvenciones, Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, y el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, que aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, entre otras.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Ello no puede interpretarse en el sentido de que esa Administración tenga un plazo ilimitado para el pago de una obligación que ha contraído y reconocido expresamente a la sociedad reclamante, que ha cumplido con las obligaciones justificativas que le impone la normativa reguladora de la subvención concedida, como se señala expresamente en el informe remitido por la Administración de empleo, y que determinó que se emitiera el correspondiente documento contable de pago, fiscalizado de conformidad por la Intervención con fecha 29 de mayo de 2018.

En este caso, al no estar previsto un plazo máximo para el pago de esta modalidad de subvención en las normas citadas, así como tampoco en el Decreto 5/2017, de 16 de enero, por el que se establece la garantía de los tiempos de pago de determinadas obligaciones de la Administración de la Junta de Andalucía y sus Entidades Instrumentales, habría que estar a lo establecido en la Ley General de la Hacienda Pública de esta Administración, que establece en su art. 29, con carácter general, el plazo en que deben pagarse las obligaciones de la Hacienda Pública Autonómica, que será de tres meses, desde la notificación de la resolución judicial firme o del reconocimiento de la obligación.

En este caso concreto, además, la Disposición adicional segunda de la Ley 2/2015, sobre dotación de medios para la gestión de los Programas, establece, en su apartado 1, que para llevar a cabo la gestión, entre otros, de los Programas Emple@Joven y Emple@30+ se dotará al Servicio Andaluz de Empleo de los medios humanos y materiales necesarios, a través de los instrumentos de financiación previstos en la normativa de aplicación, así como cualquier otro medio que resulte necesario para la adecuada gestión de los incentivos.

Respecto a la negativa a facilitar la información solicitada ante una demanda de pago que se reitera en el tiempo, no estimamos que esté justificada la misma en base a la regulación contenida en el Decreto 204/1995 y, menos aún, el no darle explicación alguna al respecto ni orientarle sobre otros medios a través de los cuales podría recabar la información solicitada.

En consecuencia, recomendamos a la Dirección Provincial de Sevilla del Servicio Andaluz de Empleo que adopte las medidas necesarias para la puesta al día de los expedientes relativos a las subvenciones para la contratación de personas titulares del Bono de Empleo Joven, procediéndose a la resolución de estos expedientes y abono de las correspondientes prestaciones económicas derivadas de los mismos en el plazo establecido en las normas reguladoras de este procedimiento. Asimismo, se le recomienda que sea facilitada información telefónica del estado de tramitación en que se encuentra un determinado procedimiento administrativo, en el que no se contengan datos especialmente sensibles y protegidos o complejos de facilitar, a solicitud de la persona interesada, previa comprobación de los datos identificativos que se consideren adecuados para acreditar la legitimidad de la consulta.

La Resolución ha sido aceptada por la Administración de empleo.

1.5.2.6.3. Retrasos en la expedición de títulos al alumnado que había realizado Cursos de Formación Profesional

Esta Institución ha procedido a abrir de oficio la [queja 18/7453](#) al tener conocimiento de que a más 100 personas que habían finalizado un curso de Formación Profesional para el Empleo no se les había podido expedir el certificado correspondiente ante la falta de personal de administración en la Dirección Provincial de Sevilla del Servicio Andaluz de Empleo y que ello estaba teniendo consecuencias muy perjudiciales para el desarrollo de una determinada actividad profesional, como es la de los vigilantes de seguridad

Tras reconocerse por parte de la Administración de Empleo que, en este caso, de forma excepcional, se habían producido determinadas disfunciones en la tramitación de la expedición de dichos certificados, pusimos de manifiesto a la misma el deber que le incumbe de extremar el rigor en el cumplimiento de las normas e instrucciones vigentes de aplicación en este ámbito, a fin de desarrollar eficazmente las políticas de formación profesional para el empleo que posibiliten el desarrollo personal de las personas trabajadoras, capacitándolas para el desempeño cualificado de las diferentes profesiones y para el acceso al empleo.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Asimismo, se le pusieron de manifiesto los principios y normas que garantizan el derecho a una buena administración de la ciudadanía por parte de la Administraciones públicas andaluzas, en el sentido expuesto en los apartados iniciales del presente Capítulo.

En base a dichas consideraciones, se le recomienda (queja 18/7453) que, en caso de que no se hubieran adoptado, se proceda a adoptar las medidas oportunas para asegurar la emisión de los certificados de las acciones formativas cursadas por alumnos que hubieran realizado cursos de Formación Profesional para el Empleo en el plazo de un mes desde su finalización, para que no vuelvan a producirse este tipo de

dilaciones. Asimismo, se le sugiere que se valore la conveniencia de que la determinación de este plazo de un mes para la emisión de dichos certificados se incluya también en la Carta de Servicios de ese organismo, o del que proceda en el ámbito competencial de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, y se promuevan las medidas oportunas para ello.

El Servicio Andaluz de Empleo nos contesta aceptando la Resolución formulada. (queja 18/7453).

“Problemas en la resolución de los expedientes de solicitud de PNC”

1.5.2.7. Quejas en materia de Seguridad Social

1.5.2.7.1. Pensiones No Contributivas (PNC)

Desde finales del año 2018 se venía observando en esta Institución, a través de las quejas que nos dirige la ciudadanía, considerables **retrasos y problemas en la resolución de los expedientes de solicitud de PNC**, tanto de Jubilación como por Incapacidad (las quejas afectadas aparecen citadas en el apartado 1.2.2 del presente Capítulo). Las personas que se han dirigido a esta Institución muestran su disconformidad con la tardanza en tramitar y resolver estas solicitudes por parte de la Administración de Igualdad y Políticas Sociales, localizándose la problemática fundamentalmente en las provincias de Sevilla y Málaga.

Asimismo, basan sus denuncias en el hecho de ser personas que se encuentran en una difícil situación personal en el plano económico, en muchos casos rayando la situación de emergencia social, ante la ausencia de algún tipo de percepción económica para su supervivencia, teniendo que ser atendidos en muchos de estos casos por los servicios sociales municipales o por entidades privadas de asistencia social.

Tras admitirse a trámite todas estas quejas, y solicitar los preceptivos informes a las Delegaciones Territoriales correspondientes, ante las respuestas obtenidas, que vinculan siempre estas situaciones a cuestiones burocráticas, y dado que éstas no sólo no se solventaban, sino que por las quejas que seguíamos recibiendo apreciamos que iban aumentando, consideramos oportuno iniciar una actuación de oficio (queja 19/15159).

En la tramitación de la queja, al comparar los datos de gestión de estas pensiones en Andalucía en el periodo comprendido entre los años 2013 y 2018, la primera conclusión relevante que se pone de manifiesto es el aumento del diferencial entre solicitudes presentadas y resueltas en Andalucía en este periodo. Así, mientras que el número total de solicitudes de PNC presentadas anualmente en esta Comunidad Autónoma, tomando como referencia los años 2013 y 2018, ha disminuido un 8,21%, pasando de las 11.264 solicitudes a las 10.339, el de expedientes pendientes de resolver en el año, a pesar de la disminución del número de solicitudes, ha crecido un 73,20%, pasando de los 3.374 pendientes en el año 2013, a los 5.844 que estaban pendientes al finalizar el año 2018.

Este diferencial, aún inscribiéndose en la tendencia general a nivel estatal, se encuentra muy por encima de la media del conjunto de Comunidades Autónomas para el mismo periodo, que en el caso de solicitudes de PNC presentadas ha disminuido un 4,53%, y en el de expedientes pendientes de resolver, ha aumentado un 15,52%.

Lógica consecuencia de todo ello es la disminución del número de personas beneficiarias de PNC en ese periodo en Andalucía, que han pasado de las 102.021 del año 2013, a las 97.847 en el año 2018, un 4% menos. Porcentaje algo menor al de la media estatal que ha bajado en el mismo periodo un 4,53%.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Los datos de gestión expuestos muestran una tendencia similar en todas las provincias andaluzas, si bien, como se indica en el informe remitido por la Administración autonómica, la situación es especialmente preocupante en las provincias de Málaga -en la que han disminuido las solicitudes un 14,73% y han aumentado el número de expedientes pendientes en un 246% (de 428 a 1.482)- y en la de Sevilla -con disminución de un 11,35% de las solicitudes e incremento de los expedientes pendientes en un 55% (de 1.866 a 2.882).

Con independencia de estos datos, al valorar la situación de la gestión de estas pensiones para esta Institución el elemento de análisis más importante es la realidad social existente detrás de cada uno de expedientes de solicitud de una PNC que, en la mayoría de los casos, están promovidos por personas en una delicada situación social, que acuden a este recurso para poder paliar unas necesidades básicas de subsistencia.

En la tramitación de las quejas que nos dirige la ciudadanía por las demoras excesivas en la resolución y pago de sus expedientes, muchas de estas personas que se dirigen a la Institución nos ponen de manifiesto su situación de extrema necesidad, bien por tener cargas familiares que no admiten demora, bien por ser personas que no tienen a ningún familiar que las auxilien, y carecer en todo caso de los recursos mínimos para subsistir.

Como se contempla en la propia exposición de motivos de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, la ampliación de la protección social a la que trata de dar respuesta dicha Ley es una aspiración social de solidaridad dirigida a *"asegurar a los ciudadanos, particularmente a quienes se encuentran en estado de necesidad, unas prestaciones mínimas"*.

Estas situaciones de necesidad, no suficientemente cubiertas por los mecanismos asistenciales, vienen a ser satisfechas de forma más segura jurídicamente y con mayor grado de suficiencia protectora con las nuevas modalidades no contributivas de las pensiones de invalidez y jubilación que dicha Ley establece, y que garantiza a personas mayores o con enfermedades invalidantes, que les impiden el desempeño de cualquier posible trabajo, su derecho a obtener unas prestaciones mínimas para afrontar sus necesidades básicas. Lo que constituye un objetivo básico de la Comunidad Autónoma andaluza, de acuerdo con lo establecido en el art. 10.3.14º del EAA y concretado en los artículos 19 y 24 del mismo.

Ante estas circunstancias, y teniendo en cuenta que el art. 31 del EAA garantiza a toda la ciudadanía, dentro del derecho a una buena administración, que sus asuntos se resolverán en un plazo razonable, y que el plazo específico de 90 días que se determina en el Real Decreto 286/2003, de 7 de marzo, para resolver estos procedimientos no se viene cumpliendo, especialmente en las provincias de Málaga y Sevilla, incumplándose con ello la obligación de resolver en plazo que establece la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se formuló la oportuna Resolución a la Dirección General de Personas Mayores y Pensiones no Contributivas.

En dicha Resolución, tras incluir el correspondiente recordatorio de deberes legales a esa Administración, se le recomienda que, a la mayor urgencia posible, se adopten las medidas de racionalidad organizativa que sean 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 aprueben planes especiales de trabajo para las provincias de Málaga y Sevilla, que tienen mayores retrasos en la gestión.

La Administración, tras poner de manifiesto determinados aspectos de la regulación de estas pensiones que dificultan su gestión y que no pueden modificar al estar establecidos en normas de ámbito estatal, ponen de manifiesto su voluntad de adoptar las medidas recomendadas para normalizar la tramitación de las mismas en los plazos previstos legalmente.

1.5.2.7.2. Defensa de las Pensiones Públicas

Con motivo de la tramitación de la queja 19/1478 que nos dirige la Asociación ASJUBI40, sobre anulación de los coeficientes correctores para acceder a pensiones de jubilación para carreras de cotización de 40 o más años, se ha participado al Defensor del Pueblo esta problemática como continuación de las



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

actuaciones promovidas ante dicho Comisionado como consecuencia de las peticiones que nos vienen dirigiendo los movimientos y plataformas de defensa de las pensiones públicas.

En relación con este asunto, en el año 2019 la Defensoría estatal ha realizado las gestiones oportunas ante la Secretaría de Estado de Seguridad Social, informando a los promotores de la queja, y comprometiéndose a informar a las Cortes sobre esta pretensión. Asimismo, se ha participado la pretensión de la Asociación ASJUBI40 al Parlamento de Andalucía para su conocimiento por los grupos parlamentarios, solicitando puedan ser recibidos por los mismos para tratar de dicha cuestión.

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 19/0614**, dirigida a la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos, de la Consejería de Educación y Deporte, relativa a retrasos y problemas en la cobertura de sustituciones de maestros por el nuevo procedimiento de llamamientos "SIPRI".

- **Queja 19/1559**, dirigida a la Dirección General de Personas Mayores y Pensiones No Contributivas, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, relativa a la demora en la resolución de las solicitudes de pensiones no contributivas.

- **Queja 19/1992**, dirigida al Ayuntamiento de Almería, relativa al mantenimiento en la convocatoria de 60 plazas de Policía Local como causa de exclusión por motivos médicos de la diabetes y otras enfermedades que han sido eliminadas como tales para el acceso al empleo público por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30/11/2018.

- **Queja 19/2102**, dirigida a la Secretaría General de Interior y Espectáculos Públicos, de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, relativa a la adecuación del cuadro de exclusiones médicas que rigen para el ingreso en las distintas categorías de los Cuerpos de la Policía Local al Acuerdo del Consejo de Ministros de 30/11/2018.

- **Queja 19/2103**, dirigida al Ayuntamiento de Abla, relativa al mantenimiento en la convocatoria de una plaza de Policía Local del Ayuntamiento de Abla como causa de exclusión por motivos médicos de la diabetes y otras enfermedades que han sido eliminadas como tales para el acceso al empleo público por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30/11/2018.

- **Queja 19/2253**, dirigida a la Universidad de Sevilla, relativa a la no inclusión en el cupo de reserva discapacidad, del 1% de plazas para personas con enfermedad mental.

- **Queja 19/2833**, dirigida a la Dirección General de Personal del Servicio Andaluz de Salud, relativa a la problemática del Sistema de Ventanilla Electrónica de Profesionales (VEC) del SAS.

- **Queja 19/3716**, dirigida a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, relativa a demoras en las reubicaciones por motivos de salud del personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía.

- **Queja 19/3719**, dirigida a la Dirección General de Personal del Servicio Andaluz de Salud, relativa a adaptaciones de tiempo y medios a discapacidad inferior al 33% en pruebas de acceso al empleo público del personal estatutario.

- **Queja 19/3720**, dirigida a la Secretaría General de Interior y Espectáculos Públicos, de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, relativa a la exclusión de edad por movilidad en la Policía Local.

- **Queja 19/3781**, dirigida a la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos, de la Consejería de Educación y Deporte, relativa al derecho de acceso a los ejercicios realizados por los participantes en las oposiciones de personal docente.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

- **Queja 19/3928**, dirigida a la Secretaría General para la Administración Pública, de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior y a la Viceconsejería de Cultura y Patrimonio Histórico, de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, relativa a la insuficiencia de recursos humanos de los Conservadores del Patrimonio,
- **Queja 19/6291**, dirigida a la Dirección General de Administración Local, de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, relativa a la aplicación del porcentaje de reserva regulado en la ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los derechos y la atención a las personas con discapacidad en Andalucía, en los procesos selectivos convocados por la Administración Local Andaluza.
- **Queja 19/6295**, dirigida a la Secretaría General para la Administración Pública, de la Consejería de Presidencia y Administración Pública, relativa a reducción de jornada por guarda legal.
- **Queja 19/6299**, dirigida a la Viceconsejería de Educación y Deporte, relativa a la exclusión de participantes en procesos selectivos y de colocación de efectivos de personal docente por incidencia.
- **Queja 19/6401**, dirigida a la Secretaría General para la Administración Pública, de la Consejería de Presidencia y Administración Pública, relativa al permiso de paternidad.

1.5.3.2. Colaboración de las administraciones.

Con respecto a la **colaboración de las Administraciones con esta Institución** en materia de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social, en 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 Administraciones:

- Quejas 18/3 y 19/0858, al Ayuntamiento de Sevilla.
- Quejas 18/6077 y 18/3549, a la Dirección General de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Sevilla.
- Queja 18/6115, al Ayuntamiento de Cádiz.

1.5.3.3. Resoluciones no aceptadas.

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

- Resolución recaída en la **queja 18/1476**, dirigida al Ayuntamiento de Colmenar (Málaga), a fin de que, sin más dilación, se proceda a dar respuesta a la solicitud del interesado para que se le reintegren los gastos ocasionados por no haberse atendido la petición de anticipo que había solicitado
- Resolución recaída en la **queja 18/3394**, dirigida al Ayuntamiento de Colmenar (Málaga), para que, sin más dilación, se proceda a dar respuesta a la solicitud presentada por la persona promotora de la queja, con fecha 23 de febrero de 2018, ante dicho Ayuntamiento, para que se procediera a la revisión de oficio de la RPT del mismo.
- Resolución recaída en la **queja 18/6072**, dirigida a la Universidad de Sevilla, para que cuando se tenga que excluir a alguna de las personas que se hubieran designado como miembro de una comisión de selección para el acceso a una plaza de concurrencia pública, se proceda a la designación de la persona que le vaya a sustituir y, en el caso de que la persona designada fuera la que inicialmente se nombró como suplente, se proceda a designar a otro funcionario como suplente de aquél y, en todos los casos, se proceda a su publicación en los diarios oficiales correspondientes.



Este tema en otras materias

BALANCE DEL DEFENSOR

1. Introducción

...

Especialmente contundente ha sido el **informe del relator de la ONU de pobreza severa**, Philip Alston. Apenas dos semanas de visita le han bastado para detectar la gravedad de lo que hace años venimos alertando Instituciones garantistas de derechos y organizaciones sociales. **La recuperación de la crisis está siendo a dos velocidades**, venimos diciendo en nuestros últimos Informes, en los que analizamos las consecuencias de la crisis económica.

La lista de los problemas apuntados por el relator es larga. Así, la España poscrisis registra **más pobreza y exclusión**; un inadecuado **sistema de protección social**, con unas ayudas sociales insuficientes, como por ejemplo las pensiones no contributivas que no llegan a los 400 euros al mes; unos servicios sociales "colapsados por la burocracia"; crisis de **vivienda**; alta tasa de **abandono escolar** prematuro (el peor de la UE)... mientras que los ricos cada vez tienen más dinero y pagan menos impuestos.

Por colectivos, el informe del relator destaca la desatención de los habitantes en zonas rurales, las trabajadoras domésticas y las personas con discapacidad. Especialmente alarmante son las condiciones de algunos campamentos de inmigrantes, que sobreviven en condiciones «mucho peores que un campamento de refugiados», y la exclusión de las personas de etnia romaní.

...

2. Principales indicadores

2.1. Políticas sociales

...

El **Empleo** es el segundo bloque de Políticas Sociales con mayor necesidad de respuesta por parte de esta Institución (20%). En esta materia, las personas 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, la resolución de sus asuntos. Las medidas adoptadas para evitar estas situaciones no han conseguido erradicar de nuestra cultura administrativa estas prácticas, hasta el punto que los retrasos se han asumido como un fenómeno normal en la actuación de la Administración.

Se han tramitado numerosas quejas por dilaciones y retrasos injustificados en la resolución de los procedimientos establecidos para el reconocimiento y pago de ayudas de las **pensiones no contributivas** (PNC) a personas en situaciones de extrema necesidad; por retrasos e impagos de **becas a las personas desempleadas** asistentes a los cursos de FPO, a pesar de los avances que se han visto; por demoras de **pago de subvenciones para el fomento del empleo**; retrasos en la expedición de **títulos de FPO**; por demoras en la resolución de las solicitudes y recursos formulados por los **empleados públicos** o por participantes en procesos selectivos que plantean distintas pretensiones en el ámbito de sus derechos.

...

3. Cuestiones relevantes

3.1. Andalucía despoblada

La despoblación no es un fenómeno nuevo. Viene de lejos, es global y parece irreversible. Todas las poblaciones han buscado las mejores oportunidades que les daban las ciudades, y esa tendencia sigue en aumento. **Más de la mitad de la población mundial vive ya en ciudades** y se estima que en diez años ese



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

porcentaje aumentará al 60%. El acceso generalizado a la información y a la comunicación por internet invita aún a desplazarse a lugares con amplia red de cobertura.

Andalucía no es ajena a este fenómeno. La existencia de zonas y comarcas geográficas con una bajada de población es un hecho constatable según un reciente informe de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). Las zonas escasamente pobladas (menos de 50 hab./km²) ocupan el 65,9% del territorio andaluz. El 14,3% del territorio está muy escasamente poblado, 73 municipios están por debajo de 8 hab./km². Aproximadamente, el 70% de los municipios andaluces (534) han perdido población con respecto a 1960. La mitad de los municipios andaluces, 389, está perdiendo población en el siglo XXI, el 90% son municipios rurales de menos de 5.000 habitantes.

El Defensor del Pueblo andaluz tiene la misión de **garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de los andaluces con independencia del territorio en el que vivan**, por lo que desde hace algún tiempo viene manifestando su preocupación por el impacto que este fenómeno está causando en estas comarcas en cuanto al cumplimiento de esos derechos. No se trata de una percepción teórica; a las quejas que recibimos de la ciudadanía afectada sumamos **las comprobaciones in situ que realizamos con la Oficina de Información y Atención Ciudadana (OIAC)** del Defensor del Pueblo andaluz, que se acerca a la ciudadanía para conocer de primera mano sus preocupaciones y problemas, con mayor atención a las comarcas más aisladas o distantes de grandes núcleos poblacionales.

Venimos trabajando desde hace tiempo -y tenemos el compromiso de seguir haciéndolo bajo una línea estratégica común- en el impacto que está sufriendo la Andalucía vaciada en un amplio abanico de prestaciones, con consecuencias sobre la **igualdad de derechos y oportunidades**. Seguimos detectando preocupaciones en los padres que reclaman un **centro educativo cercano** y con los recursos necesarios para sus hijos e hijas; en la **atención médica** con la insuficiencia de recursos, algo que hemos detectado por ejemplo en los cuidados a personas en el proceso final de la muerte; la **soledad de las personas mayores**, más necesitadas por tanto de recursos de dependencia o de actividades de envejecimiento activo; en **exclusión financiera**, que obliga a vecinos de estas comarcas a desplazarse a otras localidades para realizar sus gestiones bancarias ante la desaparición de oficinas locales; en el aislamiento que produce el mal estado o carencia de **infraestructuras de comunicación**, viarias o ferroviaria, incluido el servicio público; en la falta de **políticas de formación** para el empleo para las personas jóvenes; o en el abandono de las **actividades agrarias o ganaderas** tradicionales, que suponen no solo un estilo de vida a conservar, sino un posible yacimiento de empleo. Como nos comentaban en una visita a la comarca onubense de Aracena: la Sierra es maravillosa, pero es muy duro vivir en ella.

Con especial dedicación, hemos atendido quejas de familias que han visto suprimidas las líneas educativas en las que estudiaban sus hijos en sus municipios o en sus cabeceras de comarca, caso de las provincias de Granada y Almería, en concreto en la Alpujarra. El coste de vivir en este medio rural incluye desplazamientos por una red viaria con deficiencias; la existencia de aulas con alumnos de diferentes niveles; la ausencia o la oferta reducida de actividades extraescolares; la falta de referentes profesionales y menores oportunidades de socialización, entre otras carencias. Pero si los padres y madres deciden mudarse con sus hijos a municipios de mayor dimensión en la búsqueda de otras ofertas educativas, las aulas quedarán vacías. Las poblaciones sin renovación generacional, los pueblos y aldeas sin niños son el anticipo de la desaparición de estos espacios habitados que hacen sostenible el territorio: **Recreos mudos, pueblos muertos**.

En el ámbito de la **salud**, a lo largo de nuestros informes también tenemos detectados los problemas de aquellas poblaciones que tienen lejanos sus hospitales o centros de referencia e, incluso, los centros de salud. También con ocasión del Informe Especial de Muerte Digna en Andalucía conocimos las carencias de personal médico en las zonas rurales para atender a las personas en este proceso y ante la necesidad de cuidados paliativos, así como la carencia de pediatras en general pero más acusada en este entorno. En 2020 está previsto analizar en profundidad las repercusiones de la despoblación en la salud durante las **Jornadas de Coordinación de Defensores** que se celebra anualmente y que organizará el Defensor del Pueblo de Castilla y León (*al cierre de este balance, se ha aplazado ante la situación creada por la crisis del Covid-19*).



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

En el trabajo realizado en las distintas visitas a las comarcas andaluzas, especialmente en las reuniones con los alcaldes y alcaldesas, nos siguen trasladando otros problemas que afectan a pequeños núcleos de población y zonas rurales, como son los relacionados con las **personas mayores**; las dificultades para la movilidad, o la falta de políticas de formación atractivas y adaptadas al territorio para que supongan una fuente de riqueza.

Destaca además una consecuencia a la que venimos dedicando especial atención, como es la denominada **exclusión financiera**, un término que ha venido a dar nombre a la situación que sufre la población que reside en municipios rurales y dispersos a causa del cierre de oficinas bancarias.

Existe un porcentaje importante de la población que reside en localidades pequeñas que, por su edad o por otras razones, carece de una mínima cultura digital y el acceso a los medios electrónicos les resulta complicado y, a veces, imposible. Estas personas serían las que se ven especialmente perjudicadas por el cierre de sucursales. El desplazamiento a oficinas ubicadas en poblaciones cercanas para la realización de las gestiones necesarias no es una solución siempre factible, bien porque no se disponga de medios propios de transporte, porque las comunicaciones de transporte público no estén bien desarrolladas o por no poder hacer frente al coste que estos desplazamientos implican.

Hemos trabajado con ayuntamientos, diputaciones y las principales entidades financieras radicadas en Andalucía, con una propuesta amplia de soluciones. En general la respuesta obtenida de Administraciones y entidades financieras coincide con la preocupación de esta Institución, señalando algunas posibles alternativas y ofreciendo su colaboración para el estudio conjunto de soluciones que puedan dar satisfacción a las necesidades de la población rural sin recursos tecnológicos.

Al igual que en los avances obtenidos en algunas poblaciones en las soluciones para el acceso a los bancos, deseamos que con nuestra contribución logremos **garantizar un igual acceso a los recursos independientemente del territorio**. Compartimos la legítima atención a la Andalucía despoblada, porque todos los andaluces tienen igual derecho a acceder a servicios y equipamientos, poniendo en valor patrimonios en áreas amenazadas que no se pueden mantener sin servicios públicos con dotaciones adecuadas ni el fomento de actividades sociales y económicas.

3.5. El derecho a una buena administración

A esta Institución llegan un considerable porcentaje de demandas ciudadanas que denuncian las excesivas demoras en que incurren las Administraciones públicas andaluzas (meses e incluso años) para la resolución de los procedimientos, sin obtener información que justifique esos retrasos. Supone una realidad preocupante que la ciudadanía, en numerosas ocasiones, ponga en entredicho que se esté cumpliendo con el artículo 31 del Estatuto de Andalucía que garantiza el derecho a una buena administración, sobre todo en cuanto a que **sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable**.

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.

Pueden encontrarse ejemplos de estas demoras, en ocasiones de forma desproporcionada e incluso abusiva, como ya se han reseñado al principio de este balance.

La falta de personal necesario, el recurso del silencio administrativo, los procedimientos lentos y farragosos, la desinformación sobre los expedientes... llevan a provocar el desaliento en la ciudadanía y la impresión de que la Administración no funciona bien. Acuden al Defensor del Pueblo andaluz -nos han indicado en algunas quejas- con una confianza: **que no nos parezcamos a la Administración**.

En un Estado de Derecho la actividad administrativa es crucial para la consecución del interés general y, desde esta perspectiva, los principios constitucionales y estatutarios que la delimitan, sujetan la actuación pública a unas normas procedimentales a través de las cuales la Administración debe manifestar su voluntad y garantizar el cumplimiento de dichos principios.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Principios que no se detienen en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclaman la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente a la ciudadanía, entre los que se encuentran el correspondiente a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable.

Estas disfunciones en la actuación de los organismos y entidades públicas, desgraciadamente, **no constituyen una novedad en el ámbito de las relaciones de la ciudadanía con la Administración**. Las demoras y retrasos en la actuación administrativa vienen a constituir un mal endémico en el funcionamiento de nuestras Administraciones públicas que no termina de resolverse a pesar de las medidas y garantías que se han ido incorporando para combatirlo.

Y no será porque las distintas leyes reguladora del Procedimiento Administrativo hayan ahorrado medidas para evitar estas situaciones o paliar sus consecuencias. Así, entre otras medidas, se ha impuesto a las Administraciones la obligación de resolver sus procedimientos en un plazo determinado; la obligación de publicar los plazos máximos de duración de sus procedimientos; la obligación de motivar la ampliación del plazo para resolver un procedimiento cuando concurren causas justificadas; la obligación de racionalizar, normalizar y automatizar sus procedimientos; la obligación expresa que se impone a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones de cumplimiento de los plazos establecidos legalmente; la responsabilidad disciplinaria en que pudieran incurrir por incumplimiento de dicha obligación; la ampliación de los plazos para recurrir los actos presuntos.

Sin embargo, en la práctica, estas medidas han tenido un carácter más formal que efectivo para la consecución del fin perseguido. Frente a ello, es **imprescindible la creación de un clima contrario al retraso en la actuación de las Administraciones públicas**, que debe implicar a todas las partes afectadas por este problema y que se proyecta a toda la sociedad, por cuanto con esas prácticas dilatorias de la Administración no sólo se está vulnerando el derecho de la persona interesada a la tutela administrativa efectiva, sino que, finalmente, es el propio interés público el que resulta en última instancia perjudicado.

Instituciones, como las Defensorías del Pueblo, deben ser parte especialmente comprometida en conseguir ese cambio de cultura que consiente y se resigna a las demoras en el actuar de la Administración como algo inevitable y consustancial al sistema. Pero, junto a ellas, todas las demás instancias públicas y sociales deben **asumir seriamente sus obligaciones al respecto y adoptar las medidas que procedan para garantizar de forma efectiva el derecho a una buena administración** reconocido a la ciudadanía.

En definitiva, el contenido de este Balance clarifica nuestro trabajo y compromiso de presente y futuro, haciendo frente a los nuevos retos que nos demanda la ciudadanía para los próximos años. Y refleja, además, la apuesta de esta Defensoría por lograr la ansiada paz y convivencia de la ciudadanía andaluza en igualdad y disfrute de los derechos.

1.3. Dependencia y Servicios sociales

1.3.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.3.2.2. Personas con discapacidad

1.3.2.2.3. El fin de la equiparación entre incapacidad permanente y discapacidad "a todos los efectos"

En 2019 ha visto la luz la solución a la polémica generada por el artículo 4.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, que, sin atenerse a lo dispuesto a la literalidad de una de las leyes que refundía (la Ley 51/2003), afirmó que "a todos los efectos" se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior

"La información no solo es un derecho de la ciudadanía, sino un instrumento más al servicio de la eficacia de la Administración"



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en grado de total, absoluta o gran invalidez, y los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. Cuando la referida Ley 51/2003, ya derogada, efectuaba tal equiparación únicamente a los efectos de la misma (artículo 1.2).

Este cambio de términos supuso una auténtica modificación en la regulación de uno de los textos refundidos, conduciendo a que por los Centros de Valoración y Orientación se comenzasen a expedir, a instancias de los interesados, certificados acreditativos de la situación de discapacidad por equiparación automática derivada de la incapacidad permanente.

Finalmente ha sido el Tribunal Supremo el que ha zanjado la cuestión, fallando que ha existido regulación que ha ido más allá de la autorización conferida en la elaboración del Texto Refundido (artículo 4.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre), de tal modo que no cabe la equiparación automática referida.

En lo sucesivo el grado de discapacidad de una persona volverá a ser el resultado de su valoración por el órgano autonómico competente y nunca resultar automáticamente de las situaciones reseñadas y así lo ha reflejado la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión en la Instrucción número 3/2019, de 1 de octubre.

La falta de información adecuada sobre esta novedad, ha motivado que algunas personas plantearan queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz, cuestionando la denegación de la solicitud de equiparación, ya que a la pervivencia de la redacción legal se unía la falta de actualización de la web de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, en la que seguía alojado y accesible al público, el tríptico en el que hasta ese momento se difundía esta posibilidad.

1.3.2.2.5. Este tema en otras materias

1.3.2.2.5.2. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Durante el año 2019 se han recibido en esta defensoría quejas alusivas a las **problemáticas de las personas con discapacidad en el acceso al empleo público** y las condiciones de trabajo de personal en el sector público, relacionadas con el reconocimiento y pago de las pensiones no contributivas de invalidez, y sobre materias de fomento del empleo y seguridad social.

Cabe reseñar la **queja 18/2708**, iniciada de oficio en relación con la **retención indebida en concepto de IRPF a las personas beneficiarias de las ayudas de acción social para la atención de personas con discapacidad**.

Tras analizar el régimen jurídico de aplicación a estas ayudas consideramos que su regulación es clara y no deja lugar a dudas de que están destinadas a compensar gastos asistenciales destinados al tratamiento o restablecimiento de la salud de la personas beneficiarias de las mismas no cubiertos por el Servicio de Salud o Mutualidad correspondiente.

La controversia surgida en torno a la tributación de esta modalidad de ayudas motivó el pronunciamiento de la Dirección General de Tributos, a instancia de persona interesada, en el que se afirmaba, a este respecto, que "(...) no tendrá la consideración de renta sujeta al impuesto aquellas ayudas económicas que se concedan por gastos de enfermedad no cubiertos por el servicio de salud o mutualidad correspondiente que se destinen a tratamiento o restablecimiento de la salud, entendiendo a estos efectos el empleo de las diversas formulas de asistencia sanitaria para reponer la salud de beneficiarios".

Ante la claridad de la regulación expuesta y de la consulta vinculante de la Administración tributaria, formulamos Resolución a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública para que se modifique el vigente Reglamento de Ayudas de Acción Social para el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, estableciendo la posibilidad de que puedan ser objeto de estas ayudas los gastos ocasionados por el tratamiento, rehabilitación o atención especializada de discapacidades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales del personal empleado público o de sus familiares, no cubiertos por



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

el servicio de salud o mutualidad correspondiente, y así se acrediten, con lo que quedarían exentas del IRPF. La Resolución ha sido aceptada por la Administración.

La **queja 18/2057**, iniciada al comprobar que persiste el incumplimiento del **cupo de reserva de plazas para el acceso de las personas con discapacidad al ámbito profesional de personal docente e investigador en la Universidad de Sevilla**. Concluyó con Resolución al Rectorado de dicha Universidad reiterándole la necesidad de dar cumplimiento a las Recomendaciones de la queja 17/3685 -iniciada de oficio- que se le había formulado el año anterior por dicho motivo y que habían sido aceptadas por la Administración universitaria. Está pendiente de contestación por parte de la Universidad sobre su aceptación.

La **queja 19/0777**, en la que el Ayuntamiento de Sevilla desestima la solicitud del reconocimiento médico preceptivo para pasar a la situación de **segunda actividad** de una funcionaria del Cuerpo de la Policía Local del Ayuntamiento de Sevilla en situación de Incapacidad Temporal, al estar pendiente de resolución por el INSS su situación de incapacidad, procediéndose a su jubilación forzosa al serle reconocida por este una Incapacidad Permanente Total.

La **queja 18/5884**, se tramita por el incumplimiento de la normativa vigente sobre la adaptación de tiempo por razones de discapacidad para la **realización de pruebas de acceso al empleo público** en la Administración de la Junta de Andalucía y en la que el informe remitido por el Instituto Andaluz de Administración Pública, reconoce que *"no se realizó ninguna notificación a la persona interesada en relación a su solicitud de adaptación, ya que las adaptaciones solicitadas se atienden y gestionan informalmente por el órgano gestor (Servicio de Selección) de forma coordinada con la Comisión de Selección competente, comunicándose en su caso, de forma verbal (sin perjuicio de su constancia en el expediente) a los interesados el acuerdo adoptado en relación a las adaptaciones solicitadas"*.

Sugerimos al IAAP que se adopten las medidas oportunas para que, en las convocatorias de procesos selectivos de acceso al empleo público que dependan del mismo, se regule de forma precisa el procedimiento de resolución de las solicitudes de adaptaciones de tiempo y medios que pudieran realizar las personas con discapacidad participantes en estos procesos, así como la forma de notificación o publicación de la decisión adoptada. Tras la valoración de la respuesta, la Administración acepta el contenido esencial de la Resolución.

En la queja 19/0114, la interesada denuncia la falta de previsión de adaptaciones curriculares en las pruebas de acceso a la función pública docente, es decir, de adaptaciones de tiempo y medios, para personas con un grado de discapacidad inferior al 33 %. Ello le impediría realizar las pruebas escritas previstas en las convocatorias para el acceso al Cuerpo de Profesorado de Educación Secundaria. Nuestra **Sugerencia** ha sido rechazada por la Administración educativa.

En materia de **Pensiones No Contributivas de Invalidez** se han recibido quejas que persisten en denunciar los considerables retrasos y demoras en la resolución de los expedientes de solicitud de aquellas, poniendo de relieve en algunos casos, la situación de extrema necesidad de los peticionarios, personas con discapacidad, con familiares a cargo o incluso sin apoyo externo, en cuya virtud se inició de oficio la queja 19/1559.

Ante estas circunstancias, y teniendo en cuenta que el art. 31 del EAA garantiza a toda la ciudadanía, dentro del derecho a una buena administración, que sus asuntos se resolverán en un plazo razonable, y que el plazo específico de 90 días que se determina en el Real Decreto 286/2003, de 7 de marzo, para resolver estos procedimientos no se viene cumpliendo, especialmente en las provincias de Málaga y Sevilla, incumpliendo con ello la obligación de resolver en plazo que establece la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se formuló la oportuna Resolución a la Dirección General de Personas Mayores y Pensiones no Contributivas, en la que se le recuerdan sus deberes legales y se le recomienda que, a la mayor urgencia posible, adopte las medidas de racionalidad organizativa que sean necesarias para la puesta al día de los expedientes relativos a solicitudes de Pensiones no Contributivas, de Jubilación e Invalidez, en todas las provincias y garantizar la resolución de los mismos en el plazo legalmente establecido, así como que se aprueben planes especiales de trabajo para las provincias de Málaga y Sevilla, que tienen mayores retrasos en la gestión.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

La Administración, tras referirse a determinados aspectos de la regulación de estas pensiones que dificultan su gestión y que no pueden modificar al estar establecidos en normas de ámbito estatal, pone de manifiesto su voluntad de adoptar las medidas recomendadas para normalizar la tramitación de las mismas en los plazos previstos legalmente.

En relación con las materias de **Políticas Activas de Empleo**, de las quejas recibidas cabe destacar la **queja 19/4542**, en la que la persona promotora denuncia una actuación discriminatoria hacia las personas con discapacidad en las Ofertas de Empleo Joven de la Junta de Andalucía en el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera; y la queja 18/1222, en la que el interesado, persona con discapacidad visual, considera discriminatorias la selección de plazas de agentes telefonistas ofertadas por una Asociación para trabajar en el servicio de atención telefónica del 061. Las quejas se encuentran en la actualidad en fase de tramitación.

En materia de **Pensiones Contributivas de Seguridad Social y Prestaciones de Desempleo**, que afectan a personas con discapacidad, las quejas recibidas durante el año 2019 han sido remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, al afectar a cuestiones correspondientes a su ámbito de competencia.

1.6. Igualdad de Género

1.6.1. Introducción

...

Dentro de las actuaciones e intervenciones desarrolladas desde **empleo público, trabajo y seguridad social** han destacado las dirigidas a corregir y prevenir situaciones de desigualdad en estos ámbitos ante la persistencia de situaciones de discriminación al no quedar garantizado el principio 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.

En concreto, durante el año 2019 han sido significativas las quejas que se han tramitado en materia de Empleo Público que afectaban al principio constitucional de igualdad de trato entre hombres y mujeres para el acceso al empleo público y al desarrollo de las condiciones de trabajo que presentaban como denominador común la discriminación que consideraban que estaban padeciendo las mujeres promotoras de las mismas a consecuencia de su situación de maternidad.

...

1.6.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.6.2.2. Empleo público, trabajo y seguridad social

Durante el año 2019, han destacado las actuaciones dirigidas a corregir y prevenir situaciones de desigualdad en estos ámbitos ante la persistencia de situaciones de discriminación al 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.

En materia de acceso al empleo público y desarrollo de las condiciones de trabajo, han sido especialmente significativas las quejas que se han recibido en las que se planteaban cuestiones que ponían de manifiesto la persistencia de situaciones de desigualdad por diversas circunstancias que vulneraban el principio constitucional y estatutario de igualdad 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

“La discriminación que consideraban que estaban padeciendo las mujeres promotoras de las mismas a consecuencia de su situación de maternidad”



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

constitucional de igualdad y reconoce expresamente como un derecho de la ciudadanía para su acceso al empleo público y para el desarrollo de 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.

En concreto, durante el año 2019 han sido significativas las quejas que se han tramitado en materia de Empleo Público que afectaban al principio constitucional de igualdad de trato entre hombres y mujeres para el acceso al empleo público y al desarrollo de las condiciones de trabajo que presentaban como denominador común la **discriminación** que consideraban que estaban padeciendo las mujeres promotoras de las mismas **a consecuencia de su situación de maternidad**.

Y es que, a pesar de la mayor protección de la mujer embarazada en el acceso y desarrollo de su actividad profesional en el sector público, incorporada al marco legal que lo regula, y a que se hayan garantizado específicamente sus derechos durante esta situación con la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de Marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, aún subsisten situaciones discriminatorias en las que la empleada pública o la mujer que aspire a serlo se ve perjudicada para poder ejercer sus derechos por el hecho de estar embarazada; es decir, por ser mujer.

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal consagrado en el artículo 14 CE y reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos ratificados por España, así como en diversas directivas comunitarias en materia de igualdad de trato (refundidas en la Directiva 2006/54/CE, de 5 de julio).

En el ámbito del empleo público, este principio también está presente en el EBEP en todo su articulado (artículos 49, 60.1, 61.1, 82, 89 y 95.2.b, entre otros), garantizándose en su art. 49.c) «la plenitud de derechos económicos de la funcionaria» durante el periodo de maternidad.

Para la incorporación al ordenamiento jurídico español de estos principios, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva entre Mujeres y Hombres, sujeta a los poderes públicos en su actuación a una serie de principios que se contemplan en su artículo 14, y entre los que se incluye, en su apartado 7, «la protección de la maternidad, con especial atención a la asunción por la sociedad de los efectos derivados del embarazo, parto y lactancia».

De modo más concreto, el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/2007, dispone que «el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y, especialmente, las derivadas de la maternidad, (...)». Y, por su parte, el artículo 8, establece que «constituye discriminación directa por razón de sexo todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo o la maternidad».

En esta línea, el Estatuto de Autonomía para Andalucía asume un fuerte compromiso en esta dirección que plasma, entre otros, en sus artículos 10.2, 14 y 38, y que dieron lugar a la aprobación de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y que reitera la exclusión de la desigualdad de trato entre hombres y mujeres por razón de sexo así como el «reconocimiento de la maternidad, biológica o no biológica, como un valor social, evitando los efectos negativos en los derechos de las mujeres».

De las 15 quejas tramitadas en el año 2019 en el área de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social en relación con esta materia transversal caben destacar las siguientes:

La **queja 18/1505**, en la que la interesada denuncia una posible vulneración de sus derechos ante la **no contabilización de los periodos de baja maternal como servicios prestados a los efectos de procesos de movilidad interna**, aunque sí sean reconocidos para la contratación en la Bolsa Única del SAS y Ofertas Públicas de Empleo.

En el informe que nos dirige la Administración sanitaria se remite a la normativa de aplicación reguladora de estos procesos, que considera la situación de maternidad como una situación especial a efectos de su cómputo como experiencia profesional en el proceso de selección de personal estatutario temporal, no



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

considerándose como tal, sin embargo, en dicha normativa ni en las bases reguladoras de los procesos de movilidad interna convocados en este ámbito, los procesos de movilidad funcional.

Tras la exposición pormenorizada de la regulación legal y doctrina jurisprudencial sobre igualdad por razón de sexo al caso planteado en la presente queja, concluimos que la negativa a reconocer a la interesada el derecho a que le sea computado como servicio efectivo los periodos de baja por maternidad en los procesos de movilidad interna, pudiera afectar a su derecho a no ser perjudicada ni discriminada por encontrarse en dicha situación.

Dicho proceder, consideramos que podría contravenir lo preceptuado en las normas y doctrina jurisprudencial referidas y, más concretamente, 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.

Somos conscientes, como aduce la Administración sanitaria en su informe, de que no existe una regulación concreta de la situación planteada que posibilite el cómputo de la experiencia profesional en los procesos de movilidad funcional en estos casos, pero ello no puede obstar a que se haga efectivo este derecho, como reclama la interesada, en la resolución de los mismos. Y ello, porque el marco legal y jurisprudencial obliga a aplicar el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el desarrollo de las condiciones de trabajo en el ámbito del empleo público, y sin que circunstancias, como la de la maternidad, puedan convertirse en ningún caso en un obstáculo o desventaja en el desarrollo de las funciones públicas, contraviniendo con ello el principio de igualdad efectiva de hombres y mujeres que consagra el artículo 14 CE y garantiza la Ley Orgánica 3/2007 y el EAA.

Esta situación de perjuicio o trato peyorativo en que podría encontrarse la interesada en esta situación derivaría de su condición de mujer, debiéndose en exclusiva al hecho de su maternidad, situación en la que sólo 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" durante esta situación que, en su condición de empleada pública, se le garantiza en el artículo 49.c) del EBEP al establecer que «el tiempo transcurrido durante el disfrute de estos permisos se computará como de servicio efectivo a todos los efectos».

Este razonamiento, se contempla en las consideraciones de la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 2/2017, de 16 de enero, que ampara a una mujer que no pudo optar a mejorar sus condiciones laborales al encontrarse de baja al estar embarazada. De un modo más concreto, al relacionar la situación de embarazo y su incidencia en las condiciones de trabajo de la mujer, se remite a la Sentencia de dicho Tribunal de 4 de julio de 2005, al afirmar que «la protección de la condición biológica y de la salud de la mujer trabajadora ha de ser compatible con la conservación de sus derechos profesionales, de suerte que la minusvaloración o el perjuicio causado por el embarazo o la sucesiva maternidad constituyen un supuesto de discriminación directa por razón de sexo».

Ante la evidente restricción que, en nuestra opinión, se produce en los derechos que corresponden a la empleada pública promotora de esta queja a causa de su maternidad, al denegársele el cómputo como servicio efectivo de los periodos de baja por maternidad en los procesos de movilidad interna, formulamos Resolución al SAS recomendándole que se promuevan las acciones oportunas que procedan para garantizar al personal estatutario temporal el cómputo como servicio efectivo los periodos de baja por maternidad en dichos procesos en el ámbito sanitario.

La contestación a la Resolución está pendiente del informe jurídico solicitado por la Administración sanitaria al respecto.

En la queja 19/2438, el interesado, profesor interino en un I.E.S. de Sevilla, tras el nacimiento de su hijo, con fecha 6 de mayo de 2019, solicita el disfrute del correspondiente **permiso de paternidad de 20 semanas de forma interrumpida**, de acuerdo con las normas que le reconocen el derecho a disfrutar de este permiso en las condiciones solicitadas.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Con fecha 30 de mayo de 2019 se le notifica Resolución del Director de su Centro por la que se le deniega el periodo máximo de permiso solicitado, concediéndole un permiso de 15 semanas, así como su disfrute en las fechas comunicadas, siguiendo indicaciones de la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Deporte.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, tuvo por objeto hacer efectivo el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de toda discriminación, directa e indirecta, de las mujeres.

Para dar respuesta a esta necesidad se aprobó el Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, por el que se modifica el EBEP para equiparar, en su ámbito de aplicación, la duración de los permisos por nacimiento de hijo o hija de ambos progenitores. Esta equiparación, según se indica en la propia norma, responde a la existencia de una clara voluntad y demanda social que, por otro lado, es una exigencia derivada de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución; de los artículos 2 y 3.2 del Tratado de la Unión Europea; y de los artículos 21 y 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

No obstante, la nueva redacción del artículo 49.c) del EBEP que introduce dicho Real Decreto-Ley se aplicará de forma gradual en base a la dispuesto en la Disposición Transitoria Novena del EBEP, que incluye dicho Real Decreto-Ley.

En el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía esta regulación se complementa con la previsión que se contiene en el Acuerdo Marco de 13 de julio de 2018, de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, para la mejora de la calidad del empleo público y de las condiciones de trabajo del personal del sector público andaluz, en cuyo punto Octavo. 2º se acuerda la creación de un permiso adicional al de paternidad regulado en la legislación básica estatal. Para adecuar su implantación a la suficiencia financiera necesaria, se llevará a cabo de acuerdo con el siguiente calendario:

«Año 2018: 5 semanas más (total 10 semanas).

Año 2019: 5 semanas más (total 15 semanas).

Año 2020: 5 semanas más (total 20 semanas).»

Con posterioridad, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 9/2018, de 8 de octubre, de modificación de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, completa la previsión del acuerdo transcrito, contemplando el calendario de aplicación progresiva del permiso adicional de paternidad, previsto en el artículo. 40 de la Ley 12/2007, del modo siguiente:

«1. La efectiva implantación del permiso adicional al de paternidad, regulado en el artículo 40.1 de la Ley 12/2007, se llevará a cabo de forma progresiva en tres anualidades, de acuerdo con el siguiente calendario:

a) Durante el año 2018 el permiso adicional tendrá una duración de cinco semanas.

b) Durante el año 2019 el permiso adicional tendrá una duración de diez semanas.

c) A partir del año 2020 el permiso adicional tendrá una duración de quince semanas, siempre que, sumado al permiso de paternidad, el período de descanso total sea de veinte semanas, o de las que correspondan en caso de discapacidad del hijo o hija y por cada hijo o hija a partir del segundo en caso de parto, guarda con fines de adopción o acogimiento o adopción múltiples».

En cuanto a la duración de dicho permiso, la Circular 1/2018, de 16 de noviembre de 2018, de la Secretaría General para la Administración Pública, para la aplicación de las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar del Acuerdo Marco de 13 de julio de 2018, en el apartado II.c) de la misma indica que la duración del permiso en el año 2019 será de 10 semanas, «lo que permite, sumado a las 5 semanas del permiso de paternidad, un descanso total máximo de 15 semanas».

Dicha interpretación consideramos que no se corresponde con el marco legal expuesto de donde se desprende que la duración total del permiso de paternidad para el año 2019 sería de un total de 18 semanas: 8 semanas del permiso general del EBEP, más 10 semanas del permiso adicional establecido



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

en la norma autonómica, coincidiendo en ello con la interpretación que se contiene en el informe de la Administración educativa.

En cuanto a la otra cuestión planteada en la presente queja sobre la parte del permiso de paternidad que puede ser disfrutada de forma interrumpida, la referida Circular 1/2018 de la SGAP señala que las semanas que no sean de disfrute ininterrumpido se disfrutarán «de acuerdo con los términos establecidos en el párrafo 5.2 del apartado b)» de la misma, interpretándose que las semanas de descanso interrumpido deben ajustarse a las determinadas en dicha Circular.

La determinación de las semanas correspondientes a la parte del permiso de paternidad que puede ser disfrutada de forma interrumpida que se hace en la misma, nos plantea serias dudas toda vez que pudiera contravenir las normas estatales y autonómicas que lo regulan y que establecen, en relación con la parte de descanso no obligatoria, que «este permiso podrá distribuirse por el progenitor que vaya a disfrutar del mismo siempre que las seis primeras semanas sean ininterrumpidas e inmediatamente posteriores a la fecha del nacimiento», y que «el período de disfrute de este permiso podrá llevarse a cabo de manera interrumpida y ejercitarse desde la finalización del descanso obligatorio posterior al parto hasta que el hijo o la hija cumpla doce meses» (artículo 49.c) EBEP).

Bien es cierto que la Circular en cuestión, al fijar los criterios de distribución del permiso de paternidad, en el reiterado párrafo 5 del apartado II.b), se remite a «la concreción que se realice de esta medida en el ámbito de negociación sectorial correspondiente», desconociendo si esa concreción se ha realizado en el ámbito de negociación sectorial de esa Consejería o de la Mesa General de Negociación del personal de la Administración de la Junta de Andalucía.

Por otra parte, también en el ámbito de la Administración estatal también se plantean las mismas dudas a tenor de la redacción del punto 2 del Acuerdo de 29 de octubre de 2018, adoptado en el seno de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, para la ampliación del permiso de paternidad, y publicado por Resolución de 22 de noviembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, y la nueva redacción que se da definitivamente al art. 49.c) del EBEP por el Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo.

Ante esta situación, y en este punto concreto de condiciones de disfrute del permiso de paternidad, dado que la Circular 1/2018, que establece las directrices a aplicar en esta materia al personal del sector público andaluz, ha sido adoptada por la Secretaría General para la Administración Pública, se ha procedido a iniciar actuación de oficio, **queja 19/6401** ante dicho Centro Directivo a fin de que nos aporte las aclaraciones y motivaciones correspondientes sobre los criterios de distribución de la parte del permiso de paternidad de forma ininterrumpida que figura en la referida Circular, antes de adoptar una decisión definitiva sobre la cuestión planteada en la presente queja y que afectan asimismo a otras quejas y consultas realizadas ante esta Institución por personal al servicio de la Junta de Andalucía.

Se concluye la queja recomendando a la Consejería de Educación que, por los motivos expuestos, se proceda a ampliar la duración del permiso de paternidad concedido al interesado por el nacimiento de su hijo, el 6 de mayo de 2019, en tres semanas dentro de los 12 meses siguientes al hecho causante.

La contestación a la Resolución está pendiente del informe jurídico solicitado por la Administración educativa al respecto.

También relacionada con esta materia se tramitó en el año 2019 la queja 19/3676 en la que el promotor nos indica que es **trabajador** en una biblioteca de una fundación y **denuncia discriminación de género por la prohibición de llevar bermudas** donde trabaja, cuando a sus compañeras sí se les permiten llevar pantalón corto.

Del contenido de su escrito se deduce que nos encontramos ante un conflicto entre particulares, ya que su vinculación laboral es con una entidad privada y sin que, en principio, exista un organismo público que intervenga como causante del problema que plantea.

No obstante, le informamos que si el problema que nos plantea es consecuencia de condiciones impuestas por la Administración en los pliegos de condiciones reguladores de la prestación del servicio que tiene adjudicado su empresa, en ese caso cabría la intervención de esta Institución para supervisar



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

esas condiciones que pudieran resultar contraria al principio de igualdad, pudiendo dirigirse en ese caso nuevamente a esta Institución.

En cualquier caso, le informamos de que, con carácter general, el artículo 17 del Estatuto de los Trabajadores prohíbe cualquier discriminación, directa o indirecta en las condiciones de trabajo, por razón de sexo o cualquier otra circunstancia personal o social.

En la queja 19/4338, el interesado nos plantea que el Ayuntamiento de Linares ha realizado una convocatoria de plazas de la escala básica del cuerpo de la Policía Local, realizando en sus bases una reserva del 35%, prevista en los propios planes de igualdad, con el fin de conseguir una composición equilibrada en la plantilla de Policía Local del citado organismo, considerando que dicho proceder vulnera lo establecido en el artículo 23.2 CE.

Examinado con detenimiento el escrito de queja, así como la normativa que resulta de aplicación, concluimos que la medida de discriminación positiva adoptada por el Ayuntamiento de Linares no comporta una actuación que pudiera ser contraria al ordenamiento jurídico y que por ello esta Institución pudiera entrar a investigar. Por el contrario esta medida encuentra su apoyo en el artículo 5 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Por estos motivos la queja no fue admitida a trámite.

En la queja 19/6120, la interesada mostraba su disconformidad con la denegación por parte del INSS de la prestación de maternidad de 20 semanas que había solicitado para su disfrute a tiempo parcial. Con posterioridad nos comunica la interesada que el problema por el que se dirigió a la Institución se había solucionado, al haber recibido comunicación del INSS con fecha 14 de noviembre reconociéndole el derecho al disfrute a tiempo parcial de la Prestación de Maternidad que solicitaba.

1.8. Justicia, Prisiones y Política Interior

1.8.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.8.2.2. Prisiones

...

Es necesario recordar la actuación de oficio iniciada ante la anteriormente denominada Consejería de Igualdad y Políticas Sociales **queja 17/5222**, con objeto de solventar los problemas que se venían planteando en la gestión de los expedientes, donde el interno tenía ya reconocido el **derecho a percibir una prestación no contributiva (PNC) y un traslado de centro penitenciario provocaba la discontinuidad** en la percepción de esta prestación.

Debemos tener presente que estos traslados forman parte de una práctica muy habitual en el proceso penitenciario y se producen por diversas motivaciones (a petición del interesado, distribución de la ocupación de los centros, decisiones disciplinarias, etc.). Esto provoca que, haya ocasiones en las que el interno no disponga de un plazo mínimo para realizar algunas gestiones de su interés. Se plantea así un problema en la gestión de la PNC, en tanto en cuanto el traslado de centro provoca un cambio de residencia, que en ocasiones se ve agravada cuando se produce entre distintas Comunidades Autónomas.

La Resolución que fue emitida tuvo aceptación por parte de la administración, y así se dio traslado al IMSERSO como órgano responsable de la coordinación de la gestión entre las diversas Comunidades Autónomas, y en aras a dar uniformidad al tratamiento de los datos de las personas pensionistas en el territorio nacional. Fruto de ello, una vez ultimados los trabajos para el alta en nómina de las personas trasladadas, se iniciará el abono de la pensión desde el momento en que se acepte el traslado del expediente, antes de la iniciación del procedimiento de revisión de oficio, en el caso en el que proceda.

Posteriormente, decidimos incoar de oficio el expediente de queja 19/1560 al haber detectado, de los numerosos expedientes de queja iniciados a instancias de los internos, las **demoras** que se venían produciendo **tanto en la valoración de sus discapacidades como en la percepción de las prestaciones no contributivas**. Si bien es cierto que dichas demoras la padecen toda la población, en el caso de la población reclusa se ve agravada al tener que esperar a que el Equipo de Valoración se desplace al centro



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

penitenciario correspondiente, una vez acumulado un determinado número de solicitudes, o se acuerde por el centro penitenciario el traslado del interno.

Analizada la normativa de aplicación, tanto en el proceso de valoración de la discapacidad como de la pensión de invalidez no contributiva, y teniendo en cuenta que lo analizado es trasladable a toda la ciudadanía, ha sido nuestra pretensión poner el acento sobre la población reclusa y sus peculiares circunstancias, ya que a los avatares generales que pueden encontrar en la dificultad de la gestión del sistema de PNC, debemos añadir aquellas otras trabas que gravan sus peticiones por su condición de internos en prisión.

Básicamente, hemos descrito dos situaciones reiteradas. De un lado, los retrasos provocados por la escasa frecuencia de las sesiones exploratorias de los Equipos de Valoración, en los Centros Penitenciarios. De otro, los frecuentes traslados de estos beneficiarios entre diferentes centros de cumplimiento, que suponen continuos cambios en las competencias territoriales de los órganos gestores de las PNC entre las diferentes provincias andaluzas y, no digamos, cuando el traslado implica cambio de Comunidad Autónoma.

Por lo uno y lo otro, los internos se ven envueltos en procesos de actualización de los requisitos para acreditar la PNC, lo que implica que los pagos se suspenden o interrumpen durante meses.

En suma, la propia finalidad de equidad y justicia social que persigue el modelo de Pensión No Contributiva debe ponerse en valor a la hora de responder a las necesidades evidentes de este sector de población reclusa, que merece un especial esfuerzo para perfeccionar el alcance y significado de esta ayuda social.

Aprovechando actuaciones anteriores de esta Institución, **debemos insistir en la necesidad de una reordenación de los recursos** públicos, referidos a los medios materiales y personales adscritos a la gestión de estos expedientes. La prolongada situación de retraso en la resolución de las PNC y la falta de adopción de las medidas necesarias que permitan su tramitación en los plazos legalmente previstos, hace preciso incidir en la necesidad de que la Administración debe extremar el cumplimiento de los principios generales que está obligada a observar en su actuación.

Así, la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, obedeció a la necesaria adecuación de la normativa autonómica a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, pasando desde el enfoque asistencial al de garantía de derechos. En su Exposición de Motivos reconoce "la atención específica a las personas con discapacidad por parte de los poderes públicos", obligación recogida en las principales normas de nuestro ordenamiento jurídico (art. 49 en concordancia con los arts. 9 y 14 de la CE., o el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía en los arts. 10.3.15.º y 16.º, 14, 24, 37.1 5.º y 6.º, o 169.2), en su artículo 36 regula los centros de valoración y orientación (CVO) de personas con discapacidad.

Con el fin de mejorar la calidad de actuación fue elaborado el I Plan de Mejora de los CVO 2014-2016, ya finalizado y pendiente de aprobar un II Plan, tras haber sido ampliamente negociado y participado entra la Dirección General, las Delegaciones Territoriales y los profesionales de los CVO. Sin embargo, hasta la fecha no tenemos noticias de que dicha aprobación se haya producido.

Este I Plan de Mejora venía a indicar entre sus principales características de calidad del proceso, que las respuestas de las demandas de valoración se realizarán dentro del tiempo máximo establecido por Ley, debiendo ser resueltas el 100% de las solicitudes en un tiempo inferior a 6 meses, así como que desde la fecha de solicitud del reconocimiento del grado de discapacidad y la primera cita no debe transcurrir más de un 1 mes.

Sin embargo, de los expediente analizados en esta Institución se desprende una media de 8-9 meses para la resolución de las solicitudes, y de 5 a 7 meses en fijar la primera cita. Es decir en todos los casos se sobrepasan los plazos máximos de calidad del proceso establecidos en el Plan de Mejora.

Referente a los internos que habían dejado de recibir la PNC, como rasgo común en los expedientes de queja analizados, nos encontramos por un lado, que la interrupción de la prestación se produce cuando los internos son trasladados a otro centro penitenciario, y por otro lado, que cuando se vuelve a realizar una valoración de su discapacidad se producen las mismas demoras ya comentadas.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Como respuesta a la Resolución emitida en la **queja 19/1560**, se nos indicó que las Delegaciones Territoriales presentan signos evidentes de déficit en medios personales y en desarrollos tecnológicos, lo que conlleva sobrecargas de trabajo.

Respecto a los medios personales nos transmitieron medidas extraordinarias, como es la elaboración de un Plan de Choque que conlleve la dotación de efectivos, con especial incidencia en las provincias de Málaga y Sevilla. Respecto al abordaje de un proceso de modernización tecnológica, iban a ser abordadas diversas medidas de gestión para lograr la interoperatividad y tratamiento de datos de las personas solicitantes y beneficiarias de pensión no contributiva, así como de las integrantes de sus Unidades Económicas de Convivencia, a fin de realizar el reconocimiento inicial y revisiones de manera automatizada.

Para dicha finalidad, la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación ha firmado una Encomienda de Gestión con la entidad Sandetel, para la implementación de cruces masivos en el sistema informático de gestión de pensiones no contributivas, así como en la mejora de la interconexión entre dicho sistema y el de los Centros de Valoración y Orientación. Con ello se conseguirá el vuelque automático de los datos de discapacidad en el sistema de gestión de pensiones, lo que ocasionará una mejora sustancial en los tiempos de tramitación de los expedientes de concesión de pensiones no contributivas de invalidez.

Otra medida de gestión que ya viene aplicándose es el Sistema de Consultas SCSP (supresión consulta soporte papel), que permite lanzar, para una misma persona, todas las consultas implementadas en el sistema informático de forma simultánea (DNI, padrón, prestaciones SEPEE, consulta prestaciones Registro de Prestaciones Sociales Públicas).

Asimismo, como resultado del trabajo coordinado entre la Intervención General de la Junta de Andalucía y la Oficina de Pensiones e Instituciones, se ha emitido la "Instrucción 4/2019, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se establece la Fiscalización Previa Limitada de los expedientes de pensiones no contributivas de la Seguridad Social, con reconocimiento de obligaciones económicas". Esta permitirá agilizar la gestión en la tramitación, ya que las Intervenciones Provinciales realizarán la fiscalización de expedientes de reconocimiento de la pensión, en base a un certificado de cumplimiento de requisitos que firmará cada Jefe de Servicio Provincial, lo que supondrá que no existan demoras sobre criterios interpretativos en cuanto a la propuesta de resolución de concesión de una pensión, circunstancia que en la actualidad se produce con frecuencia y ocasiona retrasos en la tramitación.

Como propuesta de mejoras tecnológicas, se ha de añadir la reivindicación por parte de esta Comunidad Autónoma de la implantación de un sistema informático de gestión de pensiones no contributivas a nivel nacional, que garantice la gestión homogénea y uniforme en todo el territorio del Estado. A la vista de la voluminosa carga de trabajo que la gestión de las referidas prestaciones conlleva, desde la Dirección General de Personas Mayores y Pensiones no Contributivas, se elevó al IMSERSO, como órgano responsable de la coordinación y homogeneización de actuaciones a nivel nacional, la oportunidad y conveniencia de un sistema único de gestión informática de prestaciones, así como la necesidad de disponer de un sistema de cruces coordinado a nivel nacional, para la agilización de los procedimientos de revisiones anuales y revisiones de oficio, lo cual aliviaría la carga de trabajo a los órganos gestores, que se traduciría en una atención más ágil de los procedimientos de concesión y abono de estas prestaciones.

Por otro lado cabe decir que está en fase de borrador un Acuerdo de Procedimiento Coordinado, promovido por el IMSERSO, a raíz de la Resolución emitida con fecha de 7 de mayo de 2018 por esa Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, recomendando el establecimiento de un procedimiento coordinado de aplicación, para los órganos gestores de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, que promueva la continuidad en el abono de la pensión en caso de traslados de expedientes de internos entre centros penitenciarios de diferentes Comunidades Autónomas.

...

1.8.3. Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas

1.8.3.1. Actuaciones de Oficio



- **Queja 19/1560**, dirigida a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación relativa a la demora en la valoración de la discapacidad en la población reclusa y la consiguiente falta de continuidad en la percepción de la PNC.

1.10. Personas migrantes

1.10.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.10.2.2. Dificultades de las personas extranjeras para regularizar su situación administrativa

...

Relacionado también con los informes de inserción social, en las quejas 19/2719 y 19/5026 los interesados nos trasladaban, los **retrasos en la elaboración y entrega de dichos informes** de inserción social por parte de los distintos Centros de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sevilla.

Estas dilaciones ocasionan graves perjuicios a los afectados ya que, retrasan la resolución de sus expedientes de residencia por circunstancias excepcionales y por tanto, su posibilidad de acceder al mercado laboral y disfrutar del resto de derechos, en tanto que residentes legales.

...

1.14. Urbanismo y Ordenación del Territorio

1.14.1. Introducción

...

De oficio intervenimos en la **queja 18/6966** para intentar que quedara subsanada la insuficiencia de suministro eléctrico a polígono industrial, lo que venía impidiendo su desarrollo y consecuentemente que pudiera combatirse el desempleo en un municipio de la costa gaditana especialmente castigado por el paro.

...

2. Área de mediación

2.2. Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación

2.2.1. Análisis cuantitativo

2.2.1.1. Análisis cuantitativo de los expedientes de quejas de mediación

...

Por otra parte, debe señalarse el menor porcentaje de quejas tramitadas por mediación en relación con conflictos sobre condiciones de trabajo de empleados públicos, en las cuales el Defensor no está gestionando mediaciones por respeto al ámbito funcional y de especialización del Sistema público de mediación laboral: el Sistema extrajudicial de resolución de conflictos laborales de Andalucía (Sercla), entidad con la que además se ha firmado un convenio de colaboración.

...

3. Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía

3.3. Análisis cualitativo de las quejas

3.3.9. Seguridad Social



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Lo primero que debemos señalar en lo relativo a las consultas presentadas en materia de Seguridad Social es que éstas se dirigen, fundamentalmente, contra actos emanados del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) o de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), organismos dependientes de la Administración General del Estado y, por lo tanto, excluidas de la función supervisora del Defensor del Pueblo Andaluz.

Sin embargo, muchos son los ciudadanos que acuden para que les informemos sobre requisitos para optar a prestaciones de la Seguridad Social o no contributivas y en ocasiones hemos podido intervenir directamente con la Administración competente y resolver los problemas que nos planteaban, rectificando su resolución inicial, o colaborando en una rápida respuesta al problema planteado (este año han sido personas, aumentando un 10% con respecto al año anterior).

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

Hemos ayudado a personas a las que se les había denegado la pensión de incapacidad permanente por falta de grado a que se estudiara de nuevo su derecho sin necesidad de acudir a la jurisdicción social.

También hemos informado sobre la posibilidad de revisión de grado por agravamiento o la posibilidad de compatibilizar su pensión de incapacidad con un trabajo.

En materia de viudedad hemos orientado a las personas que acudían para saber los requisitos para ser beneficiario de dicha prestación, el diferente tratamiento de las personas con matrimonio en vigor, separados o con pareja de hecho. Queremos mencionar el caso de una persona, pareja de hecho, durante más de 20 años y con dos hijos menores en común, que al tener ella mayor ingreso en el año del fallecimiento se ha denegado la prestación. En la actualidad ella se encuentra en desempleo y sin ningún tipo de prestación. Ayudamos a presentar escrito de reclamación y remitimos el caso al Defensor del Pueblo estatal para su estudio por si pudiera instarse a una modificación legal en virtud del principio de igualdad y no discriminación.

Por su parte, y en materia de incapacidad temporal, las quejas recibidas giran, fundamentalmente, en torno a resoluciones de alta laboral no estando de acuerdo con dicha alta. Al respecto, igualmente se facilita la oportuna información sobre cómo actuar y los recursos que puede interponer. Tuvimos un caso de una persona que venía de Alemania de vacaciones y sufrió una baja por enfermedad. La empresa le empezó a pagar, pero llegado un momento dejó de hacerlo. Aprovechamos que teníamos el contacto con el Instituto Nacional de la Seguridad Social y nos habían informado de que venían técnicos de la Seguridad Social alemana para ponerlos en contacto y resolver esta falta de pago.

Con referencia a los asuntos tramitados por la Tesorería General de la Seguridad Social, en afiliación y cotización de trabajadores, hemos informado sobre la afiliación y cotización de las trabajadoras empleadas de hogar, devolución de cuotas o cobro de cuotas indebidas, así como los efectos en las cotizaciones de trabajadores en empresas públicas a los que la Administración no había dado de alta en fecha, aunque sí les habían ingresado las cotizaciones.

De asuntos relacionados con las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez recibimos muchas consultas y quejas sobre el **excesivo tiempo de resolución de las prestaciones**. El plazo de resolución de estas pensiones es de tres meses y en Sevilla y Málaga se está tardando más de 12 meses.

Atendemos a una señora que había perdido la pensión de alimentos de su marido y al no tener ningún tipo de ingresos solicitó la pensión no contributiva. Después de más de seis meses estaba desesperada, sin poder percibir ningún tipo de prestación. Debemos recordar que estas prestaciones deben abonarse en el plazo de tres meses desde la solicitud. Una vez interpuesta la queja, desde la Delegación Territorial de Málaga nos contestaron que esta señora había presentado la solicitud en el mes de julio de 2018 y que a fecha 31 de enero de 2019 la pensión se encontraba todavía en el trámite inicial. Terminando con un escueto «lamentamos los retrasos con respecto a los tiempos previstos y que continuarán con el



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

compromiso de mejorar la gestión». Es decir, después de siete meses, el doble del tiempo que marca la ley, todavía no habían empezado a estudiarlo.

Desde el área se tiene abierta una **queja de oficio por el retraso en la tramitación de dichas prestaciones**, sin que hasta la fecha se haya resuelto la situación general de los procedimientos.

No obstante tuvimos la alegría de recibir una llamada de ella en la que por fin nos comunica que va a cobrar 5.321,40 euros y 392 euros al mes. Considera que la cantidad es insuficiente pero agradece todas nuestras gestiones.

En materia de **prestaciones no contributivas**, también hemos tenido intervenciones con respecto al tratamiento de las herencias en dichas prestaciones. En este caso, una persona que por heredar la parte de una casa que correspondía a su hermana fallecida, le han extinguido la prestación no contributiva y ha tenido que devolver 13.000 euros. Existe una sentencia dictada por el Tribunal Supremo el 28/09/2012 sobre recurso de casación para la unificación de doctrina 3321/2011 por el que plantea el cómputo a efectos de pensión no contributiva de los bienes heredados, y se concluye de manera taxativa que *"el valor del patrimonio heredado no se computa como renta a estos efectos y sólo se valoran las rentas producidas por dicho patrimonio a raíz de su adquisición"*. Además de una recomendación del Defensor del Pueblo Estatal, pero el Imserso no lo comparte y extingue las prestaciones.

4. Quejas no admitidas y sus causas

4.2. De las quejas remitidas a otras instituciones similares

...

En materia de Seguridad Social, la mayoría de quejas remitidas estaban relacionadas con la reclamación de pensiones de incapacidad o de jubilación gestionadas por el INSS. Destaca en esta materia la queja 19/1478, presentada por una asociación de personas jubiladas para promover la eliminación de los coeficientes reductores aplicables al cálculo de la pensión en caso de jubilación anticipada para carreras de cotización de 40 o más años. Además de remitir la queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, el Defensor del Pueblo Andaluz ha participado la pretensión de la asociación al Parlamento de Andalucía para su conocimiento por los grupos parlamentarios.

Otra queja reseñable en este ámbito es la 19/7028, promovida por una profesora universitaria ante la desigualdad de oportunidades existente a la hora de obtener las diferentes acreditaciones por parte del profesorado universitario con discapacidad. Pese a tener que remitir la queja al Defensor del Pueblo estatal por razón de competencia, esta Institución no cesa en su empeño de promover todas las medidas a su alcance para conseguir la efectividad del derecho de las personas con discapacidad a acceder en condiciones de igualdad al empleo público.

...

4.3. De las quejas rechazadas y sus causas

...

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

La mayoría de quejas rechazadas en 2019 lo ha sido por este motivo (699 quejas), con especial incidencia en materia de Empleo Público (141 quejas); Educación (94 quejas) y Dependencia y Servicios Sociales (53 quejas).

Entre los casos en que ha tenido que apreciarse esta causa de inadmisión encontramos la queja 19/4338 del área de Empleo Público, en la que el promotor manifestaba su disconformidad con una convocatoria de plazas de policía local por reservarse cierto porcentaje de ellas a mujeres, cuando la reserva responde precisamente a la normativa que trata de garantizar la igualdad en las condiciones de acceso a las funciones y cargos públicos.



...

– **Sin recurrir previamente a la Administración:** Se trata de casos en los que el problema que motiva la queja no se ha puesto en conocimiento de la Administración competente con carácter previo, por lo que aquella no ha tenido ocasión de valorar sus posibilidades de solventarlo.

Se trata de la causa más reiterada de inadmisión tras la inexistencia de irregularidad, con 356 expedientes rechazados por este motivo en 2019. La mayoría de estos casos se han dado en el área de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social, con un total de 95 quejas rechazadas por este motivo, aunque también es significativo el número de asuntos que han tenido que inadmitirse por esta misma causa en las áreas de Consumo y Menores (49 expedientes en cada caso).



REVISTA DEL INFORME ANUAL

04. Mejorar Las Normas

Acceso al Empleo Público

Dificultades 3.0 en los procesos de selección

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación han afectado profundamente a las relaciones de la Administración con la ciudadanía. Su aplicación en el ámbito público ha traído consigo la implantación de la denominada **"administración electrónica"**, que ha facilitado el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos en mejores condiciones y posibilitado una relación más estable y efectiva de todas las personas con las Administraciones.

Su reconocimiento a nivel legal se ha configurado como un derecho de la ciudadanía en sus relaciones con el sector público que genera la correlativa obligación para las Administraciones de dotarse de los medios y adoptar las medidas que se precisen para posibilitar su ejercicio efectivo.

En este marco, la **utilización de medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos administrativos**, debe dar respuesta a la demanda reiterada de la sociedad de su simplificación. Y, desde esta perspectiva, además de posibilitar una tramitación más ágil, transparente y con menor carga burocrática, debe asegurar el respeto a las debidas garantías que deben observarse por la Administración en el desarrollo de estos procedimientos.

Sin embargo, la puesta en práctica de la administración electrónica y la tramitación de procedimientos administrativos por esta vía, entraña una serie de dificultades de índole técnica que vienen determinando que se haya demorado en varias ocasiones la entrada en vigor en las distintas leyes reguladoras de esta materia (Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos y Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) y que, hasta fechas muy recientes, no se hayan adoptado las normas reglamentarias a que comprometen dichas leyes para su desarrollo (en el caso andaluz, Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía).

La cuestión es compleja, y no sólo por las dificultades tecnológicas consustanciales a este proceso. Se trata de implementar un cambio profundo en la forma habitual de relacionarse con la Administración que exige, no sólo que las Administraciones públicas se doten de los medios y normas que posibiliten el funcionamiento de la administración electrónica, sino también que un sector importante de la sociedad poco familiarizado con la utilización de estos medios tecnológicos vaya pudiendo adaptarse a estos cambios importantes en la forma de comunicarse y relacionarse con la Administración.

En este contexto, uno de los sectores que ha destacado por la repercusión que han tenido las incidencias planteadas en este ámbito, ha sido el de las **convocatorias de acceso al empleo público tramitadas electrónicamente**, y que han afectado a procesos selectivos masivos de acceso a la condición de empleado público, en concreto, a los procesos que se han desarrollado para la selección de personal docente y sanitario en la Administración de la Junta de Andalucía.

En estas convocatorias, han sido numerosas las quejas presentadas en esta Institución por algunos participantes, en las que denuncian múltiples incidencias que se han generado en su desarrollo como consecuencia de los problemas de índole técnica que consideran que se han producido. A ello hay que añadir la inexperiencia de los propios solicitantes en este tipo de tramitaciones que les lleva a cometer errores en la tramitación de las correspondientes solicitudes o aportación de méritos.

Lo llamativo de estas situación es que, aunque era previsible que estas incidencias pudieran plantearse en estos procesos tramitados electrónicamente en un porcentaje de casos sensiblemente superior a los que

"La utilización de medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos administrativos"



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

se tramitan de forma presencial o por correo postal -como confirma la propia Administración de la Junta de Andalucía en sus informes-, no se hubieran incluido en las correspondientes convocatorias previsiones concretas para evitar las consecuencias perjudiciales que han tenido, en muchos casos, para las personas participantes en dichos procesos. Estas circunstancias aconsejaban, igualmente, que en estas primeras convocatorias también se hubiera extremado la eficacia del aplicativo informático que sirve de soporte a estos procedimientos, a fin de poder evitar que se produjeran este tipo de situaciones.

Asimismo, para evitar los perjuicios y consecuencias desproporcionadas que estos errores de tramitación electrónica han tenido para algunas de las personas participantes en estos procesos, hubiera sido oportuno que en las bases de las correspondientes convocatorias se hubieran podido contemplar estas previsibles situaciones y la posibilidad de su subsanación. Con ello se hubiera evitado llegar a las consecuencias de exclusión o no valoración de méritos por no haberse formalizado correctamente el trámite correspondiente, probablemente por impericia de las personas afectadas, aún cuando consta a la Administración la voluntad inequívoca de su presentación por las personas interesadas para hacerlos valer.

Es por ello que, en tanto se generaliza la tramitación de procedimientos electrónicos y se familiariza la ciudadanía con su utilización, se ha sugerido a las Consejerías afectadas que, en los procesos selectivos de personal que tengan que realizar, en los que se prevea la tramitación telemática de la presentación de solicitudes y documentación, así como de abono de tasas, se regule el procedimiento electrónico a seguir y se configure el aplicativo informático que le sirva de soporte del modo más claro y garantista posible a fin de evitar cualquier situación de confusión o equívoco y se prevea la posibilidad de subsanación de estos errores de tramitación cuando existan dudas razonables en su interpretación.

Y es que, como se afirma en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de Febrero de 2016: *"los comportamientos de los aspirantes que respondan a una razonable duda sobre el significado de las bases de la convocatoria no pueden ser valorados como una resistencia al cumplimiento de las mismas y, por ello, un elemental criterio de racionalidad y proporcionalidad aconseja permitir también en estos casos subsanar los errores que hayan tenido su origen esta clase de dudas"*, añadiendo *"que es a la Administración a la que incumbe evitar cualquier situación de confusión o equívoco que pueda obstaculizar o dificultar el ejercicio del derecho fundamental de acceso a las funciones públicas que reconoce el art. 23.2 de la Constitución (en coherencia con lo que establece el artículo 9.2)"*.

Acceso a medicamentos

Las trabas económicas

Desde que el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, modificara parcialmente las reglas que regulan la aportación de las personas usuarias respecto del coste de los medicamentos prescritos financiados por el Sistema Sanitario Público, han sido numerosas las quejas manifestadas por una parte de la ciudadanía. Concretamente, por aquellas personas que cuentan con un menor nivel adquisitivo.

La prestación farmacéutica ambulatoria, esto es, la que se dispensa al paciente a través de receta médica, en oficina o servicio de farmacia, está sujeta a aportación del usuario (que debe efectuarse en el momento de la dispensación del medicamento o producto sanitario), siendo proporcional al nivel de su renta actualizado anualmente, conforme al porcentaje desglosado en el artículo 90 bis de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que va desde el 50% para determinados niveles de rentas, hasta la del 10% del PVP para los pensionistas y sus beneficiarios que no alcancen rentas de 18.000 euros y topes máximos de aportación cuando se trate de tratamientos de carácter crónico y de larga duración.

La norma contempla supuestos tasados de exención de la aportación, limitados a los afectados de síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica; las personas perceptoras de rentas de integración social; las perceptoras de pensiones no contributivas; los parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación; y las personas con tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

Con carácter previo a esta reforma legal, los pensionistas estaban exentos de aportación, junto a otros colectivos específicos, siendo así que tras la misma los primeros quedan sujetos a una aportación del 10% del precio de las medicinas (con determinados topes en función de la renta).

Pues bien, desde que entraran en vigor las nuevas reglas y se manifestaran de lleno las consecuencias de una crisis económica que, en caso de haberse ido, ha dejado tras de sí un rastro indeleble en la situación de muchas familias, venimos asistiendo a las manifestaciones de las personas en situación de desempleo y de las que cuentan con una discapacidad reconocida, acerca de sus **dificultades para acceder a la medicación que tienen prescrita**.

Las primeras (personas sin empleo), por haberse previsto únicamente la exención de una parte de este colectivo, *"los parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación"*, quedando obligadas a aportar, en cambio, quienes a pesar de estar en paro no cuentan con los requisitos para llegar a percibir dicho subsidio (personas mayores de 45 años con responsabilidades familiares).

La normativa no prevé, por tanto, que no aporten las personas que carecen de recursos en general, que tanto son las personas en desempleo sin derecho a prestación, o que la hayan agotado, como las que hayan agotado el subsidio, por cuanto ninguna de ellas percibe ingresos.

El segundo colectivo discrepante ha venido siendo el de las personas con discapacidad, a las que la Ley exime de aportación "en los supuestos contemplados en su normativa específica". Esta previsión suscitaba dudas respecto de quiénes pueden considerarse integrados en este colectivo, debido a que, con carácter general, la única regulación que introduce criterios de gratuidad en la prestación farmacéutica de las personas discapacitadas, es la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI). Y de lo dispuesto en su regulación, en relación con la restante normativa de aplicación (artículo 13.1 LISMI, en relación con el artículo 5 b) del R.D. 383/84 de 1 de febrero y con los Reales Decretos Leyes 16/2012, de 20 de abril y 7/2018, de 27 de julio), resulta que, en realidad, el beneficio de gratuidad en el acceso a los medicamentos, había quedado vacío de contenido para las personas discapacitadas.

Para mayor certeza, dimos traslado de la cuestión al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, que, coincidiendo con el criterio del Defensor del Pueblo Andaluz, recomendó al Ministerio competente que promoviera la reforma legal adecuada que permita a las personas con discapacidad en grado igual o superior al 33% y con independencia del momento en el que la adquirieron, la exención de aportación en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud.

La propuesta no fue aceptada, de manera que en la actualidad el beneficio de la exención de copago para personas con discapacidad, se limita a quienes accedieron a la asistencia sanitaria por la vía de la LISMI, por lo que las personas discapacitadas que no reúnen las condiciones previstas en esta normativa específica, se ven obligadas a abonar la prestación farmacéutica conforme a las normas generales, y por tanto, atendiendo a su nivel de renta.

En conclusión, hemos constatado que la situación de la economía ha llevado consigo que muchas personas se hayan quedado sin trabajo, que otras tantas hayan visto mermados sus ingresos por el desempeño de trabajos precarios, que existen pensionistas con pensiones bajas o agostadas por el sostén económico de familiares más jóvenes, así como personas con discapacidad e ingresos limitados a una escueta prestación, viendo todas ellas dificultada su capacidad de acceder a los medicamentos que precisan por falta de recursos para su adquisición.

Se trata de una cuestión pendiente de respuesta unívoca, que aunque parecía que iba a reconsiderarse en la pasada anualidad, mediante la eliminación del copago farmacéutico a determinados colectivos, no llegó a cristalizar.

Por su parte, tampoco los servicios sociales han establecido una solución uniforme, mientras que la enorme demora en el reconocimiento de la renta mínima de inserción social en Andalucía, retrasa el acceso a la exención de las personas que la obtengan, en su condición de perceptoras de rentas de integración

**"Dificultades
para acceder a la
medicación que
tienen prescrita"**



social, como supuesto expresamente contemplado en el artículo 94 bis.8.b) de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

05. Atender Las Quejas

Pensiones No Contributivas

Continuos retrasos en el reconocimiento y el pago

Desde finales del año 2018 esta Institución ha venido observando, a través de las quejas que nos dirige la ciudadanía, considerables retrasos e incidencias en la resolución de los expedientes de solicitud de una Pensión no Contributiva (PNC), tanto de Jubilación como por Incapacidad. Las personas que se han dirigido a esta Institución muestran su disconformidad con la tardanza en tramitar y resolver estas solicitudes, localizándose la problemática fundamentalmente en las provincias de Málaga y Sevilla.

Esta situación adquiere una especial significación cuando muchas de estas personas basan sus denuncias en el hecho de encontrarse en una difícil situación personal en el plano económico, en bastantes casos rayando la situación de emergencia social, ante la ausencia de algún tipo de percepción económica para su supervivencia, teniendo que ser atendidos en muchas ocasiones por los servicios sociales municipales o por entidades privadas de asistencia social.

Al dirigirnos a la Administración de la Junta de Andalucía para interesarnos por esta cuestión, en sus repuestas vinculan siempre estas situaciones a cuestiones burocráticas e insuficiencia de medios para atender todos los cometidos que impone la legislación estatal reguladora de estas pensiones. No obstante, al observar que estas cuestiones no sólo no se solventaban, sino que por las quejas que seguíamos recibiendo se apreciaba que iban en aumento, consideramos oportuno realizar una intervención ante la Administración responsable para **garantizar el derecho de este sector de población, especialmente vulnerable, a acceder en los plazos legalmente establecidos al reconocimiento y pago de una PNC.**

En el desarrollo de esta actuación, al comparar los datos de gestión de estas pensiones en Andalucía en el periodo comprendido entre los años 2013 y 2018, la primera conclusión relevante que se puso de manifiesto era el aumento del diferencial entre solicitudes presentadas y resueltas. Así, mientras que el número total de solicitudes de PNC presentadas anualmente en esta Comunidad Autónoma, tomando como referencia los años 2013 y 2018, había disminuido un 8,21%, pasando de las 11.264 solicitudes a las 10.339, el de expedientes pendientes de resolver en el año, a pesar de la disminución del número de solicitudes, había crecido un 73,20%, pasando de los 3.374 pendientes en el año 2013, a los 5.844 que estaban pendientes al finalizar el año 2018.

Este diferencial, aún inscribiéndose en la tendencia general a nivel estatal, se encuentra muy por encima de la media del conjunto de comunidades autónomas para el mismo periodo, que en el caso de solicitudes presentadas había disminuido un 4,53%, y en el de expedientes pendientes de resolver, ha aumentado un 15,52%.

Lógica consecuencia de todo ello es la disminución del número de personas beneficiarias de PNC en ese periodo en Andalucía, que han pasado de las 102.021 del año 2013, a las 97.847 en el año 2018, un 4% menos. Porcentaje algo menor al de la media estatal que ha bajado en el mismo periodo un 4,53%.

Los datos de gestión expuestos muestran una tendencia similar en todas las provincias andaluzas, si bien, la situación es especialmente preocupante en las provincias de Málaga -en la que han disminuido las solicitudes un 14,73% y han aumentado el número de expedientes pendientes en un 246% (de 428 a 1.482)- y en la de Sevilla -con

"Garantizar el derecho de este sector de población, especialmente vulnerable, a acceder en los plazos legalmente establecidos al reconocimiento y pago de una PNC"



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

disminución de un 11,35% de las solicitudes e incremento de los expedientes pendientes en un 55% (de 1.866 a 2.882).

Porque, como se contempla en la propia exposición de motivos de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se incluyen en el ámbito de la Seguridad Social prestaciones no contributivas, la ampliación de la protección social a la que trata de dar respuesta dicha Ley es una aspiración social de solidaridad dirigida a "asegurar a los ciudadanos, particularmente a quienes se encuentran en estado de necesidad, unas prestaciones mínimas".

Ante estas circunstancias, y teniendo en cuenta que el art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía garantiza a toda la ciudadanía, dentro del derecho a una buena administración, que sus asuntos se resolverán en un plazo razonable, y que el plazo específico de 90 días que se determina en el Real Decreto 286/2003, de 7 de marzo, para resolver estos procedimientos no se viene observando, especialmente en las provincias de Málaga y Sevilla, incumpléndose con ello la obligación de resolver en plazo a que están comprometidas legalmente, se formuló la oportuna Resolución a la Dirección General de Personas Mayores y Pensiones no Contributivas.

En dicha Resolución, se le recomienda que, **a la mayor urgencia posible, se adopten las medidas de racionalidad organizativa que sean 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 aprueben planes especiales de trabajo para las provincias de Málaga y Sevilla, que tienen mayores retrasos en la gestión.

La Administración, tras poner de manifiesto determinados aspectos de la regulación de estas pensiones que dificultan su gestión y que no pueden modificar al estar establecidos en normas de ámbito estatal, ponen de manifiesto su voluntad de adoptar las medidas recomendadas para normalizar la tramitación de las mismas en los plazos previstos legalmente.

Seguimos a la espera de la efectividad de dichas medidas.

07. Atención Ciudadana

Derecho a una buena administración

"Malamente estamos"

"Se produce mala administración cuando un organismo no obra de acuerdo con las normas o principios a los que debe estar sujeto". Informe del Defensor del Pueblo Europeo 1997.

La buena administración pública es un derecho fundamental de la ciudadanía y, también, un principio de actuación administrativa. Los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración. Y la Administración está obligada, en toda democracia, a distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general¹.

La Constitución española de 1978 señala en su artículo 9.2: Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. En palabras de Jesús Maeztu, Defensor del Pueblo Andaluz, los poderes públicos deben de remover los obstáculos que impiden a las personas ser felices.

Nuestro Estatuto de Autonomía también plasma este derecho en su artículo 31: <<Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, **obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y**

¹ Rodríguez Arana, Jaime: La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales. Bogotá. 2013.



7. Empleo público, Trabajo y Seguridad Social

registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca>>.

La buena Administración pública tiene por tanto que estar comprometida con la mejora real de las condiciones de vida de las personas, con los problemas de la gente y procurar buscar la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas.

En Andalucía nos encontramos con graves problemas sociales que solucionar: según el **Informe sobre el estado de la pobreza en Andalucía 2019**², el 38,2% de la población se encuentra en riesgo de pobreza y/o exclusión social; el 18% de la población menor de 60 años viven en hogares con baja intensidad de empleo y más de 560.000 personas reciben una pensión cuyo importe es inferior al mínimo considerado para no ser pobre.

Ante la situación de crisis, la falta de empleo, exclusión social, falta de vivienda, etcétera, se articulan una serie de derechos y procedimientos administrativos de protección social: sistemas autonómicos de rentas mínimas; prestaciones de jubilación e invalidez no contributivas; ayudas a la vivienda, etcétera.

El pasado siete de febrero el Relator Especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, señaló en una comparecencia que **"España les está fallando por completo a las personas que viven en la pobreza, cuya situación ahora se encuentra entre las peores de la Unión Europea"**.³

El artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que "corresponde al Defensor o Defensora del Pueblo Andaluz velar por la defensa de los derechos" y el artículo 128, que "podrá supervisar la actividad de las Administraciones públicas de Andalucía, dando cuenta al Parlamento".

Como Oficina de Información y Atención Ciudadana, son constantes las consultas y reclamaciones que nos llegan trasladando las demoras en que incurren las Administraciones públicas andaluzas para la resolución de estos procedimientos, denunciando que tras haber trascurrido un tiempo excesivo, a veces, más de un año, siguen sin resolverse sus peticiones. (Así nos ocurre, por ejemplo, en el reconocimiento de las pensiones no contributivas, renta mínima de inserción social, ayudas al alquiler, reconocimientos de grado de discapacidad, títulos de familia numerosa, prestaciones de dependencia, etc.).

Este retraso supone un manifiesto incumplimiento de las normas legales y reglamentarias que están obligadas a observar en su actuación dichas administraciones y afectan a los derechos que tienen reconocidos la ciudadanía a una buena administración.

Los ciudadanos se sienten abandonados: un gaditano nos envía el siguiente mensaje: "No entiendo cómo desde 2018 no sabemos nada de estas ayudas...(ayudas de alquiler), tampoco entiendo cómo una normativa en la que se especifica que hay un plazo de seis meses, tampoco se cumpla...queremos una solución ya y que nos den una respuesta, este tipo de cosas son las que nos hacen no creer en el sistema que tenemos en la Junta de Andalucía, si esto es el Defensor del Pueblo Andaluz, pido que nos den una solución pronto, ya que los plazos ya los han superado en un año y aún no sabemos nada".

A ese hombre, a esa mujer, son a los que el Defensor del Pueblo Andaluz se debe para conseguir garantizar sus derechos y libertades y que la Administración sirva con objetividad los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Porque es nuestro deber defender y velar por las personas en situación de vulnerabilidad, que no se caigan al suelo y rompan como cristales, como dice la canción "Malamente", de Rosalía, "ese cristalito roto, yo sentí cómo crujía. Antes de caerse al suelo, ya sabía que se rompía".

En este trabajo pondremos todo nuestro empeño.

2 Red Andaluz de Lucha contra la pobreza y exclusión social: Radiografía de la Pobreza en Andalucía 2019. La pobreza olvidada.

3 <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25534&LangID=S>