

# **DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ**

**INFORME AL PARLAMENTO 2013**

## **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

**INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ**

**AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA**

**SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2013**

**Este texto es una recopilación de cuestiones relativas a la materia de Trabajo y Seguridad Social que se desarrollan a lo largo del Informe Anual al Parlamento de 2013. El contenido íntegro de dicho Informe se puede consultar y descargar en nuestra [página Web](#).**

**Andalucía 2014**



## ÍNDICE

<b>SECCIÓN SEGUNDA:</b> .....	<b>5</b>
<b>ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS</b> .....	<b>5</b>
<b>VII. EMPLEO PÚBLICO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL</b> .....	<b>7</b>
2.6. <i>Trabajo</i> .....	7
2.6.1. Políticas Activas de Empleo.....	10
2.6.2. Mediación en conflictos laborales.....	21
2.6.3. Las ayudas sociolaborales a los trabajadores de empresas en crisis.....	26
2.7. <i>Seguridad Social</i> .....	29
<b>SECCIÓN CUARTA: QUEJAS REMITIDAS Y NO ADMITIDAS</b> .....	<b>33</b>
<b>I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES</b> .....	<b>35</b>
EMPLEO PÚBLICO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.....	35
<b>II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS</b> .....	<b>37</b>
1. QUEJAS ANÓNIMAS.....	37
2. FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS.....	37
3. DUPLICIDAD.....	37
4. NO IRREGULARIDAD.....	37
5. JURÍDICO-PRIVADA.....	38
6. SIN COMPETENCIA.....	38
7. SUB-IUDICE.....	39
8. SIN INTERÉS LEGÍTIMO.....	39
9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.....	39
10. SIN PRETENSIÓN.....	40
11. TRANSCURSO DE MÁS DE UN AÑO.....	40
12. DESISTIMIENTO.....	40
<b>TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS</b> .....	<b>41</b>
SECCIÓN PRIMERA: I.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA ....	43
1.2. <i>Análisis de la situación en base a las quejas recibidas</i> .....	43
1.2.a. <i>Empleo</i> .....	43
VII. VIVIENDA.....	48
2.5.3. Embargos de vivienda por deudas con la Seguridad Social.....	48
OFICINA DE INFORMACIÓN.....	52
4. <i>Análisis de las cuestiones planteadas en las consultas</i> .....	52



**SECCIÓN SEGUNDA:**  
**ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS**  
**QUEJAS**



## VII. EMPLEO PÚBLICO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

### 2.6. Trabajo.

Ante los alarmantes datos que la estadística de desempleo nos ofrecía, el Gobierno de la Nación y el Gobierno andaluz han adoptado a lo largo de 2013 diversas medidas.

En primer lugar cabe destacar la medida adoptada por el Gobierno de la Nación en relación al desempleo juvenil y los nuevos estímulos a la contratación, abordado mediante el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Igualmente, cabe citar en primer lugar el Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas, en orden a flexibilizar el acceso a las prestaciones de Seguridad Social por parte de los trabajadores contratados a tiempo parcial en relación al cómputo de los periodos de carencia, adecuando la norma a la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia 61/2013, de 14 de marzo).

Por otro lado, la reforma laboral acometida inicialmente por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y posteriormente como Ley 3/2012, de 6 de julio, a supuesto para muchos actores del mercado laboral la introducción de medidas de flexibilidad interna por las empresas, a la vez que la dinamización de la negociación colectiva, contribuyendo con ello, a criterio del Gobierno, a frenar el ritmo de destrucción de empleo y a la moderación salarial a favor de la mejora de la competitividad de nuestra economía, y en este sentido, desde dicho estamento, se barruntan los primeros signos de reactivación en la actividad económica y de mejora de las previsiones de crecimiento económico y del empleo, si bien en tasas moderadas (en este sentido la estimación de creación de empleo del 0,2 % para 2014, que se anuncia con la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 2014).

En pro de este objetivo, el Gobierno acomete en 2013 una nueva reforma de la legislación laboral con el Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, iniciativa cuya exposición de motivos sintetiza en una simplificación administrativa de los contratos de trabajo a través de una muy importante reducción del número de modelos de contratos actualmente existentes, una reordenación normativa de los incentivos a la contratación en relación con la cotización a la Seguridad Social, reuniendo en un solo texto las bonificaciones y reducciones actualmente dispersas.

En este sentido se incorporan medidas que pretenden favorecer la contratación estable, especialmente el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, como también el contrato de trabajo a tiempo parcial y el contrato de trabajo en prácticas, dado su protagonismo como instrumentos de inserción en el mercado de trabajo y de transición hacia el trabajo a tiempo completo y la contratación indefinida, respectivamente.

No obstante, cabe decir que los datos de desempleo con que se cierra el año 2013 resultan aún alarmante: diciembre de 2013 cierra con casi 5,9 millones de personas, lo que viene a representar una tasa de paro del 26,03% según datos de la Encuesta de

Población Activa (EPA). En 2013 se ha seguido, por sexto año consecutivo, con la destrucción de empleo, si bien a un ritmo inferior al de los años precedentes.

En lo que a Andalucía se refiere, y en relación a las Políticas Activas de Empleo que le compete a la Junta de Andalucía a través de la Administración de Empleo, citamos la continuidad del Plan de Choque establecido en 2012, así como los dos programas de fomento más recientes, programas que conllevan una ingente gestión por parte de los Servicios de Empleo autonómicos y locales, así como para los Servicios Sociales Comunitarios.

Así pues, destacamos los siguientes planes:

a) El Plan de Choque por el Empleo (2012)

El Plan de Choque por el Empleo aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de julio de 2012, (en dotación de 200 millones de euros a proyectos educativos, medioambientales y de vivienda para paliar los efectos del empeoramiento del mercado laboral), que se materializa en inversiones en proyectos de iniciativa pública que se suma a la dotación inicial del Plan de Oportunidades Laborales (Plan OLA aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de septiembre de 2011).

Para la elaboración del Plan de Choque por el Empleo, cofinanciado con fondos europeos, se han seguido las directrices marcadas por la Estrategia Europa 2020. Así pues, dicho plan tiene tres ámbitos de actuación: construcción, ampliación y renovación de colegios e institutos, dotado con 100 millones; un programa de mejora forestal y regeneración medioambiental, con 90 millones; y obras de rehabilitación de viviendas, con 10 millones.

Desde la entrada en vigor de este plan, las condiciones en el mercado de trabajo han seguido empeorando, afectando de manera creciente a aquellos colectivos que no tienen prestaciones económicas. Por este motivo, mediante el Acuerdo de 12 de febrero de 2013, se introducen cambios en los criterios de selección de personal que van en la dirección de favorecer la situación laboral de aquellas personas paradas sin prestaciones económicas y con cargas familiares, otorgando prioridad a aquellas que llevan en la situación de desempleo una mayor duración.

b) El Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Andalucía (2013).

A través del Decreto-Ley 7/2013 se adoptan un conjunto de medidas, de la que destacamos el Programa de Ayuda a la Contratación (junto al plan relativo a la garantía alimentaria y la reforma del Ingreso Mínimo de Solidaridad), que dado su carácter reciente, se carece de datos para su evaluación de resultados.

Dicho programa se materializa a través de la asignación a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de una cantidad económica para que los mismos contraten a personas que se encuentren en situación de demandante de empleo durante un período ininterrumpido igual o superior a un año y pertenezcan a una unidad familiar en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, entre otros requisitos.

La distribución de los créditos para la financiación de este programa se aborda de manera directamente proporcional al número de personas en paro en cada municipio.

El objeto de las tareas a desarrollar por las personas contratadas por este programa deben ser necesariamente de especial interés para la comunidad y estar preferentemente localizadas en Zonas con Necesidades de Transformación Social (se consideran Zonas con Necesidades de Transformación Social aquellos espacios urbanos concretos y físicamente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social., en caso de que en el municipio exista una zona de estas características, que se determinan en el Anexo de dicho Decreto-ley).

La duración de los contratos es entre 15 días y tres meses, conforme a la modalidad de por obra o servicio determinado.

La financiación de cada contrato incluido en el Programa de Ayuda a la Contratación no superará, incluyendo las cotizaciones a la Seguridad Social, los 1.000 euros en cómputo mensual.

c) Las medidas de Empleo y Fomento del Emprendimiento (2013).

Con antecedente en el paquete de veintiuna medidas adoptadas por el Consejo de Gobierno de 12 de febrero de 2013 se promueve para hacer frente a la situación socioeconómica en Andalucía en sectores y grupos laborales claves: implantar medidas de empleo financiadas directa y transitoriamente desde el sector público para reducir el desempleo de larga duración e incorporar jóvenes al sistema productivo, reforzar las políticas de inclusión que atiendan, sobre todo, a las familias sin recursos y en las que todos sus miembros están en desempleo, y reforzar las políticas activas de empleo para mejorar la empleabilidad de las personas en situación de desempleo y sus posibilidades de encontrar empleo (acuerdo consensuado con los agentes económicos y sociales más representativos en el marco del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía, suscrito el pasado 20 de marzo de 2013), el Decreto-ley 8/2013, de 28 de mayo, de Medidas de Creación de Empleo y Fomento del Emprendimiento concreta cuatro líneas de ayudas y tres iniciativas de actuación específicas.

Las líneas de ayuda se materializan por vía de los programas siguientes: Bono de Empleo Joven, Apoyo y Fomento del Trabajo Autónomo, Apoyo a la Economía Social y Becas de Internacionalización para técnicos superiores de formación profesional

En cuanto a las iniciativas de actuación específicas incluidas en el decreto-ley, se contemplan las siguientes:

- Iniciativa estratégica a favor de los territorios especialmente afectados por el desempleo, que tiene el fin de atender e impulsar, con carácter inmediato, la atención a las necesidades y demandas particulares de los territorios, logrando así un mejor aprovechamiento de todas las medidas de apoyo a la creación de empresas y empleo y de apoyo a la actividad productiva.

- Acción de Fomento de las Personas Emprendedoras, en orden a solventar las perentorias dificultades que encuentran los jóvenes empresarios para acceder al crédito de las entidades financieras dada la escasez o indisponibilidad crediticia, con el objetivo de fomentar la creación de empleo. También amplía el ámbito de aplicación de la bonificación

de tipos de interés destinada a la disminución de los intereses generados por los préstamos suscritos con entidades financieras para financiar el proyecto, a los préstamos que concierten los jóvenes emprendedores menores de treinta y cinco años en el marco de los Fondos sin personalidad jurídica.

- Línea de atención preferente a personas desempleadas mayores de cuarenta y cinco años que se encuentren en situación de demandante de empleo no ocupado, procedentes de expedientes extintivos de regulación de empleo en la industria manufacturera.

#### 2.6.1. Políticas Activas de Empleo.

Especial significación ofrece en Andalucía las políticas activas de empleo que tienen como colectivo diana el de los desempleados agrarios, aspecto que tuvimos ocasión de analizar en su vertiente de acceso a los programas de fomento de empleo en este ámbito.

Así, en la **queja 12/746**, en la que el interesado -en su condición de Concejales- exponía que en su opinión los procedimientos de selección y contratación de trabajadores afectos a las obras y servicios integrados en los Programas de Fomento de Empleo Agrario (PFEA) promovidos por el Ayuntamiento de su localidad no se ajustaban a los trámites y criterios establecidos en la normativa de referencia.

El promotor de la queja planteaba la misma respecto a una importante iniciativa administrativa incluida en el ámbito de las políticas activas de empleo en pro del desarrollo sostenible de las zonas rurales; resultando además que en tal iniciativa vienen cooperando ininterrumpidamente la Junta de Andalucía, la Diputación Provincial y el Servicio Público de Empleo Estatal, entidades que -cada ejercicio presupuestario- realizan aportaciones de fondos públicos para la ejecución de actuaciones de interés general en el citado municipio.

Actuaciones que van desde la realización de infraestructuras en el sector agrícola, ganadero, industrial y de servicios, y para la construcción de dotaciones de equipamientos sociales, parques o jardines; hasta la modernización de regadíos, pasando por la urbanización de polígonos industriales, o el arreglo de calles en las zonas rurales y pequeños municipios; debiendo resaltarse que la selección y contratación de los trabajadores -prioritariamente jornaleros- afectos a la ejecución de aquellos proyectos y actuaciones, han de ajustarse a las garantías y con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación al programa de fomento de empleo agrario, de créditos para inversiones de las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

Añadía que no se venía respetando las prioridades en favor de los perceptores de renta agraria, con responsabilidades familiares y permanencia en situación de desempleo en el año precedente.

Admitida a trámite la queja procedimos a poner en marcha las actuaciones ante los organismos administrativos correspondientes para investigar los hechos que motivaban tal reclamación.

Desde la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo, se nos comunicaba que en el Centro de Empleo de referencia, al que estaba adscrito el referido municipio, por el mismo no se habían presentado ofertas solicitando personal -tanto cualificado como no cualificado- para cubrir puestos de trabajo en obras del Plan de Fomento del Empleo Agrario (2011-2012), pero sí comunicaban la contratación de personal para dichas obras.

Por otro lado, en la normativa reguladora de la selección y contratación de trabajadores se contempla que la misma debería solicitarse mediante oferta genérica, dirigida a la Oficina Pública de Empleo, con una antelación mínima de 15 días al inicio de las obras, considerando expresamente a los trabajadores no cualificados y beneficiarios de renta agraria como colectivo prioritario.

Por la Diputación Provincial, se nos informó que sus competencias al respecto se limitaban a la concesión de las subvenciones eventuales para gastos de material contemplados en los proyectos, siendo de la exclusiva competencia del Servicio Andaluz de Empleo y del Ayuntamiento, la selección del personal desempleado a contratar.

Por otro lado, la Dirección Provincial del Servicio Público Estatal de Empleo, nos informaba, dada la no realización de ofertas genérica a través del SAE; procedió esta Dirección Provincial, con fundamento ex arts. 9 y 11.1 y 2 del RD 939/1997, de 20 de junio, a la incoación de los pertinentes procedimientos de reintegro de las cantidades satisfechas en concepto de subvención de los proyectos pertenecientes a dicho ejercicio, siendo el estado actual, el correspondiente al desarrollo de los mismos con arreglo a lo dispuesto en el Título II de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y Resolución de 12 de abril de 2004, entre otras normas de general aplicación.

«(...) No consta en esta Dirección Provincial que haya sido detectada ninguna otra incidencia en cuanto a las contrataciones efectuadas, existiendo constancia, en cambio, de que éstas sí fueron preceptivamente comunicadas en su momento al Servicio Público de Empleo. Por otra parte, se ha verificado por el personal técnico de este Organismo que las obras se han materializado y la justificación de los gastos se ha efectuado correctamente.»

En cuanto al procedimiento que seguía el Ayuntamiento para la selección de trabajadores adscritos a obras subvencionadas con fondos destinados al PFEA, la Dirección Provincial del SEPE iba a proceder a requerir a la Corporación municipal para que informe detallada y exhaustivamente de si en el procedimiento aplicado en la referida selección, al no constar que se hubiera presentado la preceptiva oferta ante el Servicio Público de Empleo, así como si se ha observado o no, lo previsto al efecto en Real Decreto 939/1997, en cuanto a lo dispuesto en su art. 9.2 respecto de los colectivos a quienes el programa se dirige así como las prioridades en el mismo establecidas.”

Finalmente por lo que al Ayuntamiento se refiere, cabe señalar que no obtuvimos respuesta formal y expresa sobre estos extremos, sin perjuicio de constatar que la forma de seleccionar y contratar a los trabajadores con cargo al Plan de Fomento del Empleo Agrario (PFEA) viene siendo la misma que se aplicaba en el antiguo régimen del Plan de Empleo Rural (PER). Así pues, desde los años 80-90, mediante un acuerdo tácito entre el Municipio y la Administración Central (Direcciones Provinciales del INEM de la época), no se cursaban a ellas peticiones u ofertas genéricas de empleo; sino que en régimen asambleario los representantes sindicales presentes en el ámbito municipal

seleccionaban y establecían una lista de trabajadores, siendo preferente la antigüedad y en menor medida circunstancias socio-económicas, con llamamientos en forma rotatoria para su contratación en las obras ejecutadas con cargo a aquellos Planes de Empleo Rural.

Al respecto de los hechos expuestos y de forma previa debimos efectuar las siguientes consideraciones:

Primera.- Marco regulador de los Programas de Fomento del Empleo Agrario (PFEA).

Se estableció en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación al programa de fomento de empleo agrario, para inversiones de las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

La referida norma reglamentaria obedece al interés gubernamental de acometer, en el marco de las políticas activas de empleo, la búsqueda de la máxima efectividad en la utilización de los fondos públicos disponibles mejorando la efectividad de las inversiones que lleven a cabo anualmente las distintas Administraciones públicas, en el ámbito territorial mínimo de gestión y aplicación, los Consejos Comarcales de Empleo, tratando de llevar a cabo la ejecución y dotación de infraestructuras que posibilitaren el asentamiento de actividades productivas generadoras de empleo en aquellas Comunidades Autónomas.

En cuanto al desglose de costes salariales y materiales en los referidos proyectos de obras y servicios, su regulación se adaptó en la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante el Decreto 226/2011, de 5 de julio, norma en la que se determinan las subvenciones a otorgar por la Junta de Andalucía a las Diputaciones Provinciales para la financiación de los costes de adquisición de los materiales de los proyectos de obras y servicios afectos al Programa de Fomento de Empleo Agrario para el ejercicio 2011 (y siguientes).

A diferencia de la Administración General del Estado que, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, asume el compromiso de subvencionar los costes salariales y de cotizaciones empresariales, las Diputaciones Provinciales de Andalucía en ejercicio de las competencias de asistencia económica a los Municipios (art. 13 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía) asumen subvencionar los costes de materiales de los proyectos de obras y servicios afectos al Programa de Fomento de Empleo Agrario mediante la subvención de préstamos concertados con entidades de crédito.

Préstamos concertados, que a partir de la publicación del citado Decreto 226/2011, de 5 de julio, resultan subvencionados por la Junta de Andalucía (en parte) a las Diputaciones Provinciales, ante las dificultades de éstas para la reducción de su déficit público, lo que venía demandando la colaboración financiera de la Junta con las Diputaciones en tal sentido y para la ejecución de los Programas de Fomento del Empleo Agrario.

Segunda.- La selección de los trabajadores a contratar en el seno de los Programas de Fomento de Empleo Agrario.

En desarrollo y ejecución de los PFEA las Oficinas de Empleo seleccionarán, para ocupar puestos de trabajo no cualificados, a trabajadores eventuales agrarios afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social por cuenta ajena, en situación de alta o asimilada, con una antigüedad mínima a determinar por las respectivas Comisiones Ejecutivas Provinciales del Instituto Nacional de Empleo, y que estén inscritos como desempleados en la correspondiente Oficina de Empleo.

Las Comisiones Ejecutivas Provinciales del Instituto Nacional de Empleo, por lo que se refiere al ámbito provincial, y los Consejos Comarcales, en su respectivo ámbito de actuación, considerarán los siguientes criterios de prioridad para la selección de trabajadores, que ponderarán según las circunstancias objetivas del empleo: tener responsabilidades familiares; mayor periodo de permanencia como demandantes de empleo; no haber sido contratados en planes de empleo, en el año inmediatamente anterior en el que se realiza la selección y ser o no beneficiario de prestaciones por desempleo.

Si se tratare de la cobertura de puestos de trabajo cualificados, la Oficina de Empleo seleccionará a los trabajadores inscritos que dispongan del perfil profesional que más se ajuste al contenido de dichos puestos.

En las presentes actuaciones, constatamos que se había cumplimentado el procedimiento de coordinación interterritorial establecido en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, y sus previsiones reguladoras de la contratación de personal desempleado, por las Administraciones Central, Autonómica y Provincial y que cada una en el ámbito de sus competencias y compromisos contraídos respecto del sistema aportando los fondos para personal a contratar temporalmente, llevando a cabo la gestión administrativa de los programas y planes anuales, diseñando o contribuyendo al diseño y a la ejecución de los proyectos de las obras de interés general y social, aportando fondos para los materiales, constituyendo y manteniendo en funcionamiento los Consejos referidos, órganos todos ellos con importantes competencias en la selección de proyectos, control y coordinación de ejecución de los mismos entre otras; sin que a aquellos se haya unido la Administración Municipal, principal beneficiaria y destinataria de la cooperación, que en lo que a este particular se refiere, actúa al margen de las relaciones de coordinación.

Es por ello, que sin que por nuestra parte se pretendiera determinar y valorar el mayor o menor grado de adecuación de la actuación municipal a la de referencia, entendimos que cuando se trataba de administrar los fondos y subvenciones o ayudas - económica y/o técnica- recibidos periódicamente de la cooperación interadministrativa (Estado, Comunidad Autónoma y Provincia), resultaba obligado acomodarse en la gestión de aquellos fondos a los criterios, procedimientos y normas determinados y establecidos al respecto.

Por cuanto antecede se formularon al Ayuntamiento y a la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo las resoluciones que a continuación se expresan:

**Recordatorio** del deber de cumplir los preceptos establecidos en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, a que se ha hecho referencia.

**Recomendación:** Que por el Ayuntamiento, en aras de los principios de cooperación, coordinación, así como de sometimiento al principio de legalidad, se adopte una práctica administrativa acorde con la normativa de referencia en cuanto a la actual gestión municipal de las contrataciones laborales temporales dimanantes de los PFEA y se

acaten los procedimientos, criterios y reglas establecidos en el repetido Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, a tal fin.

**Recomendación:** Que por la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo de Sevilla se adopten las directrices e instrucciones necesarias para llevar a cabo en forma coordinada con las restantes Administraciones intervinientes, la adopción de medidas de colaboración financiera en la ejecución de Programas de Fomento de Empleo Agrario.

Atendiendo a la anterior recomendación, por el Ayuntamiento se informa que las contrataciones derivadas del PFEA se acogen en la normativa reguladora, habiéndose adoptado las instrucciones pertinentes a tal fin.

Como quiera que son múltiples las quejas que se refieren a las disfunciones del Servicio Andaluz de Empleo en relación a los diversos programas de fomento del empleo, y muy variada su casuística, destacamos aquí, por su importancia, la relativa a la política de transparencia e información de la Administración de Empleo.

Así en la **queja 11/3454**, promovida de oficio respecto a la atención a los ciudadanos y el acceso de los mismos a información obrante en los expedientes en que aparecen como interesados, por parte de los Servicios dependientes de la Consejería de Empleo (relacionada con la anterior la **queja 11/3359**, promovida a instancia de parte sobre el mismo asunto).

La actual circunstancia de crisis económica y paro ha dado lugar a que, un número muy elevado de ciudadanos, se haya visto obligado a acudir en demanda de las ayudas y servicios que desde la Administración de Empleo se ofertan.

En esta tesitura se sitúan personas individuales y entidades jurídicas. Las primeras relacionadas con el Servicio Andaluz de Empleo en demanda de empleo y actividades formativas y ante la Consejería de Empleo en relación a las distintas ayudas que convoca (Plan MENTA, PROTEJA, etc.). Las segundas, entidades públicas y privadas, que promueven y colaboran con la Administración Autonómica en los distintos programas derivados de las políticas activas de empleo (Talleres de Empleo, Formación Profesional para el Empleo, etc.), demandando las ayudas y subvenciones al respecto.

En todos estos casos, se genera la instrucción de expedientes administrativos que como consecuencia de las distintas vicisitudes procedimentales que les pueden acontecer (requerimientos para subsanación de defectos formales, etc.), sufren diversos retrasos, lo que conlleva el interés de los promoventes en conocer y obtener información al día sobre el estado de tramitación de los mismos en cualquiera de sus fases (ya sean las de gestión administrativa, fiscalización del gasto o pago efectivo).

Tal interés, según nos exponen las personas que acuden a esta Institución solicitando nuestra intervención al respecto de esa falta de información, no es satisfecho en un elevado número de ocasiones por la Administración de Empleo, cualquiera que sea el canal o el medio por el se interesa aquella información (solicitud por escrito, llamada telefónica, fax, vía telemática, etc.).

Por las quejas e informaciones que al respecto recibimos, esta cuestión se agrava cuando los expedientes administrativos se tramitan en los servicios centrales de la

Consejería de Empleo o del Servicio Andaluz de Empleo y, cuando ante la dificultad en obtener la información por las vías de acceso anteriormente citadas, en no pocas ocasiones, los interesados deciden acudir personalmente a las correspondientes oficinas con tal finalidad y –a veces- sin resultados positivos.

Las necesidades de información de estos interesados individuales o colectivos se torna de especial importancia por cuanto tratándose en muchos de estos casos de ayudas económicas vinculadas a la creación o mantenimiento de empleo, la información sobre el estado de tramitación y los tiempos administrativos resultan fundamentales para adoptar decisiones en la esfera de los mismos (temas crediticios, suspensión o extinción de actividades, etc.).

En consecuencia con lo anterior, el Defensor del Pueblo Andaluz, decidió iniciar actuaciones de oficio solicitando el informe a la Consejería de Empleo, en particular sobre estrategia informativa de la Administración de Empleo Autonómica y personas responsables de la información administrativa particular en cada Centro Directivo.

En su respuesta el Departamento nos contestaba en síntesis que en cumplimiento de lo establecido en el Art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, atender a la ciudadanía y garantizar el acceso a la información tanto de las personas individuales como de las entidades públicas y privadas, en relación a la tramitación de expedientes administrativos, constituye un derecho y como tal desde la Consejería de Empleo y desde el Servicio Andaluz de Empleo se vela escrupulosamente por su cumplimiento.

Añadía el informe de la Administración de Empleo, que es una condición “sine qua non” de la Administración Pública que, rige el funcionamiento transparente y diario de la Administración Autonómica, lo que engloba tanto a los Servicios Centrales de la Consejería de Empleo, como al Servicio Andaluz de Empleo y a cada Centro Directivo.

Por su parte, respecto a la segunda cuestión planteada en nuestra petición la Consejería nos informaba que en estricta aplicación de lo establecido en el Art. 4 , a) y c), del Decreto 90/1993, de 13 de julio, por el que se asignaban diversas funciones a determinados órganos Administrativos de la Junta de Andalucía que establecen respectivamente, que son funciones de las secciones u órganos asimilados informar a los ciudadanos y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, sin perjuicio que dichas funciones se puedan encomendar a otros órganos especializados.

En base a los referidos antecedentes, realizamos las siguientes consideraciones:

Primera.- La atención e información al ciudadano y el derecho a una buena administración.

En nuestra opinión, las situaciones descritas ponen de manifiesto una carencia de información y dificultades para tener puntual información del expediente de que se trate, situación que si bien no puede valorarse como indefensión en la tramitación de dichos procedimientos, conculca de lleno el derecho que como ciudadano privilegiado –interesado-

tiene respecto al estado de tramitación de su expediente, máxime cuando la demora destaca y preside los mismos.

Lo anterior, por cuanto se pudiera vulnerar –en tales circunstancias y situaciones- todo un cuerpo normativo regulador del derecho de acceso de la ciudadanía a la información administrativa: Arts. 33, 34 y 35 de la Ley 30/1992; Art. 80 de la Ley 9/2007, de la Administración de la Junta de Andalucía, Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos. Cuerpo normativo por otra parte, encargado de desarrollar a nivel de normativa básica estatal y de normativa autonómica, las previsiones constitucionalmente establecidas en el Art. 103 en relación con el Art. 105 de nuestra Carta Magna, en virtud de lo estableció en el Art. 149.1.18º de la misma, que establece y regula las bases del régimen jurídico, las del procedimiento administrativo común y las del sistema de responsabilidad de las Administraciones, siendo aplicables a todas las Administraciones Públicas.

Como norma fundamental del ordenamiento jurídico propio, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (Art. 31) garantiza el derecho a una buena administración, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, 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.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 133 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 103 de la Constitución, esa Administración debe actuar de acuerdo con una serie de principios, entre ellos, los de eficacia, eficiencia, simplificación de Procedimientos, transparencia, buena fe, protección de la confianza legítima y proximidad a los ciudadanos.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con principios de eficacia, eficiencia y servicio a los ciudadanos, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima. En sus relaciones con la ciudadanía, además, las Administraciones públicas deben actuar de conformidad con los principios de transparencia y de participación.

Los mismos principios se recogen en el artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, junto a otros de interés como los de responsabilidad por la gestión pública, buena administración y calidad de los servicios. El principio de buena administración también se contempla y concreta en el artículo 5 de la misma Ley.

Segunda.- El derecho de acceso a la información en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y las Cartas de Servicios.

Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a

las resoluciones y actos Administrativos. Y además a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, las Cartas de Servicios se regulan conforme a lo dispuesto en el Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, junto con el sistema de evaluación de la calidad de los servicios.

Según lo recogido en dicho Decreto, las Cartas de Servicios constituyen un valioso instrumento dirigido, por un lado, a informar a la ciudadanía de sus derechos, de los servicios que se ofrecen y de los compromisos de calidad que asumen los órganos, organismos, unidades y entidades de la Junta en la prestación de aquellos y; por otro lado, a crear una cultura de la calidad que proporcione los instrumentos para la mejora continua de la Administración pública.

En consecuencia y considerando que en el Departamento afectado en las presentes actuaciones, las Cartas de Servicios existentes se circunscriben exclusivamente a la aprobada por Orden de 1 de julio de 2008, de la entonces Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, respecto del Servicio de atención a la ciudadanía y, la de la Dirección Provincial de Jaén del Servicio Andaluz de Empleo, aprobada por Resolución de 11 de enero de 2010; y, estimando necesario en los momentos actuales, dado el elevado volumen de gestión de prestaciones, becas, subvenciones y ayudas que gestionan la Consejería concernida en las presentes actuaciones y el Servicio Andaluz de Empleo; considerando necesario que en todos los ámbitos competenciales del Departamento se determinen las modalidades de atención e información al ciudadano y los canales para solicitar y llevar a cabo la misma, así como la relación de servicios prestados, sus compromisos de calidad y, también los derechos de los usuarios y los procedimientos para formular sugerencias y reclamaciones, consideramos necesario que la Consejería de Economía, Innovación Ciencia y Empleo, así como el Servicio Andaluz de Empleo, cuenten con una Carta de Servicios revisada y actualizada en sus relaciones con la ciudadanía en materia de empleo.

A la vista de todo ello se formuló a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo la siguiente Resolución:

**Sugerencia:** Que por la misma se lleve a cabo una estrategia de transparencia e información administrativa en materia de gestión de las políticas activas de empleo, tanto en el ámbito de la Consejería como del Servicio Andaluz de Empleo, que comprenda la generación y revisión de las Cartas de Servicios que correspondan.

Siendo aceptada expresamente la Resolución por la Consejería, dimos por finalizadas las actuaciones.

Un supuesto similar, en el que intervenía un mal funcionamiento del Servicio Andaluz de Empleo, lo tenemos en la **queja 12/851**, promovida en relación con ayudas al sector de trabajo autónomo, en la cual por la interesada presentó solicitud relativa a Programa de apoyo a la Trabajadora Autónoma, presuntamente desestimada. Admitida a trámite la queja, el informe de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo nos exponía que la interesada habría presentado su solicitud valiéndose de un formulario acorde

a la normativa de aplicación a anteriores convocatorias, ante la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo.

Constaba en las actuaciones administrativas que la misma no había utilizado el aplicativo Gescontrat@ o Contrat@ para formalizar contrato a que se refería en su solicitud, requisito exigible conforme a lo establecido en el Art. 6 de la Orden de 24 de febrero de 2010, que era la que resultaba de aplicación a la referida convocatoria.

Según nos informaba el organismo de referencia, su solicitud no fue respondida expresamente debido a la acumulación de expedientes en tramitación y la falta de recursos personales, lo que motivó que se resolvieran expresamente las solicitudes que se habían estimado.

No obstante la interesada, formuló recurso de reposición ante aquella desestimación presunta, recurso que fue igualmente desestimado esta vez en forma expresa, básicamente por no haber formulado la contratación, a través de los aplicativos indicados, como exigía la Orden de convocatoria.

En sus alegaciones la interesada nos indicaba que al momento de preparar su solicitud y la documentación que debía adjuntar, siguió las instrucciones existentes en la página web de la Consejería de Empleo al respecto, y asegura que en las mismas no aparecía como obligatoria la utilización de los aplicativos antes indicados para acreditar la contratación, sino que se hacía referencia todavía a los formularios de la Orden precedente de 15 de marzo de 2007.

Añadía que en ningún momento se le había informado desde el Departamento que debería subsanar defectos en su solicitud y en el expediente como establece el Art. 35 de la Orden de 24 de febrero de 2010, que regulaba la Convocatoria, como tampoco al momento de su presentación en la respectiva oficina del Servicio Andaluz de Empleo (SAE).

Al respecto de los hechos expuestos y de forma previa debimos efectuar las siguientes consideraciones:

Primera.- Régimen jurídico de la convocatoria en cuestión.

Visto el contenido y documentación obrante en el expediente de queja y las afirmaciones de las partes, parece cuestión pacífica que la Convocatoria se regía por lo establecido en la Orden de 24 de febrero de 2010, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas públicas destinadas a fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral.

Por otro lado la interesada inicialmente y durante la fase de preparación de la documentación a adjuntar a la solicitud de la ayuda, consultando la página web de la Consejería de Empleo, adecuó la misma a las indicaciones en ella contenidas, que según la propia interesada eran las relativas a la Orden de 15 de marzo de 2007; presentando por tanto la solicitud con defecto de forma.

No obstante, pese a ser lo anterior una cuestión clara y aceptada por ambas partes, conforme a las bases de la Convocatoria y, mas en concreto por aplicación de lo establecido en el Art. 35.5 de la Orden de 24 de febrero de 2010, que -según la Consejería- regía la misma, no es menos cierto que la Administración convocante, tenía la obligación de

-en los casos de que la solicitud no reúna los requisitos generales exigidos o no se acompañe de la documentación específica prevista en el articulado de la propia Convocatoria- requerir a la persona o entidad interesada para que en un plazo de diez días subsanare la falta o acompañare los documentos preceptivos, de conformidad con lo establecido en el artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en tal sentido se refiere el apartado 5 del art. 31 de la citada Orden de convocatoria.

Lejos de requerir tal trámite de subsanación la Administración se limitó a resolver el asunto mediante la técnica del silencio administrativo, tal y como explicita en el informe dando por concluido a este respecto el procedimiento, cuando lo correcto es que dicha solicitud debería haber sido objeto de requerimiento en el sentido indicado y, caso de incumplirse el mismo, resolver sobre la inadmisibilidad de la solicitud presentada, concluyendo de este modo el procedimiento, sin entrar en el fondo del asunto.

Además, una vez subsanados los defectos de la solicitud inicial, el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), establece la obligación de la Administración de dictar en todos los procedimientos resolución expresa sobre el fondo del asunto y notificar la misma.

Segunda.- Del derecho a una buena administración y los principios rectores de la actuación administrativa a que se le informara por la oficina del Servicio Andaluz de Empleo.

La actuación incorrecta de la Administración del Servicio Andaluz de Empleo (no informándole, no requiriéndole la subsanación) no puede acarrear el perjuicio sobre la interesada, que con anterioridad a la solicitud había formalizado el contrato de interinidad con la sustituta.

Como norma fundamental del ordenamiento jurídico propio, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (Art. 31) garantiza el derecho a una buena administración, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, 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.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), las Administraciones públicas deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima y en sus relaciones con la ciudadanía, deben actuar de conformidad con los principios de transparencia y participación.

Los mismos principios se recogen en el artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, junto a otros de interés como los de responsabilidad por la gestión pública, buena administración y calidad de los servicios. El principio de buena administración también se recoge y concreta en el artículo 5 de la misma Ley.

A la vista de todo ello, formulábamos a la Dirección General del SAE la siguiente Resolución:

**Recordatorio** de los deberes legales contenidos en los preceptos que han sido transcritos.

**Recomendación 1:** Necesidad de que por la Administración se dé respuesta, a cuantas solicitudes sean formuladas por los ciudadanos a la mayor brevedad posible y en todo caso con sujeción a las Convocatorias, Ley del procedimiento administrativo, habilitando los plazos para subsanación de errores, defectos o falta de documentación, conforme a las previsiones de la convocatoria respectiva.

**Recomendación 2:** Respecto de la concreta relación jurídico individual de la interesada en las presentes actuaciones, se retrotraigan las mismas al momento de presentación de solicitud y documentación y, teniendo por subsanada la solicitud, se continúe su tramitación, resolviendo sobre el fondo del asunto.

De la contestación a nuestro posicionamiento, el citado Centro Directivo se desprendía discrepancia técnica en orden a la aceptación de la Resolución formuladas por estas Institución, al entender que por la Dirección Provincial, de oficio y como un error subsanable se tomó en consideración la solicitud presentada en modelo no vigente, dando curso a la misma como si hubiere sido presentada en base a la Orden de 24 de febrero de 2010.

Considerando -eso sí- que la irregularidad producida consistía en la falta de formalización del contrato -adjunto a la solicitud- mediante los aplicativos informáticos debidos, requisito éste "sine qua non"; sin que resultare -por tanto- factible el retrotraer las actuaciones.

Por último, en el expediente de **queja 12/2939**, (ya citada por cuanto a su iniciación en informe anual anterior) tuvimos ocasión de tratar el recurrente tema del silencio administrativo, en cuestiones atinentes a las políticas activas de empleo ámbito formación y becas y ayudas concedidas para compensar gastos a los beneficiarios.

En ella, el interesado manifestaba que en relación con Becas de Formación (Convocadas y concedidas en su día por el Servicio Andaluz de Empleo) no le habían abonado los importes de las correspondientes a los cursos de Prevención de Riesgos Laborales y Primeros Auxilios y de Instalador de Climatización, ambos cursos finalizados, y como quiera que no se le contestaba, reiteró su petición sin que se le hubieren abonado las cantidades concedidas como beca y sin que se le respondiera a sus peticiones de información y de pago.

Solicitado el correspondiente Informe inicialmente de la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo, ésta nos comunicaba lo siguiente:

*"En la observación del expediente administrativo se ha comprobado que va a dictarse en su momento una resolución administrativa de reconocimiento del derecho solicitado por el interesado, estando únicamente pendiente para que pueda ser notificada tal resolución, al ser un expediente de naturaleza económica, de la incorporación del presupuesto correspondiente en el presente ejercicio de 2012, hecho que a la fecha todavía no se ha producido. (...).*

*No obstante lo anterior ha de participarse que el retraso existente en la tramitación de las ayudas derivadas de la realización de las acciones formativas*

*por el alumnado al que van dirigidas, se debe a la conjugación de la gran cantidad de expedientes de ayudas de igual naturaleza para los recursos personales que pueden destinarse a dicho fin.”*

Como de la respuesta recibida no se desprende que se notificara al interesado decisión alguna formulamos Resolución en base a las siguientes consideraciones sobre el régimen jurídico aplicable a la situación de falta de respuesta y principios de actuación administrativa:

Única.- De la obligación de resolver a cargo de la Administración Pública y del derecho de la ciudadanía a una buena administración.

El artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), establece la obligación de la Administración de dictar en todos los procedimientos resolución expresa sobre el fondo del asunto y notificar la misma, sin perjuicio de que en el procedimiento intervenga prescripción, renuncia, caducidad o desistimiento, o bien la desaparición sobrevinida de su objeto, pues cuando concurren estas circunstancias habrá de dictarse dicha resolución en tal sentido.

El principio de buena administración también se recoge y concreta en el artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, sobre la base de la concurrencia de los derechos de la ciudadanía a la proporcionalidad de los actos administrativos; a un tratamiento equitativo, imparcial y objetivo; a la participación y acceso a los procedimientos; a la resolución de sus asuntos en un plazo proporcionado y razonable, etc.

A la vista de todo ello formulamos a la Dirección Provincial del SAE la siguientes resoluciones:

**Recordatorio** de los deberes legales contenidos en los preceptos que han sido transcritos.

**Recomendación** concretada en la necesidad de dar respuesta, a la mayor brevedad posible, al escrito de solicitud de información formulado por la persona interesada.

Como quiera que se había producido el traspaso de competencias en materia de formación profesional para el empleo a la Consejería de Educación, por la Dirección General de Formación Profesional, se comunicaba que se había dado curso al pago requerido.

#### 2.6.2. Mediación en conflictos laborales.

A lo largo del ejercicio de 2013, han sido diversos las quejas presentadas por conducto de trabajadores -o de sus representaciones sindicales- de empresas incursas en conflictos colectivos, especialmente con ocasión de expedientes de regulación de empleo (ERE) extintivos total o parcialmente de las relaciones laborales, evento laboral que desgraciadamente viene estando cotidianamente presente en el ámbito laboral andaluz, como consecuencia de la crisis económica.

Como quiera que se tratan mayoritariamente de empresas privadas sobre las que esta Institución tiene notablemente limitada sus posibilidades de fiscalización, toda vez que se ha suprimido el trámite de autorización de la Autoridad Laboral (actuales Delegaciones Territoriales de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo), caso de desacuerdo entre las partes empresariales y los trabajadores, solamente queda la vía jurisdiccional social para dirimir la suerte del conflicto, todo ello como consecuencia de la reforma laboral operada por la Ley 3/2012, de 6 de julio, y el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se regula el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y de reducción de jornada.

Aún con este escaso margen de intervención (máxime cuando la práctica totalidad de estos conflictos culminan con su planteamiento en sede jurisdiccional) han sido diversos los casos que se nos han trasladado, con desigual resultado de nuestra intervención, como son los relativos a los expedientes de **queja 13/2227** relativo al expediente de regulación de empleo promovido por el Ayuntamiento de Jerez, **queja 13/4901** y **queja 13/4902** relacionada con el conflicto laboral de trabajadores despedidos del denominado Plan INFOCA y **queja 13/6012** relativo a la Policía Local del Ayuntamiento de Lebrija.

En relación a los conflictos residenciados en el sector privado, un supuesto particular lo tenemos en la **queja 13/5873**, relativa al ERE de los trabajadores dedicados a tareas de mantenimiento en la Base Aérea de Morón de la Frontera (Sevilla), dependientes de la empresa norteamericana Vinnell, Brown & Root, sobre los que por segunda vez se veían afectados por un despido colectivo que afectaba a 66 empleados de la misma, justificado por la empresa en base a causas productivas que desde la perspectiva sindical no resultan reales ni justificadas.

Otro supuesto ajeno al ámbito público lo tenemos en la **queja 13/4221**, queja que por su singularidad destacamos en este informe, que giraba en torno al conflicto de los trabajadores de la planta de Roca Sanitario SA, de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), en la que el Defensor del Pueblo Andaluz reunido en la sede institucional con el Comité de Empresa de Roca Sanitario S.A., del centro de trabajo de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) y los representantes sindicales de UGT y CCOOO del sector, en relación con la situación de los trabajadores tras la sentencia de la Audiencia Nacional, en la que declaraba nulos los despidos derivados del Expediente de Regulación de Empleo extintivo, que suponía el cierre de la fábrica (centro de Alcalá de Guadaíra) y la pérdida de 227 puestos de trabajo.

En el relato de las cuestiones que nos manifestaron los representantes de los trabajadores, significamos la petición que nos dirigieron para abordar una actuación mediadora ante la situación que les afectaba por un lado, respecto a la ejecución de la sentencia dictada y, por otro lado, respecto a lo anunciado por la empresa —y ya comunicado a los sindicatos— de presentar un nuevo expediente de regulación de empleo (ERE), a cuyos efectos las centrales sindicales habían sido convocadas aproximadamente, en Madrid, donde se les haría entrega de la memoria explicativa del nuevo ERE y daría curso al comienzo de las negociaciones.

Asimismo, los trabajadores solicitaron el amparo institucional frente a la reiterada vulneración de los derechos de los trabajadores por la empresa que, tras siete EREs, incumplía el compromiso de mantenimiento del empleo que adquirió en ocasiones anteriores con la Junta de Andalucía y los propios trabajadores.

Sin embargo, ante esta concreta petición de realizar una labor mediadora informamos al Comité de Empresa que, en todo caso, la sustanciación de dicha intervención se hacía depender de la previa aceptación de las partes implicadas.

Por ello, y conforme al compromiso adquirido con los trabajadores, iniciamos las actuaciones oportunas ante la empresa Roca Sanitario S.A., y en su caso, ante la Dirección Gerencia de Roca Corporación Empresarial S.A., así como ante autoridades y entidades públicas que, en sus respectivos ámbitos competencial pudieran colaborar a devolver la actividad al centro de trabajo de Alcalá de Guadaíra y la readmisión de los trabajadores – aproximadamente en número de 100- que se incorporarían de forma inmediata.

Y, con ello, se daría cumplimiento a la resolución judicial dictada por la Audiencia Nacional que, estimando las demandas de los afectados, declaró la nulidad del despido colectivo acordado por la empresa, condenando esta por la readmisión de los trabajadores y el reinicio de la actividad en el centro de Alcalá de Guadaíra.

Por todo ello, dimos traslado de la petición de mediación de los trabajadores a los responsables de Roca Sanitario SA, con la finalidad de que nos comunicasen su posicionamiento expreso al respecto y al objeto de favorecer el acercamiento y diálogo entre las partes y, en su caso, la búsqueda de una solución positiva para con la reapertura del centro de trabajo.

De entre las actuaciones llevadas a cabo por este Comisionado, a instancias de los trabajadores, solicitamos la colaboración de Roca Sanitario SA, que a través de la Gerencia de Roca Corporación Empresarial S.A., nos facilitó detallada información en relación con el conflicto laboral de dicho centro de trabajo, del que merece la siguiente reseña:

*“(…) El análisis y negociación de la situación empresarial y económica que ha obligado a esta empresa a adoptar las medidas que se discuten, se halla en estos momentos tramitándose, como es preceptivo, conforme al R.D. 1483/201,2 de 29 de octubre y demás legislación de aplicación.*

*Debe usted saber que la empresa ha trabajado siempre –hasta la extenuación de los recursos- para alcanzar una resolución de un conflicto que tuviera el menor impacto en las personas afectadas. Con este fin ha llegado a duplicar las condiciones de indemnización establecidas en la ley o a proponer un plan de recolocación en otras plantas productivas, además de otras medidas. Del mismo modo en el mes de febrero aceptamos la propuesta de un mediador designado por el Ministerio de Empleo a solicitud de ambas partes, que no fue aceptada por la representación Sindical.*

*También es de destacar que de los 436 trabajadores afectados en todos los centros, 336 de ellos han llegado a un acuerdo individual con la Empresa.”*

Desde la Institución se siguió con especial atención la fase final del proceso y con la confianza de que el mismo tuviera el menor impacto en las personas afectadas, como así mismo nos manifestaba en su informe y que, finalmente, la dirección y los representantes sindicales de los trabajadores, alcanzaron un acuerdo que atenuaba los

efectos que tenía sobre la plantilla el cierre de las fábricas de Alcalá de Henares (Madrid) y Alcalá de Guadaíra (Sevilla), contemplados en el último ERE presentado por la empresa.

Finalmente, con la incorporación, de un total de 16 trabajadores procedentes de la planta de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) de Sanitarios Roca, en la planta de Burgos, en cumplimiento del acuerdo sobre el expediente de regulación de empleo (ERE), pudimos dar por concluidas las actuaciones.

Otro supuesto lo tenemos en la **queja 13/511** en la que los representantes de los trabajadores y por la propia dirección gerencia de la empresa oleícola, se nos exponía cómo a consecuencia de las exigencias que la Administración municipal venía planteando a la propiedad de la empresa, se podrían ver afectados por el cierre de las instalaciones y se les abocaba a una situación de riesgos para el mantenimiento de los puestos de trabajo de unas cuarenta personas y, por ello, solicitaban la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Por los representantes de los trabajadores y por la dirección gerencia de la empresa referida se nos informaba que, con la intención de salir de tan problemática situación, habían venido interesando del Ayuntamiento y, de las Administraciones públicas con competencias sectoriales al respecto de la referida instalación industrial, su intervención con objeto de regularizar y legalizar la maquinaria precintada – por aquellas fechas- por el Ayuntamiento; para autorizar la instalación de un filtro depurador de gases; y para realizar el traslado de la empresa a otro lugar más idóneo.

Con ese objetivo, la empresa habría presentado "Proyecto de regularización de la maquinaria", con la finalidad de no poner en riesgo los puestos de trabajo y generar -por otra parte- actividad económica que le permitiría financiar y costear la instalación del filtro una vez autorizado.

Finalmente añadían que la citada empresa había presentado "Proyecto de Actuación en Suelo no Urbanizable" para trasladar la actividad a otro paraje, en el mismo Término Municipal, toda vez que en lugar colindante a otra finca a la que se pretendía el traslado de la misma inicialmente, fue objeto de declaración -por la Consejería competente en materia de Cultura- como Bien de Interés Cultural.

Ante dicha solicitud de mediación, nos dirigimos al Ayuntamiento solicitando se manifestara sobre la posibilidad o disponibilidad de la Administración municipal, para en aras de la defensa de los intereses generales del Municipio y, para tratar de conciliar los derechos e intereses en juego, estudiar posibles medidas de levantamiento de paralizaciones o medidas y órdenes de ejecución alternativas a las cuestionadas y objeto de contradicción, con el fin de autorizar el funcionamiento transitorio o temporal de la actividad en su ubicación actual, y su posterior traslado a otro lugar más adecuado en el futuro.

La Administración Municipal en informe de los Servicios Técnicos remitido por la Alcaldía- nos indicaba expresamente que: *“Las posibilidades a que se refiere [el Defensor del Pueblo Andaluz] ya han sido estudiadas, como se puede comprobar en los expedientes incluidos en los anexos”*.

Hasta tal punto la situación de controversia sobre el fondo del asunto era tal que el problema está siendo objeto de tratamiento en sede jurisdiccional en diversas ocasiones durante los últimos años, con diversos pronunciamientos y resoluciones, así:

Por todo lo anterior, y dada la existencia de múltiples conflictos residenciados en sede jurisdiccional, que en orden a la tramitación del expediente, formulamos pronunciamiento incidental desistiendo de continuar la intervención mediadora que se evidencia como no aceptada por ninguna de las partes (Administración y empresa).

Por cuanto antecede, dimos por finalizadas las actuaciones, exhortando a las partes que intervienen en el procedimiento administrativo de referencia, al consenso y al entendimiento dentro del marco del Ordenamiento jurídico constitucional, en aras de la defensa de los intereses del Municipio y de la mejor y mayor protección y tutela de los recursos medioambientales.

Por último en la **queja 13/4902**, (posteriormente acumulada a la queja 13/4948), relativa a los despidos de trabajadores del Plan Infoca y constitución de la Bolsa de Trabajo Temporal, estos instaban la actuación mediadora de esta Defensoría ante la Agencia Andaluza del Medio Ambiente y Agua –AMA- respecto a la situación laboral en la que se encuentran los afectados, personal que ha trabajado en varias campañas pasadas de INFOCA y que, no fueron llamados la campaña de 2012 ni a la de 2013.

Los trabajadores expusieron en dicha reunión que se encontraba pendiente de hacer pública la Bolsa de Empleo para realizar contrataciones; asimismo indicaron que actualmente estarían prestando servicio personal sin experiencia con los riesgos que ello supone tanto para el monte, como para el resto del personal.

Por otro lado, alegaron que los trabajadores que integran el grupo (94), se consideran laborales-fijos discontinuos del INFOCA pero que cuando fueron despedidos el año anterior, no formularon reclamación contra sus despidos por confiar en las promesas de la empresa.

Producto de la mediación de esta Institución se alcanzó un principio de acuerdo entre la citada Agencia y los trabajadores, que posteriormente tendría que ser ratificado en las respectivas asambleas de los trabajadores.

Desde la Institución, que observó una buena disposición por ambas partes, se confiaba que las medidas acordadas pusieran fin a la huelga de los trabajadores, al tiempo de que efectuaría un seguimiento del cumplimiento de las medidas y, de manera especial, sobre redacción del nuevo Convenio Colectivo de la empresa.

Dicho acuerdo, una vez ratificado por las respectivas asambleas de trabajadores de las distintas provincias andaluzas, puso fin a las acciones que venían realizando los trabajadores, (entre ellas, la huelga de hambre que mantenían parte de los trabajadores).

Los compromisos adquiridos por los comparecientes ante esta Institución, se concretan para la agencia pública en los siguientes:

- La constitución de la Bolsa de Empleo, a nivel regional y provincial, para atender las necesidades que precise la empresa por causas de sustituciones y enfermedad, mediante “interinidades”.
- Dichas Bolsas serán publicadas en la web de la empresa, para conocimiento y seguimiento de todos los integrantes.
- La Bolsa de Empleo no será eliminada en el próximo Convenio Colectivo.
- Facilitar al colectivo integrado en la Bolsa de Empleo la posibilidad de adquirir formación especializada, a cuyos efectos se considerará personal en activo de la empresa, y que podrá ser de utilidad (la formación) para los procesos selectivos de acceso a la empresa.
- La empresa, en la medida de que el dispositivo del Plan INFOCA se encuentra cubierto, evitará la movilidad funcional.

Por parte de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, se comprometía a realizar el seguimiento de los compromisos adquiridos por las partes y, de manera especial, sobre los contenidos del nuevo Convenio Colectivo de la empresa pendiente de futura negociación.

En cumplimiento de nuestro compromiso de seguimiento del acuerdo adoptado, este Comisionado tuvo conocimiento, del acuerdo suscrito con los sindicatos UGT, CCOO y CSIF, por el que había quedado configurada la Bolsa de Trabajo de Infoca formada por trabajadores que cuentan con experiencia en el Dispositivo y cumplen los requisitos establecidos en el acuerdo.

### 2.6.3. Las ayudas sociolaborales a los trabajadores de empresas en crisis

En este apartado conviene resaltar que se ha producido una amplia regulación en esta materia tanto a nivel autonómico (Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre), como a nivel estatal en los Reales Decretos 908/2013, de 22 de noviembre, sobre concesión de ayudas extraordinarias a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas, y 3/2014, de 10 de enero, de concesión de ayudas previas a la jubilación ordinaria en el Sistema de Seguridad Social, a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas.

A finales del año 2012, tuvimos ocasión de comprobar la incidencia en los expedientes de ayudas sociolaborales derivados de la situación de quiebra de compañías aseguradoras de empresas de sectores en crisis y la suspensión temporal de los pagos de prestaciones a sus beneficiarios en las repetidas quejas recibidas (**queja 12/2765, queja 12/4543, queja 12/6485, queja 12/4688**).

La situación que en las mismas se nos exponía, parecía haber entrado en vías de solución tras la aprobación por el Gobierno Autonómico del Decreto-ley 4/2012 habiéndose además ampliado el elenco de personas beneficiarias, con ocasión de la aprobación parlamentaria de la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, cuya Disposición Adicional Sexta, modificó en ese sentido el citado Decreto-Ley.

La decidida vocación de la normativa que introdujo el Decreto Ley 4/2012, de 16 de octubre, de constituir un nuevo régimen jurídico que sirviera para superar el régimen normativo anterior y asumir los compromisos adquiridos en aplicación del mismo, se evidenciaba en la aplicación a los extrabajadores/as que fueron beneficiarios de ayudas sociolaborales instrumentadas a través de contratos de seguro colectivo de rentas (Delphi, Santana Motor, afectados por la liquidación de Apra -Leven, sector bodeguero, minería, etc.) y por la derogación expresa que venía a efectuar de las Órdenes de convocatoria de este tipo de ayudas sociolaborales, del 1 de abril de 2011, de 13 de marzo de 2012 y de 16 de marzo de 2012 por la que se modificó la anterior.

En el Informe Anual del ejercicio 2012, considerábamos que aquel nuevo instrumento normativo resultaba acorde con el principio de legalidad, puesto que por su contenido material traía causa de la previsión incluida en art. 148,1.13º de la Constitución que atribuye a las Comunidades Autónomas el fomento del desarrollo económico en el marco de objetivos fijados en la economía nacional.

Igualmente, se considera respetuosa la aprobación del citado Decreto -Ley 4/2012, de 16 de octubre con los principios constitucionales establecidos en el art. 103.1 de la Constitución y en el art. 133.1 del Estatuto de Autonomía, de servir con objetividad a los intereses generales (dado el amplio abanico de destinatarios individuales de la norma y de sectores y empresas afectadas).

Por último, consideramos que el régimen jurídico establecido en el Decreto-Ley 4/2012, de 16 de octubre, no incidía en forma negativa, ni entraba en colisión con el régimen de ayudas sociolaborales individuales que se venían o aplicando desde convocatorias de años anteriores. Es más, en nuestra opinión, los contratos de seguros colectivos resultaban compatibles con aquellos compromisos, en su día, contraídos por la Administración Autonómica, por una parte y, con los contraídos -como mejoras complementarias- entre los colectivos trabajadores y empresas Aseguradoras y con la Seguridad Social, sobre la base de las previsiones establecidas en el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones; siempre que al momento de formular los compromisos y suscribir los correspondientes contratos y planes de prestaciones complementarias no se hubieran producido lesiones o causado detrimento al principio de no discriminación, entre los trabajadores afectados.

Pues bien en aquel estado de cosas, ya en el ejercicio de 2013, comenzamos a recibir nuevamente quejas promovidos a instancia de extrabajadores de las diversas empresas y de los sectores afectados por la crisis económica y que habían procedido a realizar, a consecuencia de ello, expedientes de regulación de empleo en sus respectivas plantillas, señalándose en aquellas quejas como principal motivo de las mismas el retraso en los procedimientos establecidos por el Decreto-Ley 4/2012, para la novación de las pólizas y en la asunción de los compromisos de pago de primas a las compañías Aseguradoras por parte de la Junta de Andalucía.

En concreto reseñamos los expedientes de **queja 13/717; queja 13/3427; queja 13/3431; queja 13/3441; queja 13/4126; queja 13/4232; queja 13/4363; y queja 13/5610.**

Admitidos a trámite, recabamos información de la Dirección General de Relaciones Laborales, de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, sobre cuál fuere la situación al respecto y sobre las previsiones de cara a la normalización de la

asunción de los compromisos de la Administración Autonómica y del pago de las correspondientes primas, así como de la regularización de pago a los extrabajadores/as y beneficiarios de las ayudas referidas.

En su respuesta, la Dirección General indicada, contestaba como consta seguidamente:

*(...) Con fecha de 15 de enero de 2010, se aprueba expediente de regulación de empleo nº ....., para la extinción de los contratos de trabajo 43 ex trabajadores y ex trabajadoras mayores de 55 años a fecha aprobándose simultáneamente.*

*Mediante Resolución del entonces Director General de Trabajo la concesión de una ayuda sociolaboral excepcional individual a cada uno de los ex trabajadores de (...), incluidos en el ERE (Nº...), la cual está ligada a la extinción de sus contratos y articulada como prejubilaciones, materializadas éstas, en la póliza suscrita con la compañía aseguradora ... con número de póliza (nº ....). En esta póliza, en la que había un compromiso de financiación por parte de la entonces Dirección General de Trabajo, no se había pagado nada.*

*Que tras la entrada en vigor del Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, la compañía aseguradora ... presenta con fecha 19 de noviembre de 2012, solicitud de novación de póliza que afecta al colectivo.*

*Remitiéndose a la empresa actuarial las propuestas de novación presentadas de 10 pólizas referenciadas en el artículo 3.2 del Decreto-ley 4/2012.*

*(...) En la actualidad se ha tramitado y fiscalizado el compromiso de gasto (AD) por parte de la Intervención Delegada de esta Consejería, por un importe total de 9.345.748,53 euros.*

*Con fecha de 24 de octubre de 2013, ha tenido entrada en el registro auxiliar de esta Consejería la documentación necesaria para tramitar el pago de la anualidad 2013. Una vez analizada dicha documentación, se ha detectado y comunicado a (...aseguradora) error material en la misma, relativo a ausencia de datos en el flujo de rentas correspondientes a algunos beneficiarios, esto debe ser objeto de subsanación por parte de (...aseguradora) , estando aún pendiente de la presentación del Suplemento nº 1 de la póliza con los flujos de rentas ya correctos, debidamente firmado por la compañía aseguradora, así como por el tomador de la póliza: la Asociación Antiguos Empleados. Dicha documentación es necesaria e imprescindible para poder tramitar y fiscalizar el pago.*

*Por otra parte, le informamos que la aseguradora (...) suspendió en el mes de septiembre de 2012 el pago de rentas derivadas de la póliza de los ex trabajadores beneficiarios de la misma. No obstante, mediante gestiones con dicha compañía aseguradora, se consiguió que en enero de 2013, se pagasen las rentas pendientes de abonar relativas a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2012. Suspendiendo [la Aseguradora] , posteriormente en el mes de febrero de 2013, sin previo aviso, nuevamente el pago de rentas hasta la*

*fecha. A este respecto, se han mantenido distintas reuniones y contactos al más alto nivel con [la aseguradora y entidad financiera] a fin de desbloquear esta situación de impago hasta tanto no se resuelva el expediente administrativo de novación.*

*No obstante, según información que nos ha facilitado... [la Aseguradora], el pasado día 24 de octubre se acordó por esta aseguradora, una vez fiscalizado el gasto y dictada resolución por la Dirección General de Relaciones Laborales, adelantar 6.000 euros a aquellos beneficiarios de la póliza que tenían que haber percibido ya rentas derivadas de la misma y se procedería a la liquidación de los atrasos que correspondan a cada trabajador en el momento en que la Junta de Andalucía materialice el pago correspondiente a la anualidad 2013.”*

Como quiera que en la forma indicada el anterior informe de la Administración de empleo, se estaba procediendo a la revisión y ajuste de los importes de algunas de las pólizas inicialmente suscritas y puesto en marcha un procedimiento verificación de los proyectos económicos presentados de cada una de las pólizas referenciadas y previstas en el ámbito del Decreto Ley 4/2012, de 16 de octubre, previo pago a los extrabajadores/as y beneficiarios de tales ayudas, dimos por finalizadas las actuaciones al respecto, al considerar que se estaba tratando de solucionar el expediente en forma acorde a los intereses generales y a la protección del erario público.

No obstante, periódicamente hacemos un seguimiento de la situación, solicitando al citado Órgano Directivo su colaboración, para que se nos mantenga informados y se nos acredite cuál sea el estado de tramitación en el que se encuentren las actuaciones para la revisión, novación y pago de las ayudas sociolaborales referidas, con objeto de constatar si se produce algún retraso injustificado y significativo e igualmente información sobre previsión o planificación temporal con compromisos de pago de las primas a las aseguradoras y en consecuencia de las ayudas a las personas beneficiarias.

## **2.7. Seguridad Social.**

La importante reforma que se introdujo en nuestro sistema de Seguridad Social por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, alcanzó a distintos parámetros configuradores de las prestaciones del mismo, y de modo especial a la pensión de jubilación, argumentándose dicha reforma en los índices demográficos y datos de evolución de la economía española de aquellos momentos.

Así pues, se modificaron, entre otros aspectos, el régimen jurídico de la pensión de jubilación en lo que respecta a la edad de acceso a la misma, el cálculo de la base reguladora y la escala que determina el número de años cotizados necesarios para alcanzar el cien por cien de la base reguladora, así como el acceso a las modalidades de jubilación anticipada y parcial.

Posteriormente, por Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, se modifica la regulación de la jubilación anticipada y de la jubilación parcial, vinculando la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida, racionaliza

el acceso a los planes de jubilación para los casos de aplicación de coeficientes reductores por edad en el momento del hecho causante.

Pues bien, a finales de 2013 se acomete de nuevo una importante reforma del actual marco de este sistema mediante la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, de nuevo con el argumento de la elevación prevista de la esperanza de vida y bajas tasas de natalidad de la población española, como riesgos a los que se enfrenta nuestro sistema de pensiones, especialmente la denominada «tasa de dependencia», es decir, el número de personas que perciben pensiones por cada persona ocupada, y por otra parte los riesgos derivados de la intensa crisis económica y paralela aparición de déficits en las cuentas de la Seguridad Social.

La disposición adicional quincuagésima novena al texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (adicionada por la citada ley 27/2011, prevé que el Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revise el mismo aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad) introduce en nuestro sistema la figura del factor de sostenibilidad, y, según la cual, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027, revisiones que se establecen con una periodicidad de cinco años.

Por otro lado, la citada Ley 23/2013, siguiendo la recomendación del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (aprobado por el Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011), modifica el sistema de revaloración establecido desde 1997, introduciendo el factor de sostenibilidad, instrumento que permite, a través de una determinada fórmula matemática, vincular el importe de las pensiones de jubilación a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, aplicándose a las pensiones que se causen a partir del año 2019.

En lo que a Andalucía se refiere merece destacarse la decisión gubernativa de restablecer para el año 2014, las ayudas sociales de carácter extraordinario, a favor de las personas preceptoras de pensiones por jubilación e invalidez no contributivas y del Fondo de Asistencia Social así como para las beneficiarias del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (Decretos 239 y 240/2013, de 27 de diciembre), atendiendo que el bajo nivel de rentas de estos colectivos unido a las actuales circunstancias de persistente crisis económica, sitúan a estos colectivos en riesgo de exclusión.

En la **queja 12/6676**, el interesado exponía que habiendo solicitado una Pensión No Contributiva de jubilación con fecha 29 de junio de 2012, no recibía ningún tipo de resolución.

Nos instaba que supervisáramos la tramitación por la Administración de su expediente, dada la difícil situación económica en que se encontraban él y su familia, tanto la esposa como el propio interesado estaban en paro, sin percibir ninguna clase de prestaciones, habiéndole sido cortado el suministro de luz y lo peor, tenían que teniendo

que afrontar el pago de hipoteca suscrita sobre su vivienda por un hijo suyo en garantía de préstamo para adquisición de la de éste.

Admitida a trámite la queja y solicitado informe de la entonces Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social en Sevilla la cual nos informaba que a la llegada de nuestra petición de informe, ya había dictado Resolución en el expediente, reconociendo la pensión de jubilación no contributiva, estableciendo su cuantía (5.007,80 Euros), pagadera en 14 mensualidades y con un incremento del 2%, para el ejercicio de 2013. Abonado igualmente a la parte interesada los atrasos desde la fecha de presentación de su solicitud (2.444,28 Euros).

En consecuencia y considerando solucionado el asunto, dábamos por finalizadas nuestras actuaciones.



## **SECCIÓN CUARTA: QUEJAS REMITIDAS Y NO ADMITIDAS**



## I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES.

### EMPLEO PÚBLICO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

En materia de **Trabajo y Seguridad Social** reseñamos la **queja 13/40** en la que el promotor denunciaba la tardanza de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Almería en dar respuesta, a la denuncia que había presentado.

La persona interesada de la **queja 13/1002**, miembro del comité de una empresa privada de seguridad nos planteaba, en relación con el derecho a la huelga, su disconformidad con el hecho de que a los vigilantes de seguridad se les imponga unos servicios mínimos en torno al 80%, al igual que a los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Contaba la persona promotora de la **queja 13/1572** que su padre, que había estado trabajando en el extranjero, llevaba varios meses sin cobrar la pensión de jubilación por faltarle cotizaciones efectuadas en España y nos preguntaba a quien debía reclamarle daños y perjuicios, por los meses que su padre llevaba sin cobrar.

El interesado de la **queja 13/2707** que había incumplido el deber de declarar ingresos procedentes de prestaciones cobradas del Servicio Público de Empleo Estatal, exponía que había formulado reclamación ante dicho organismo, por cuanto le había sido impuesta sanción de un mes de prestación o subsidio y devolución de otra mensualidad, en concepto de ingreso indebido.

En la **queja 13/4897** la persona interesada mostraba su desacuerdo con la resolución de la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo en Málaga, por la que se le reclamaba el reintegro de prestaciones percibidas indebidamente.

La persona promotora de la **queja 13/6289** alegaba falta de información respecto a la obligación de renovar la tarjeta de demandante de empleo siendo solicitante de ayudas del Programa de Recualificación Profesional para personas que agotan las prestaciones por desempleo.



## II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.

### 1. QUEJAS ANÓNIMAS.

### 2. FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS.

En materia de **Trabajo y Seguridad Social** señalamos por esta causa de cierre la **queja 12/4952** en la que la persona interesada nos preguntaba el motivo de por qué no recibía prestación por desempleo tras haber realizado un curso de un año en el Ayuntamiento y haber cotizado a la Seguridad Social.

En la **queja 13/33** la interesada manifestaba que en el año 2010 finalizó un curso de FPE de 823 horas y que había solicitado una beca por conciliación que aun no le habían pagado.

El interesado en la **queja 13/254** exponía presuntas irregularidades en los procesos de acreditación profesional para trabajadores en activo, pues a algunos de ellos ni siquiera se les había llamado para las pruebas de evaluación y a otros se les habían realizado solo pruebas escritas, habiendo obtenido todos la titulación.

En la **queja 13/4671** la persona interesada, que tenía reconocida un pensión por incapacidad absoluta, exponía que tras revisión por la entidad Gestora de la Seguridad Social, se valoró su situación como incapacidad permanente para su profesión u oficio. En su escrito manifestaba su desacuerdo con dicha valoración.

### 3. DUPLICIDAD.

En materia de **Trabajo y Seguridad Social**, indicamos la **queja 13/6723** en la que el interesado nos exponía que había realizado durante 2012 un periodo de prácticas remuneradas en el Programa de Experiencias Profesionales para el Empleo (EPES) de la Junta de Andalucía y que debido a que no se le hacía efectivo el importe de las citadas prácticas había formulado reclamaciones ante la Administración, y la entidad indicada, sin recibir respuesta, siendo su situación personal difícil, pues es discapacitado y no encontraba empleo

### 4. NO IRREGULARIDAD

En materia de **Trabajo y Seguridad Social** reseñamos la **queja 13/939** en la que el interesado mostraba su desacuerdo con la medida de suspensión de la prestación de desempleo, cuando el beneficiario olvide sellar su tarjeta de demandante de empleo en las fechas en que debe hacerlo.

En la **queja 13/1772** la interesada, funcionaria interina jubilada por incapacidad permanente, mostraba su desacuerdo con el hecho de que no pueda ser rehabilitada, tras la revisión de su incapacidad (alta médica) y posibilitar nuevo nombramiento como funcionaria interina (por sus derechos adquiridos anterior a su jubilación).

También se rechazaron por idéntico motivo la **queja 13/2172**, la **queja 13/3819**, la **queja 13/4467** y la **queja 13/5696**.

## 5. JURÍDICO-PRIVADA.

En el **Área de Función Pública, Trabajo y Seguridad Social**, la interesada de **queja 13/1893** se mostraba disconforme con el despido laboral del que había sido objeto por parte de una empresa de limpieza.

La persona interesada en la **queja 13/2177** nos planteaba una serie de dudas sobre el impago de nóminas por parte de una ONG.

También señalamos **queja 13/2198** en la que un trabajador fue despedido por su empresa (privada) al haber intentado ejercer su derecho a participar en las elecciones sindicales como representante de los trabajadores de un Sindicato.

## 6. SIN COMPETENCIA.

En materia de **Trabajo y Seguridad Social** señalamos la **queja 13/24** en la que el interesado nos exponía que había formulado diversas denuncias ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como consecuencia de lo que consideraba irregularidades en la contratación de personal por una Comunidad de Propietarios en una Urbanización de Punta Umbría.

En la **queja 13/1798** el promotor indicaba que a pesar de su estado de salud, el Tribunal Médico le declaró apto para el desempeño de las labores y tareas propias de su profesión como mecánico, que venía realizando desde hace tiempo.

Exponía que esta incorrecta valoración -en su opinión- de sus informes médicos, le había llevado a encontrarse sin poder trabajar y tener que descansar o darse de baja dos días por semana, lo que no parecía que pudiera ser aceptado por ninguna empresa en el sector.

En la **queja 13/2898** la interesada manifestaba que pese a las limitaciones de su estado de salud, la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social ejecutó sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por la que se dio de baja la prestación de Incapacidad Permanente Total que venía percibiendo.

El promotor de la **queja 13/4635** exponía su disconformidad con embargo de Seguridad Social por una deuda contraída.

## 7. SUB-IUDICE

En materia de **Trabajo y Seguridad Social** reseñamos la **queja 13/1190** en la que el promotor manifestaba su desacuerdo con la denegación del reconocimiento de invalidez permanente.

En la **queja 13/4003** la persona interesada relataba que la Junta de Andalucía le había reconocido una discapacidad de un 49% pero que necesitaba que se le reconociera un 65% de discapacidad para tener derecho a una pensión no contributiva .

También reseñamos la **queja 13/4005** en la que el interesado refería que tras haber sufrido un accidente en 2006, se acordó la concesión de indemnización y denunciaba que el acuerdo económico al que se llegó con la empresa se estaba incumpliendo; alegando ésta que se encontraba en situación de concurso de acreedores. Asimismo, también manifestaba que no había percibido de la Seguridad Social la cantidad que le correspondía por las lesiones sufridas.

Debido a que la empresa una vez conoció el importe total al que debía hacer frente, para evitar la reclamación de la cantidad acordada y reconocida por la Tesorería General de la Seguridad Social y, además determinada por el Juzgado de lo Social, inició tramitación de Concurso Voluntario abreviado, ante Juzgado de lo Mercantil, dimos por finalizadas las actuaciones al estar sometidas a conocimiento de un Órgano Jurisdiccional.

El promotor de la **queja 13/4461** manifestaba que había presentado una solicitud al Ayuntamiento promotor de un Taller de Empleo, para la revisión de los seleccionados para la misma, al considerar que se habían cometido irregularidades en el proceso de selección, aportando copia de la reclamación presentada ante Juzgado Contencioso-Administrativo.

## 8. SIN INTERÉS LEGÍTIMO.

## 9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.

En materia de **Trabajo y Seguridad Social** resaltamos la **queja 13/4686** en la que la interesada nos manifestaba que desde abril de 2012 llevaba esperando una respuesta por parte del Servicio Andaluz de Empleo acerca de la ayuda que había solicitado para un curso de formación profesional para el empleo; no acreditando haberse dirigido a la Administración previamente, archivamos las actuaciones.

La persona interesada en la **queja 13/4839** en representación de los Trabajadores de una Federación de Asociaciones de Discapacitados Físicos y/u Orgánicos, nos informaba que las empresas en las que estaban contratados, recibían subvenciones y ayudas públicas de la Consejería de Empleo y de la Administración Municipal que les cedía espacios públicos, y que pese a ello, no le pagaban sus nóminas por lo que se estaban

incumpliendo con sus derechos laborales, que habían reclamado ante la Jurisdicción de lo Social.

**10. SIN PRETENSIÓN.**

**11. TRANCURSO DE MÁS DE UN AÑO.**

En materia de **Trabajo y Seguridad Social**, la persona interesada de la **queja 13/2169** nos solicitaba asesoramiento en relación con devolución de ingresos indebidos a la Tesorería General de la Seguridad Social.

**12. DESISTIMIENTO.**

## **TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS**



## **SECCIÓN PRIMERA: I.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA**

### ***1.2. Análisis de la situación en base a las quejas recibidas***

#### ***1.2.a. Empleo.***

El desempleo, no sólo es la consecuencia más inmediata y directa de la crisis económica, sino que es, además, el elemento sobre el que pivotan muchos de los efectos perjudiciales que la recesión económica ha traído para las familias y la sociedad andaluza.

Así, la pérdida de ingresos derivada de la pérdida del empleo está en la base de muchos dramas sociales asociados a la crisis, tales como los desahucios, la incapacidad de pagar suministros básicos, el crecimiento de la pobreza o el aumento de los índices de exclusión. Pero también en el desempleo de larga duración podemos encontrar la raíz de otros problemas que cada vez inciden más sobre la sociedad, como es el caso del aumento del alcoholismo y la drogadicción, los problemas mentales, con especial prevalencia de las depresiones o incluso el incremento de las tasas de suicidios.

En efecto, si bien la dimensión económica es lo más relevante en la situación de desempleo, no cabe desdeñar las consecuencias psicológicas de la misma. Sin duda, el trabajo es el principal vehículo relacional de la persona con la sociedad, posibilitando así un sentimiento de participación y utilidad, y su privación, o su ejercicio en condiciones precarias, suponen una serie de alteraciones en el funcionamiento cognitivo y emocional de la persona afectada.

La falta de empleo es fuente, no sólo de problemas económicos, sino también de tensiones, contradicciones y conflictos que se reflejan en un profundo malestar psicológico en quien lo padece.

El trabajo no es sólo un medio de supervivencia, también es un factor de desarrollo de la persona en sus distintas facetas: social, cultural y personal. Es un elemento que incide en el estado de salud, de bienestar (malestar) físico, psicológico y social, y cuya carencia tiene indudables repercusiones tanto en la persona que lo padece como en el entorno familiar y social.

Las quejas que se dirigen a esta Institución denotan este estado al traducir insatisfacción y pesimismo vital, incertidumbre, depresión, inseguridad, vulnerabilidad, frustración, sentimientos de ineficacia e injusticia, pérdida de autonomía, de estatus y prestigio o de reconocimiento social, pérdida de interés por las relaciones sociales, etc., aspectos, todos ellos, que se acrecientan con otras circunstancias como pueden ser la edad madura o la existencia de responsabilidades familiares. Incluso en jóvenes se percibe idéntica desesperanza, pues a pesar de estar, en muchas ocasiones, en posesión de una elevada cualificación, la desesperanza también se apodera de este colectivo, que en muchos casos se ve abocado a buscar una salida laboral fuera de nuestras fronteras, en ocasiones con desempeños ajenos y minusvalorados a su preparación, cuando no en un melancólico retorno.

Si a ello añadimos que buena parte del colectivo de parados reside en hogares en que ninguno de sus miembros trabaja, y en otros casos, las rentas – de trabajo o de

prestaciones o subsidios de desempleo- de alguno de sus miembros resultan insuficientes, el drama se acrecienta.

Y es que las cifras que exponíamos en la introducción de este Capítulo y que desvelan la tragedia del desempleo, no sólo nos han llevado a superar registros históricos en nuestro país, sino que nos sitúan en posiciones de liderazgo dentro de los ranking europeos, desatando todas las alarmas de los organismos comunitarios que contemplan con gran preocupación la situación española. Y no es para menos, ya que España aporta un tercio de todos los parados de la zona euro.

Frente a este estado de situación, no son pocos los programas (y sus correspondiente siglas) que por el Gobierno andaluz se ponen en marcha un ejercicio tras otro: Plan Memta, Plan Proteja, Plan OLA, Plan PLEMCA, Plan Motiva, Orienta, .., todas ellas, herramientas articuladas por la Junta de Andalucía desde las primeras evidencias de la crisis económica para hacer frente a la grave situación de desempleo y exclusión social en la comunidad andaluza. En este periodo (2008-2013) se ha pasado de un 17,8% de tasa de paro en 2008, a un 36%, con el que parece enquistarse el 2013, con más de un millón de parados registrados en Andalucía.

En este contexto, los sucesivos acuerdos de concertación entre sindicatos y patronal y la Administración autonómica no parece que logren invertir el proceso, como tampoco el enquistamiento de los datos económicos y de empleo, por más que de un tiempo a esta parte se barrunte por algunos un tímido cambio del estado de situación.

Al primer plan, el Memta de 2008 (Medidas Extraordinarias para la Mejora de la Empleabilidad de las Personas Demandantes de Empleo), por el que se promueven acciones de orientación profesional de personas desempleadas (que no perciban prestación/subsidio de desempleo ni rentas superiores al IPREM mensual) que participe en estas medidas (actuaciones de orientación de carácter preferentemente grupal) percibiendo una ayuda durante el tiempo que permanezca desarrollándola de 350 € al mes, por un máximo de 3 meses, le sucede el Plan Proteja (Decreto-Ley 3/2010, Programa de Transición al Empleo), un complemento al Plan E del Gobierno que ofreció contratos, básicamente, a parados de la construcción, plan materializado en los planes para jóvenes Motiva y para parados de larga duración Plus 45. Entre las medidas destacaron las becas de 400 euros para respaldar la asistencia a cursos de jóvenes con especiales dificultades de inserción, que según datos suministrados por la Consejería de Empleo alcanzó a un total aproximado de 150.000 jóvenes andaluces.

Al Proteja le sucede un Plan de Choque por el Empleo (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de julio de 2012), a través del cual se promueve empleo financiando obras en colegios, empleo verde y rehabilitación de viviendas.

Este Plan, al que se destinó inicialmente 200 millones de euros a proyectos educativos, medioambientales y de vivienda para paliar los efectos del empeoramiento del mercado laboral, se materializa en inversiones en proyectos de iniciativa pública que se suma a la dotación inicial del Plan de Oportunidades Laborales (Plan OLA aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de septiembre de 2011, con asignación de fondos para actuaciones de mejora de la red de centros educativos públicos).

Para la elaboración del Plan de Choque por el Empleo, cofinanciado con fondos europeos, se han seguido las directrices marcadas por la Estrategia Europa 2020. Así pues,

dicho plan tiene tres ámbitos de actuación: construcción, ampliación y renovación de colegios e institutos, dotado con 100 millones; un programa de mejora forestal y regeneración medioambiental, con 90 millones; y obras de rehabilitación de viviendas, con 10 millones. Los datos conocidos no incluyen un balance de este último programa, según fuentes de la Junta. El 75% del presupuesto del plan, que preveía la creación de empleo a corto plazo, está financiado con fondos europeos.

El primero de estos bloques supone una ampliación de 100 millones de euros de la dotación inicial del Plan OLA, que la Junta de Andalucía desarrolla desde septiembre de 2011, lo que ha supuesto una asignación total de 300 millones de euros para invertir en la red de centros educativos públicos andaluces.

El segundo bloque del plan aprobado con 90 millones de euros, consiste en un Programa de mejora forestal y regeneración medioambiental y rural que se centra en la generación de “empleo verde” en el medio rural a través de proyectos de potenciación de infraestructuras para la mejora de la competitividad forestal y agraria, la recuperación de montes dañados por incendios forestales, la recuperación del potencial forestal y la implantación de medidas preventivas, las reparaciones de efectos negativos de catástrofes naturales, la prevención de procesos erosivos, las acciones de conservación de flora y fauna silvestres y sus hábitats, del paisaje y de los acuíferos y la conservación y mejora del patrimonio rural.

A principios de 2013 y tras conocerse los negativos datos de la EPA, el Consejo de Gobierno adopta el 12 de febrero un conjunto de medidas, que tiene su primera expresión en la prórroga que incorpora para 2014, se refuerza el personal del SAE y se crea un bono mochila de 400 euros para que casi 4.000 jóvenes beneficiarios acudan con él a las empresas colaboradoras.

Este paquete de medidas se complementa en 2013 con el Plan de Exclusión Social (Decreto-Ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía) con 60 millones, financiando a los ayuntamientos, para, a través de los mismos, desarrollar el Programa de Ayuda a la Contratación, reforzar la ayuda a domicilio o garantizar tres comidas a escolares.

El último de los bloques del Plan de Choque incrementa la dotación del Programa de Rehabilitación autonómica del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 en 10 millones de euros. Esta dotación, financiada íntegramente por la Junta de Andalucía, tiene como población diana destinataria en 1.200 familias con recursos económicos limitados para emprender las obras de mejora necesarias en sus viviendas.

Desde la entrada en vigor de este plan, las condiciones en el mercado de trabajo han empeorado, afectando de manera creciente a aquellos colectivos que no tienen prestaciones económicas. Por este motivo, mediante el Acuerdo de 12 de febrero de 2013, se introducen cambios en los criterios de selección de personal que van en la dirección de favorecer la situación laboral de aquellas personas paradas sin prestaciones económicas y con cargas familiares, otorgando prioridad a aquellas que llevan en la situación de desempleo una mayor duración o que estén vinculadas al sector agrario (los requisitos anteriores establecían que fueran desempleados de larga duración que hubieran agotado sus prestaciones y que acreditaran cargas familiares, circunstancia que provocaba que

algunos trabajadores tuvieran que trasladarse a decenas de kilómetros para acceder a un puesto de trabajo).

Desde la Administración de Empleo se estima que sólo se han generado un 30% de las contrataciones previstas (a octubre de 2013), con unos 3.329 empleos creados (de los 11.100 anunciados), la mayoría de ellos temporales, circunstancia que ha dado lugar a su prórroga a 2014 por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 10 de diciembre de 2013.

A través del Decreto-Ley 7/2013 se adoptan un conjunto de medidas: la aprobación del Plan Extraordinario de Acción Social de Andalucía, la creación de la Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía, la aprobación del Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria para el año 2013 y la modificación de la normativa que regula el Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Por lo que se refiere al Programa de Ayuda a la Contratación, se articula a través de la asignación a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de un importe económico para que los mismos contraten a personas que se encuentren en situación de demandante de empleo durante un período ininterrumpido igual o superior a un año y pertenezcan a una unidad familiar en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, entre otros requisitos.

La distribución de los créditos para la financiación de este programa se aborda de manera directamente proporcional al número de personas en paro en cada municipio registradas al 31 de diciembre del año 2012 de conformidad con los datos del sistema de información del Servicio Andaluz de Empleo (DENOS), garantizando en todo caso que todos los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía tengan asignada como mínimo la cuantía equivalente a un contrato por un período de un mes (1.000 euros).

El objeto de las tareas a desarrollar por las personas contratadas por este programa deben ser necesariamente de especial interés para la comunidad y estar preferentemente localizadas en Zonas con Necesidades de Transformación Social (aquellos espacios urbanos concretos y físicamente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social, municipios que se relacionan en el Anexo de dicho Decreto-ley).

La duración de los contratos es entre 15 días y tres meses y la modalidad del contrato el de por obra o servicio determinado.

La financiación de cada contrato incluido en el Programa de Ayuda a la Contratación no superará, incluyendo las cotizaciones a la Seguridad Social, los 1.000 euros en cómputo mensual, o su equivalente proporcional en caso de contratos de diferente duración al mes y dentro de los límites de entre quince días y tres meses. En el caso de que el coste del contrato sea superior a dicho importe, el Ayuntamiento asumirá la parte del coste no financiada por el mismo.

Los requisitos para acceder a este programa se circunscriben a personas mayores de 18 años y menores de 65 años que reúnan los requisitos siguientes:

- Que se encuentren en situación de demandante de empleo durante un período igual o superior a doce de los últimos dieciocho meses.

- Que pertenezcan a una unidad familiar donde concurren las siguientes circunstancias:

- Que la persona solicitante forme parte de una unidad familiar en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, acreditada mediante Informe Social de los Servicios Sociales Comunitarios.

Se establece un régimen de prioridad para la adjudicación a favor de aquellas que pertenezcan a unidades familiares en las que concorra por orden de prelación alguna de las circunstancias siguientes: unidad familiar donde todos los miembros que tengan la consideración de población activa, hayan permanecido inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo durante los seis meses anteriores a la fecha de solicitud; unidad familiar que tenga la condición de familia numerosa de conformidad con la legislación vigente; que entre los miembros de la unidad familiar de la persona solicitante haya, al menos, una persona menor de edad; que la persona solicitante sea residente en una Zona con Necesidades de Transformación Social; que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento o se encuentre en situación de dependencia, que la persona solicitante pertenezca a una unidad familiar monoparental con, al menos, un hijo a cargo, etc.

Lejos de estos datos estadísticos y de concatenación de programas de fomento del empleo, la realidad nos la marca la constante presencia de quejas en nuestra Institución, denunciando la precaria situación personal y familiar que atraviesan los más afectados por la crisis económica, por la pérdida de empleo y la dificultad o imposibilidad de su inserción laboral.

También los servicios públicos más directamente relacionados con estos colectivos se ven desbordados por las masivas demandas de atención que les dirigen (sanitaria, servicios sociales comunitarios y especializados, servicios de empleo, etc.), que a la postre igualmente redundan en un empeoramiento de la calidad de los servicios que prestan.

La grave incidencia del desempleo en Andalucía, su alta tasa y su persistencia en el tiempo no nos merece otra calificación que la de “catástrofe social”, sólo la, cada vez más, magra herencia del Estado de Bienestar, la economía sumergida y la solidaridad familiar mitigan la situación y explica que la situación no derive en males mayores.

## VII. VIVIENDA.

### 2.5.3. Embargos de vivienda por deudas con la Seguridad Social.

Finalmente, no queremos concluir este apartado destinado a dar cuenta de las gestiones desarrolladas en defensa de la vivienda sin hacer mención a la **queja 13/301**, tramitada de oficio por esta Institución en relación con los embargos de vivienda procedentes de deudas con la Seguridad Social.

Dicha actuación respondía a las numerosas quejas recibidas en las que se denunciaba una situación de riesgo de pérdida de la vivienda familiar como consecuencia de deudas pendientes con la Seguridad Social.

En las quejas recibidas, las personas afectadas nos relataban las dificultades padecidas en el desarrollo de sus respectivos negocios como consecuencia de la grave crisis económica, explicando como disminuían constantemente los ingresos mientras no dejaban de incrementarse los gastos a los que debían hacer frente, produciéndose así un continuo deterioro de su solvencia, hasta llegar a una situación límite que les habría llevado a tomar la decisión de dejar de atender sus obligaciones con la Seguridad Social y priorizar otros gastos ineludibles relacionados con la subsistencia y el bienestar de la unidad familiar.

Las deudas derivadas del impago de cuotas del Régimen Especial de Autónomos no serían excesivas en los casos que teníamos conocimiento (entre 4.000 y 11.000 euros), pero ello no había impedido que la gestión recaudatoria de la Administración pública siguiera su curso inexorablemente hasta situar a estas personas ante el drama de tener que afrontar el embargo y la inminente subasta de su vivienda.

En algunas de las quejas la situación había podido encauzarse acudiendo a un aplazamiento de la deuda, pero en otros casos esta solución no fue posible, ya fuera porque las personas afectadas no habrían formulado a tiempo su solicitud de aplazamiento, o porque, habiendo obtenido el aplazamiento, se habrían visto incapaces por su situación económica familiar de hacer frente a los pagos comprometidos en los plazos fijados.

En estos casos, las personas que acudían al Defensor del Pueblo Andaluz relataban su infructuoso peregrinar por distintos organismos públicos, intentando por todos los medios encontrar una solución que impidiera la subasta de sus viviendas y encontrando como única respuesta la constatación de que el procedimiento recaudatorio se había ajustado a las normas de aplicación y la confirmación de que no había posibilidades de impedir la consumación del procedimiento ejecutivo.

Cuando acudían a esta Institución, los expedientes administrativos de apremio se encontraban en un estado muy avanzado, habiéndose producido ya la anotación de embargo de la vivienda e incluso el anuncio de subasta de la misma. Incluso, en algún caso, el escrito de queja nos llegaba cuando ya se ha producido la adjudicación de la vivienda a un tercero (**queja 12/6667**).

En aquellos casos en que la queja se ha recibido cuando la subasta de la vivienda aún no se ha producido, por más que la misma resulta inminente, esta Institución ha considerado que no podía dejar de atender la solicitud de ayuda que se le hacía llegar por parte de unas personas desesperadas, por cuanto entendemos que resulta

notoriamente injusto que en la actual situación de crisis económica la Administración Pública pueda llegar a privar a una familia de su vivienda por no poder hacer frente al pago de una deuda de escasa cuantía.

A finales del año 2012 se había aprobado el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, en el que se recogieron por primera vez los supuestos de personas en situación “de especial vulnerabilidad” que se verían beneficiados de una paralización del proceso judicial o extrajudicial dirigido al lanzamiento de su vivienda.

A juicio de esta Institución no resultaba aceptable, ni razonable, que por las autoridades públicas se hubiese aprobado una norma destinada a impedir a las entidades financieras que lleven a efecto el lanzamiento de sus viviendas de las personas que no pueden cumplir sus obligaciones hipotecarias, y, por otro lado, esas mismas autoridades públicas permitiesen que la Administración embargara y subastase las viviendas de quienes no pueden afrontar el pago de sus deudas a la Seguridad Social.

En consecuencia, estimábamos oportuno trasladar a las autoridades pertinentes la necesidad de que las normas que rigen la gestión recaudatoria de los recursos de la Seguridad Social y, en particular, las que regulan el embargo de bienes, se interpretasen de forma que fuese posible salvaguardar la vivienda familiar, única y habitual de deudores de buena fe.

A este respecto, valoramos la posibilidad de que la Tesorería General de la Seguridad Social pudiese dictar alguna norma o instrucción interna que permitiera paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores de buena fe que se encuentren en circunstancias parecidas a las recogidas en el Real Decreto Ley 27/2012.

En opinión de esta Institución resultaba necesario adoptar un acuerdo que permitiese la paralización de las subastas de las viviendas familiares por deudas a la Seguridad Social, hasta tanto se aprobase una norma que hiciera posible una aplicación mas ponderada y acorde a la realidad de los procedimientos de recaudación ejecutiva que implican el embargo de bienes de los deudores.

El problema es que la Tesorería General de la Seguridad Social se define como un servicio común de la Seguridad Social, tutelado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y no es, por tanto, un organismo que esté sujeto a la supervisión de esta Institución. Pese a esta limitación competencial y atendiendo a la urgencia de los casos planteados y a la relevancia de los derechos en juego, consideramos oportuno dirigirnos a las Direcciones Provinciales de la TGSS implicadas apelando a su colaboración para con esta Institución, trasladándole las quejas recibidas e interesando una respuesta que permitiera ofrecer una solución a los casos planteados.

Así ha sido en la **queja 12/6478**, **queja 12/6848** y **queja 13/3128**, tramitadas durante el pasado año y en las que nos hemos dirigido a la correspondiente Dirección Provincial de la TGSS (Cádiz y Sevilla) planteando la posibilidad de ejecutar otros bienes con carácter prioritario a la vivienda familiar.

Asimismo, hemos solicitado expresamente que se paralicen posibles actuaciones que pudieran dar lugar a la pérdida definitiva de la vivienda familiar, teniendo en

cuenta a la hora de adoptar cualquier decisión, las características de la persona o familia afectada, las circunstancias económicas que habrían dado lugar a su situación deudora con la Seguridad Social y los ingresos realmente disponibles para afrontar el pago de la deuda pendiente.

En este sentido, hemos apelado al principio de menor onerosidad para el apremiado instando a adoptar aquellas medidas recaudatorias que menos perjudican al deudor y posibilitan que quede garantizado el cobro de la deuda (artículo 91 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social).

En nuestra argumentación nos hemos remitido al orden de preferencia legalmente fijado para el embargo de bienes (artículo 592 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), según el cual los bienes inmuebles ocupan el séptimo lugar, situándose por detrás de otros bienes como los muebles que pudieran ser objeto de embargo sin que ello suponga la pérdida de la vivienda familiar.

Nuestra petición, en definitiva, tenía por objeto convencer a los organismos provinciales de la Seguridad Social de la necesidad de encontrar una solución para el cobro de la deuda existente que no implicase la pérdida de la vivienda familiar del deudor.

Dado que éramos conscientes de la escasa capacidad de maniobra de estos organismos provinciales para flexibilizar la aplicación de las normas recaudatorias en el sentido propuesto por esta Institución, decidimos trasladar el problema y las soluciones propuestas a aquellas instancias que consideramos competencialmente oportunas para hacer que las decisiones que pudieran adoptarse en estos supuestos se hicieran extensivas a todas aquellas personas que pudieran encontrarse en idéntica situación aunque no hubieran presentado queja ante esta Institución.

A tal efecto dirigimos Sugerencia a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía para que valorase la conveniencia de trasladar al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y a la Tesorería General de la Seguridad Social, la posibilidad de instar la aprobación de alguna norma o dictar una instrucción interna que permitiera paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores a la Seguridad Social de buena fe que se encuentren en circunstancias personales y económicas merecedoras de protección.

La Secretaría General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura ha contestado aceptando la Resolución dictada, al compartir la preocupación de esta Institución por la situación de riesgo de pérdida de la vivienda familiar de muchas personas a consecuencia de su situación deudora con la Seguridad Social.

En tal sentido se han dirigido escritos a la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, a la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social y al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en los que se insta la aprobación de alguna norma o instrucción que permita paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores a la seguridad Social de buena fe que se encuentren en circunstancias personales y económicas merecedoras de protección.

Por otro lado, la situación creada y las propuestas realizadas por esta Institución se trasladaron a la Defensora del Pueblo, con el ruego de que, si lo estimaba oportuno,

realizase las gestiones oportunas ante los organismos estatales competentes para solventar este problema.

Nuestra petición tuvo una excelente acogida por parte de la Defensora del Pueblo que nos comunicó que había iniciado gestiones en el sentido planteado ante los organismos rectores de la Seguridad Social.

Posteriormente, recibimos información de la Defensoría Estatal comunicando la respuesta ofrecida por la Tesorería General de la Seguridad Social a la cuestión trasladada.

Como medidas de respuesta a la misma se aprobaba una modificación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (operada a través de la Disposición Final 5ª de la Ley 14/2013, de 27 de Septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización) mediante la que se establece una ampliación del plazo mínimo que debe transcurrir entre la notificación de la primera diligencia de embargo y la realización material de la subasta, el concurso o cualquier otro medio administrativo de enajenación, pasando de uno a dos años.

Asimismo se habrían dado instrucciones internas con objeto de facilitar la concesión de aplazamientos de pago de las deudas de Seguridad Social en condiciones de amortización adecuadas a la situación económica que acredite el deudor, tanto en lo referido a porcentajes crecientes de amortización como, en casos más extremos, a períodos iniciales de carencia. En el caso de deudas superiores a 30.000 euros (cuyo aplazamiento exige la constitución de garantías) se estaría admitiendo como garantía el propio embargo del inmueble por parte de los órganos de recaudación.

A la comunicación de la Tesorería General de la Seguridad Social se acompañaban datos estadísticos, desglosados por Comunidades Autónomas, referidos a los años 2008-2012, si bien sólo permiten distinguir entre embargos practicados a personas físicas o jurídicas y bienes de naturaleza urbana o rústica, sin poder distinguir entre viviendas habituales, viviendas no habituales, naves industriales, locales comerciales, plazas de garaje, trasteros, solares, etc. Sólo comenzaron a recogerse datos relativos a subastas de viviendas habituales a partir de febrero de 2013, con la finalidad de obtener un conocimiento real de la magnitud del problema.

A la vista de estos últimos datos (subastas de vivienda habitual realizadas de febrero a mayo de 2013), la Defensora nos trasladaba la existencia de diferencias significativas entre Comunidades Autónomas, siendo especialmente relevante el volumen de subastas realizadas en Andalucía, con un total de 46 viviendas sobre las 117 de todo el territorio nacional, con especial incidencia en las provincias de Jaén, Córdoba y Cádiz. Por esta razón se habría acordado mantener vivas las actuaciones ante la Tesorería General de la Seguridad Social a fin de incidir sobre las conclusiones extraídas de los datos y posibles medidas que se pudieran adoptar para paliar los efectos no pretendidos derivados de la actuación recaudatoria.

## OFICINA DE INFORMACIÓN

### **4. Análisis de las cuestiones planteadas en las consultas**

#### **Trabajo:**

En lo que atañe a esta materia, ha de significarse el número elevado de consultas recibidas. Merecen especial reseña las siguientes cuestiones:

- Necesidad de trabajo. Andalucía es una de las comunidades autónomas españolas donde mayor incidencia está teniendo el desempleo derivado de la situación de crisis económica. Tal hecho está provocando que numerosas personas acudan a nuestra Oficina de Información a solicitar orientación acerca de los cauces a través de los cuales podrían acceder a un puesto de trabajo.

Llama especialmente la atención la llegada de solicitudes de empleo que recibe la propia Institución, derivado del importante grado de desesperación que muestran gran parte de las familias que acuden a nosotros. En este colectivo se incluyen parados de larga duración, personas de edad superior a los 50 años y mujeres, cuyas obligaciones familiares les exigen incorporarse de nuevo al mercado laboral para poder atender las necesidades más imperiosas, tales como la vivienda y la propia alimentación.

- De otra parte, la reforma laboral, los procesos de reestructuración habidos en muchas empresas y, en definitiva, los despidos de trabajadores y trabajadoras o el empeoramiento de sus condiciones de trabajo han ocupado gran parte del desempeño de la Oficina de Información.

Se trata en muchos casos de asuntos de índole jurídica privada en los que nuestra intervención como Institución resulta considerablemente más limitada. No obstante, en todo momento se trata de ofrecer, cuanto menos, la atención y orientación precisada por las personas que acuden a nosotros, de manera que a partir de nuestra información puedan encauzar convenientemente la gestión de los problemas que nos relatan.

- De igual modo, son numerosas las solicitudes que recibimos relativas al salario social. En este sentido, no son infrecuentes los asuntos que la ciudadanía nos refiere en relación con retrasos en la tramitación de solicitudes de concesión de este salario social y en su abono.
- Finalmente, conviene resaltar las consultas que se nos trasladan en relación con los programas de formación profesional ocupacional. Se trasluce de ellas una importante preocupación ciudadana para acomodar sus niveles formativos a las necesidades del mercado laboral, de manera que el acceso a éste resulte algo menos dificultoso.

Pese a ello, se plantean incidencias relativas a la escasez de cursos formativos, a irregularidades entorno a los procesos de selección habidos para

el acceso a tales cursos, e incluso dilaciones excesivas en el abono de becas para el estudio.