

2.2.5. Políticas activas de empleo

2.2.5.1. Introducción

Desde el compromiso de esta Defensoría con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la lucha por erradicar la pobreza (ODS 1.1.) y alcanzar una sociedad próspera, acogedora, equilibrada y plena en armonía con el entorno, a través de este apartado supervisaremos la gestión de la Administración en la ejecución de las políticas activas de empleo propuestas por los distintos niveles de gobierno.

Las políticas activas de empleo se relacionan principalmente con la meta 8.5 de los ODS, en la que se propone lo siguiente: *“De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”*. Asimismo, estas políticas también se alinean con la consecución de los fines establecidos en la meta 8.b, que pone el acento en desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes; y la 9.3 con la que se pretende *“Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados”*, que junto con las 9.a. y 9.b, buscan facilitar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países en desarrollo, así como, apoyar el desarrollo de tecnologías nacionales mediante programas de obras públicas con alto coeficiente de empleo.

En este contexto, el objetivo prioritario para las políticas activas de empleo o mercado de trabajo es **eleva las oportunidades para quienes buscan empleo**, para lo cual será necesario alcanzar una correspondencia adecuada entre las demandas para la contratación de personas trabajadoras y las solicitudes de empleo. Al hacerlo de esta forma, se contribuye a crear empleo y al crecimiento económico.

Por lo general, las políticas activas de empleo **fomentan la contratación laboral temporal para grupos específicos de personas que encuentran dificultades** particulares para incorporarse al mercado de trabajo; por ejemplo, los más jóvenes, los de edad avanzada, las personas con discapacidad, las mujeres en situación de riesgo o proclives a desembocar en situaciones de exclusión social o las personas desempleadas de larga duración. Las herramientas previstas para alcanzar estos objetivos pueden ser variadas, así, por ejemplo, las encaminadas a la realización de cursos de formación



profesional para el empleo, obteniendo una titulación acorde con las necesidades del mercado de trabajo de cada momento, y con derecho a ayudas o becas de transporte y/o conciliación; las ayudas a la contratación; las ayudas económicas por situaciones de especial vulnerabilidad; etc.

Así pues, las políticas de empleo pueden ir dirigidas a la **intermediación y asistencia en la búsqueda de empleo, asesoramiento y vinculación de la oferta y la demanda**, actividad desarrollada por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) en nuestra Comunidad Autónoma; la formación y preparación de las personas para el mercado de trabajo; las subvenciones para la contratación de personal o la conservación de empleos; y las subvenciones o ayudas para la actividad empresarial y trabajo autónomo.

Con respecto al fomento y promoción de la actividad económica de las **personas autónomas y emprendedoras**, con la finalidad última de mejorar el bienestar y la calidad de vida de los habitantes de determinados territorios, procede referirnos al ODS 8.3 que persigue *“Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”*. En este sentido, y alineada también con este ODS, merece ser mencionada la [Primera Estrategia Nacional del Impulso del Trabajo Autónomo \(ENDITA 2022-2027\)](#), aprobada por Resolución de 24 de mayo de 2023 de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, que en su presentación expone, entre otros extremos, lo siguiente: *“El propósito es, de una parte, crear un instrumento útil para los actores públicos que hemos de contribuir a la generación de un ecosistema del trabajo autónomo adecuado a las necesidades del colectivo y, de otra, visibilizar una acción coordinada del Gobierno en la que las trabajadoras autónomas y los trabajadores autónomos, así como las organizaciones que las representan, encuentren los anclajes para avanzar los próximos años, que van a ser decisivos en la conformación de un modelo económico más flexible, resiliente, moderno y enraizado en el territorio”*.

2.2.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

2.2.5.2.1. Ayudas para la inclusión de colectivos desfavorecidos

En las quejas que se han recibido durante el año 2023 sobre esta materia se continúan suscitando los mismos problemas que en años anteriores y, especialmente, vuelven a repetir el denominador común de la mayoría de las quejas recibidas en otros ámbitos: **la demora de la administración pública** en la resolución de las solicitudes y recursos presentados. Encontramos expedientes que se dilatan en el tiempo o en los que se requiere a las personas afectadas la presentación de documentación que ya obra en otros departamentos administrativos. De este modo, lamentablemente, la percepción de la ciudadanía con respecto a la gestión del servicio público resulta bastante negativa.

Las quejas recibidas en la Institución se han centrado en los siguientes temas:

1. Denuncias por impago de ayudas y becas tras la realización de cursos formativos, mayoritariamente las relativas al transporte tras la realización de cursos para la formación profesional (quejas [23/4170](#) y [23/5054](#)).
2. Dificultades con respecto a la expedición de certificados de profesionalidad (como ejemplo la queja [23/8649](#), resuelta favorablemente).
3. Controversias vinculadas a los criterios de admisión en cursos de formación (queja [23/6486](#)).
4. Polémica en relación con la imposibilidad de participación en programas para la inserción laboral (queja [23/6733](#)).

2.2.5.2.2. Quejas referidas al emprendimiento y al trabajo autónomo

Entre las quejas recibidas durante 2023, referidas a las ayudas previstas para el fomento del **trabajo autónomo**, destacamos las que discrepan de la decisión de la administración de denegación de las mismas. «En este sentido, en la queja 23/8324 la persona promotora planteaba lo siguiente: En diciembre de 2022 me di de alta en autónomos como trabajadora por cuenta propia agraria. Me acogí a los incentivos y medidas de fomento y promoción del Trabajo Autónomo que bonifican un 80% de la cuota el primer año. A su vez, solicité la ayuda que se publicitaba por la D.G. de trabajo autónomo de la Junta de Andalucía, como autónomo, “tienes una vida extra”, en la que para los beneficiarios de la citada reducción del 80% se otorgaba subvención para rebaja de la cuota del segundo año. A pesar de cumplir los requisitos (beneficiario de la reducción del 80% y de cotizar por la base mínima) se denegó en primera instancia y recurso posterior, obligándome a recurso contencioso administrativo con el elevado coste que ello conlleva y haciéndolo no viable económicamente respecto al importe de la subvención solicitada. La base de cotización mínima por ser mayor de 48 años es superior a la de los menores de esa edad, pero no es elegible y en ningún documento o proceso de solicitud de la ayuda se indica tal extremo. Es por ello que considero **discriminatorio por razón de edad** la resolución denegatoria de la Dirección General de Trabajo Autónomo». Al cierre del presente Informe Anual nos encontramos valorando el informe recibido de la administración.

Asimismo, recordamos las que denuncian **retrasos en el abono de las subvenciones** reconocidas previamente por la administración. Este es el caso de la queja, en la que se planteaba que, tras haberse dictado y notificado al interesado la resolución por la que se estima el recurso de reposición, aún no se había realizado actuación alguna en relación a su ejecución. Como resultado de nuestra intervención, la administración aceptó su retraso y dimos por concluidas nuestras actuaciones por encontrarse el asunto en vías de solución.

2.2.5.2.3. Quejas referidas a la gestión del Servicio Andaluz de Empleo (SAE)

El SAE, creado por la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, se configura como Agencia de régimen especial de las previstas en el artículo 54.2.c) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, para realizar las actividades administrativas y demás funciones y competencias que específicamente se le atribuyan. De acuerdo con el artículo 2 de dicho texto normativo, en su organización y funcionamiento, así como en el ejercicio de sus competencias, la actuación del Servicio Andaluz de Empleo se ajustará a los siguientes principios:

- a. Igualdad de oportunidades, garantizando la no discriminación por razón de sexo, raza, edad, estado civil, lengua, religión, origen, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- b. Participación de los agentes sociales y económicos.
- c. Transparencia del mercado de trabajo.
- d. Integración, complementariedad y coordinación en la gestión de la política de empleo. e) Solidaridad territorial.
- e. Gratuidad, universalidad y personalización.
- f. Racionalización, simplificación, eficacia y eficiencia de su organización y funcionamiento.
- g. Calidad del servicio para trabajadores y empresas.
- h. Fomento de la innovación en políticas activas de empleo.
- i. Colaboración y coordinación con el resto de organismos y Administraciones Públicas”.

Pues bien, en relación con la gestión del empleo que se desarrolla por el SAE nos llegan todos los años un número importante de quejas. En concreto, en primer lugar, nos vamos a detener en aquellas en las que las personas promotoras nos plantean dudas de legalidad y disconformidad con el **criterio de ordenación de desempate** para las ofertas públicas de empleo gestionadas por el Servicio Andaluz de Empleo, tras la aprobación de la Instrucción 2/2021 de la Dirección-Gerencia, por la que se establecen los criterios de ordenación general para la gestión de candidaturas en ofertas registradas en el sistema de intermediación laboral y se modifica la Instrucción 3/2020, por la que se establece el procedimiento para la gestión de las ofertas públicas de empleo. Al respecto, esta Institución consideró oportuno promover una actuación de oficio, a la que le ha correspondido el número de queja 21/5131. Y a tal fin se inició la oportuna investigación ante la Dirección Gerencia del Servicio andaluz de Empleo y la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública.

La mentada investigación se alargó en el tiempo por lo que al momento de la redacción del informe anual pasado, aún estábamos pendientes de recibir nueva información solicitada a los organismos competentes.

Recordemos que la citada Instrucción 2/2021 establece en su apartado 3 lo siguiente:

“Como criterio de desempate, una vez aplicados los dos anteriores, se utilizarán dos valores aleatorios, que de forma automática se generan para cada oferta en el momento de su registro, sin que sea posible su modificación posterior. Estos valores serán publicados en el anuncio correspondiente a la oferta difundida y se aplicarán de la forma siguiente:

- ▶ 3.1. *Un valor numérico aleatorio en el margen entre el 00000000 y el 99999999, que servirá como dígito de ordenación a partir del NIF/NIE de las candidaturas de manera que, se ordenará con mayor prioridad aquella candidatura cuyo NIF/NIE coincida exactamente con el dígito aleatorio calculado, y el resto se ordenarán de manera ascendente, desbordando esta ordenación al llegar al 99999999 continuando por el 00000000. Las candidaturas que participen en este proceso con un NIE, lo harán a partir de la parte numérica de éste, y completándolo con un dígito 0 por la derecha. Esto se hace para completar con los 8 dígitos necesarios para que la ordenación sea neutral con todas las candidaturas.*
- ▶ 3.2. *Un segundo valor aleatorio alfanumérico calculado entre la A (mayúscula) y la Z (mayúscula), que servirá como criterio de ordenación por la letra del NIF/NIE, de forma ascendente, desbordando la Z por el carácter A, para aquellos casos en los que dos candidaturas compartan el mismo número de NIF/NIE”.*

Pues bien, recibidos los correspondientes informes del Servicio Andaluz de Empleo y tras su examen, pudimos concluir que, en efecto, los criterios de ordenación para las ofertas que se gestionan con difusión por ese organismo, y que han sido plasmados en la instrucción 3/2020, por la que se establecen los criterios para la selección de las candidaturas, modificada por la Instrucción 2/2021 y la adenda a ésta, tratan de establecer criterios objetivos que se ajusten al perfil del puesto que solicita la entidad empleadora.

En cuanto a los dos primeros criterios selectivos que se determinan en las instrucciones señaladas debemos indicar que responden a criterios objetivos que, en primer lugar, tratan de ajustar el perfil del candidato al perfil del puesto ofertado, y que están íntimamente relacionados con los requisitos del puesto, las funciones y tareas a desempeñar, y que la entidad empleadora ha fijado como evaluables.

En segundo lugar, para acotar más la candidatura, se atiende a un criterio que igualmente resulta objetivo, cual es la disponibilidad, que se valorará en atención al número de rechazos a las ofertas de empleo.

Por último, y es aquí donde surge la controversia que ha motivado la presente queja, se fija un tercer criterio de desempate.

Es cierto que este criterio responde a razones ajenas al puesto ofertado, que ciertamente no tienen en cuenta las mejores cualidades de los candidatos ni ninguna otra circunstancia que les otorgue un mejor derecho.

No obstante, no podemos obviar que con carácter previo y antes de llegar a aplicar este criterio de desempate, y como ya hemos apuntado, se han utilizado todos aquellos criterios que de manera objetiva y en relación con el puesto ofertado pueden decidir quienes son aquellas personas candidatas que se ajustan más al perfil del puesto. De manera que la utilización en último caso, y tras la aplicación de todos los criterios objetivos que pudieran utilizarse, de un criterio aleatorio para completar la selección, no nos puede llevar a concluir que la selección se ha realizado vulnerando nuestro ordenamiento jurídico.

En todo caso, esta Defensoría ha considerado procedente insistir ante el Servicio Andaluz de Empleo sobre la oportunidad de revisar los referidos criterios de selección y darle mayor protagonismo, antes de aplicar el criterio de desempate aleatorio basado en la numeración del DNI, a algún otro criterio que prime las circunstancias subjetivas de las personas demandantes de empleo.

Desde que se dictó la mencionada Instrucción 2/2021, de la Dirección-Gerencia del SAE hasta la fecha, han sido muchas las quejas recibidas y que continuamos recibiendo, así a modo de ejemplo en el 2023 podemos citar las quejas 23/6946, 23/7443, 23/8374, 23/7427, 23/8037, 23/8055, 23/8090.

En segundo lugar, queremos referirnos a otras quejas que denuncian **descoordinación en la gestión de ofertas de empleo en el ámbito público**. Recibimos algunas denuncias sobre el proceso convocado para la contratación de Trabajadores y Trabajadoras Sociales por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (Assda) a través del Servicio Andaluz de Empleo (SAE). Sirva como ejemplo la queja 23/5366.

Si bien, una vez recibidos los correspondientes informes, no hemos observado ninguna irregularidad que permitiera nuestra intervención, nos hemos permitido sugerir a la ASSDA que para futuras ofertas de empleo dirigidas para su gestión al SAE establezcan claramente qué requisitos han de ser tenidos en cuenta para la selección de las personas aspirantes y qué otros méritos se van a valorar una vez realizada esta selección. Asimismo, hemos sugerido al SAE que, a fin de evitar cualquier descoordinación que pueda confundir a las personas demandantes de empleo, para futuros procesos de gestión de ofertas se dirija a la entidad solicitante, si fuera necesario, para clarificar cuáles son los requisitos a tener en cuenta para la selección de las candidaturas y cuáles los méritos valorables y si estos últimos son analizados por el SAE o por la entidad contratante.

Esta Defensoría ha considerado procedente insistir ante el Servicio Andaluz de Empleo sobre la oportunidad de revisar los referidos criterios de selección y darle mayor protagonismo, antes de aplicar el criterio de desempate aleatorio basado en la numeración del DNI, a algún otro criterio que prime las circunstancias subjetivas de las personas