

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INFORME AL PARLAMENTO 2010

ÁREA TEMÁTICA TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

**INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ
AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA
SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2010**

Este texto es una recopilación de cuestiones relativas al área temática de Trabajo y Seguridad Social que se desarrollan a lo largo del Informe Anual al Parlamento de 2010. El contenido íntegro de dicho Informe se puede consultar y descargar en nuestra [página Web](#).

ÍNDICE

SECCIÓN SEGUNDA:	5
ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS	5
VII. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	7
1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	10
2.1. Empleo.....	10
2.1.1. Medidas de fomento del autoempleo.....	10
2.1.2. Programas de promoción del empleo.....	18
2.1.2.1. Plan de Mejora de la Empleabilidad (Plan MEMTA).....	18
2.1.2.2. Formación Profesional para el empleo.....	20
2.1.2.3. Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo.....	24
2.1.3. Gestión administrativa.....	27
2.2. Programa de Solidaridad.....	28
2.3. Seguridad Social.....	36
2.3.1. Pensiones no contributivas.....	36
2.3.2. Familia Numerosa.....	42
SECCIÓN CUARTA:	47
QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS	47
I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES.	49
II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS	51
TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS	53
I. PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO.....	55
2.8. <i>Modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Red de Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo</i>	55
VI. JUSTICIA, PRISIONES Y EXTRANJERÍA.....	56
2.1.2. Juzgados de lo Social: la repercusión de la crisis económica.....	56
XIII. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO.....	62
2.3. Empleo.....	62
2.4. Conciliación y Corresponsabilidad.....	64

SECCIÓN SEGUNDA:
ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS
QUEJAS

VII. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

1. Introducción.

La gravedad y persistencia de la actual crisis económica (que tuvo su inicio en el cuarto trimestre de 2007), en la medida que afecta de forma directa al empleo, con destrucción de puestos de trabajo y consecuente aumento de desempleo (una pérdida acumulada de puestos de trabajo que se aproxima a los dos millones de personas en este periodo situándose el nivel del desempleo alrededor del 20% en el 2010), explican el incremento del número de quejas que nos trasladan no sólo este particular (expedientes de regulación de empleo, etc.) como también su contrapartida sobre las dificultades para acceder al mercado de trabajo, situación que esta llevando a amplias capas sociales a un progresivo empeoramiento de su bienestar social, cuando no a la exclusión de aquellos que ya se encuentran en situación de riesgo social.

Esta situación viene abordándose desde el ámbito estatal con drásticas medidas de corte y recorte presupuestario para la sostenibilidad de las finanzas públicas a la vez que con reformas del mercado del trabajo, impulsando, entre otras, medidas de promoción del empleo estable, flexibilidad interna de las relaciones laborales y políticas de bonificaciones de la contratación indefinida, sin olvidar las políticas pasivas de empleo a través de la prestaciones de desempleo.

A la par el Gobierno asumiendo las recomendaciones adoptadas por la Comisión del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados viene promoviendo un pacto para la sostenibilidad del sistema de pensiones con propuestas que pasan por el alargamiento gradual de la edad de jubilación de 65 a 67 años, o ajustar al alza los periodos de cálculo de la pensión.

Por su parte la acción pública de la Junta de Andalucía abarca todos los sectores de actividad, desde las de carácter financiero (de reactivación económica y reducción del déficit público) a las de creación y mantenimiento de empleo, intentando preservar cada vez con mayor dificultad el actual nivel de protección social.

En lo que a las políticas activas de empleo se refiere, cuya competencia normativa corresponde al Estado y las de ejecución a las Comunidades Autónomas, también vienen siendo objeto de reforma (reorientación) por parte del Gobierno, tal y como se pone de manifiesto el Informe Económico de la Oficina Económica de la Presidencia del Gobierno de Diciembre de 2010.

Las cuatro grandes categorías de las políticas activas de empleo están presentes en nuestra Autonomía: las bonificaciones al empleo a través de las cotizaciones de la Seguridad Social, la Formación Profesional para el Empleo (tanto para trabajadores ocupados como desempleados), los Programas de empleo y formación-empleo (Escuelas Taller, Talleres de Empleo y Casas de Oficios) y los Programas de inserción laboral de personas con discapacidad (en mercado ordinario y Centros Especiales de Empleo).

En este sentido, a lo largo del año 2010 podemos destacar las siguientes medidas:

- a) Medidas tributarias, fiscales y de austeridad presupuestaria. Mediante Decretos-Leyes 1/2010, de 4 de Marzo y 4/2010, de 6 de Julio, se adoptan medidas tributarias de reactivación económica y fiscales de reducción del déficit público y para la sostenibilidad (posteriormente Ley 11/2010, de 3 de Diciembre).
- b) Programa de ayudas a empresas viables con dificultades coyunturales (Orden de 5 de Noviembre de 2008) y de incentivos a empresas (Orden de 9 de Diciembre de 2008).
- c) Incentivos a la contratación indefinida y al mantenimiento de contratos de discapacitados en Centros Especiales de Empleo (Decreto 149/2005, de 14 de Junio y Orden de 20 de Octubre de 2010).
- d) Plan Extraordinario de Medidas para la Mejora de la Empleabilidad del Mercado de trabajo de Andalucía (Plan MEMTA). Orden de 31 de Octubre de 2008, consistentes en ayudas a acciones formativas a favor de personas desempleadas.
- e) Incentivos para la creación, consolidación y modernización de iniciativas emprendedoras de trabajo autónomo (Orden de 26 de Abril de 2010) (ticket de autónomos). Medidas que facilitan la puesta en marcha de iniciativas económicas de trabajo autónomo (especialmente a favor de personas desempleadas) y de incentivos directos y bonificaciones de tipo de interés que priman la inversión en activos.
- f) Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (Plan PROTEJA). Ley 3/2009, de 28 de Mayo, modificada y ampliada por Decreto-Ley 3/2010, de 8 de Junio, por el que se desarrolla la financiación de inversiones municipales y el desarrollo de acciones formativas en las que los participantes una beca durante tres meses por le importe del IPREM.
- g) Fomento de la contratación laboral (Orden de 23 de Octubre de 2009), a través de subvenciones para el desarrollo de programas de Formación para el Empleo con compromiso de contratación. Se trata de una formación dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados a través de acciones formativas relacionadas con las familias profesionales detectadas en casa Area Territorial, las cuales podrán percibir becas de asistencia, de transporte y de manutención y alojamiento.
- h) Programas de orientación profesional, itinerarios de inserción, acciones experimentales, estudios y difusión sobre el mercado de trabajo (Decreto 85/2003, de 1 de Abril y Orden de 26 de Diciembre de 2007).

Otros aspectos normativos a destacar en este ejercicio viene dado por los Decretos 307/2010, de 15 de Junio, sobre órganos competentes para la imposición de sanciones en el orden social y el 193/2010, de 20 de Abril sobre calificación y creación de Empresas de Inserción Social en Andalucía.

Este amplio abanico de medidas complementan otras medidas legislativas estatales de la misma naturaleza de las que podemos destacar las siguientes:

- i) Prorroga del programa temporal de protección por desempleo e inserción laboral (Real Decreto 133/2010, de 12 de Febrero y Real Decreto-Ley 12/2010, de 20 de Agosto) y de ayudas a trabajadores afectados por Expedientes de Regulación de Empleo (Real Decreto 196/2010, de 26 de Febrero) y de protección de los trabajadores autónomos (Ley 32/2010, de 5 de Agosto) y del subsidio de desempleo / renta agraria (Real Decreto-Ley 2/2010, de 19 de Marzo).
- j) Reforma del mercado de trabajo (Ley 35/2010, de 17 de Septiembre, procedente del Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de Junio).
- k) Medidas de reducción del déficit público (Real Decreto-Ley 4/2010, de 26 de Marzo, de racionalización del gasto farmacéutico y Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de Mayo, de reducción del déficit público –reducción de las retribuciones de los empleados públicos-).
- l) Medidas de impulso de la actividad económica y el empleo (Real Decreto-Ley 4/2010, de 26 de Marzo y Real Decreto-Ley 5/2010, de 31 de Marzo).

El conjunto de quejas presentadas en esta materia han dado lugar a un total de 17 resoluciones, destacando a continuación las resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución relativa a la “Demora en resolución de expediente de ayuda de autoempleo” dirigida al Director Gerente del SAE en el curso de la **queja 09/1066**.
- Resolución relativa a la “Baja en programa MEMTA por inasistencia a sesiones de grupos de búsqueda de empleo” dirigida al Director Gerente del SAE en el curso de la **queja 09/4668**.

Por el contrario, sí fueron asumidas las siguientes resoluciones:

- Resolución relativa a la “Regulación de las plazas de las Residencias de Tiempo Libre y Contestación a reclamaciones” dirigidas a la Consejería de Empleo e Inspección General de Servicio en el curso de la **queja 08/3280**.
- Resolución relativa a la “Denegación de ayuda de autoempleo por error informático” dirigidas a la Consejería de Empleo en el curso de la **queja 09/2733**.
- Resolución relativa a la “Denegación de información en expediente de incentivo para el empleo” dirigidas a la Consejería de Empleo en el curso de la **queja 09/3382**.
- Resolución relativa al “Incumplimiento de compromiso de empleabilidad” dirigidas a la Dirección General de Empleabilidad y Formación Profesional en el curso de la **queja 09/5419**.

- Resolución relativa al “Incumplimiento de condiciones de contratación en curso de FPO” dirigidas a la Dirección Provincial del SAE en Cádiz en el curso de la **queja 09/5885**.
- Resolución relativa a la “Exclusión de curso de Taller de Empleo” dirigidas a la Dirección Provincial del SAE en Sevilla en el curso de la **queja 10/213**.
- Resolución relativa a la “Transparencia de criterios de selección en Talleres de Empleo” dirigidas a la Dirección Provincial del SAE en Sevilla en el curso de la **queja 10/413**.
- Resolución relativa al “Reintegro de subsidio de Renta Activa de Inserción (RAI) por error de inscripción en Oficina del SAE” dirigidas a la Dirección Provincial del SAE en Cádiz en el curso de la **queja 10/1412**.
- Resolución relativa a la “Denegación de pensión no contributiva por rigurosidad sobre compulsas de documentos” dirigidas a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social en Sevilla en el curso de la **queja 10/2561**.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

2. 1. Empleo

2. 1. 1. Medidas de fomento del autoempleo.

Las distintas líneas de ayudas e incentivos a la promoción del autoempleo y ayudas a la creación de empresas han dado lugar a convocatorias a las que han acudido un elevado número de solicitudes y sus correspondientes expedientes administrativos que, en su tramitación y resolución, han sido objeto de distintas incidencias (demoras, falta de información, etc.), dando lugar a reclamaciones planteadas por los afectados en las instancias administrativas y ante esta Institución.

Un buen ejemplo ilustrativo de lo anterior lo tenemos en la **queja 09/2067**, referida a un conjunto de quejas con idéntico planteamiento relativa a demoras en la tramitación y resolución de los expedientes concernientes a las ayudas enmarcadas en el programa denominado “Plan Mas Autónomos” (Decreto 175/2006, de 10 de Octubre y Orden de 15 de Marzo de 2007 por las que se regula el plan y las bases de la convocatoria relativas al Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía).

En el planteamiento de todas ellas es una constante la referencia a la defraudación de las legítimas expectativas y a la confianza en las instituciones de la ciudadanía que había acudido a dichas convocatorias como consecuencia de su interés en iniciar o proseguir una actividad empresarial contando con la previsible ayuda pública que las mismas promovían, máxime en el contexto de crisis económica en que se desenvolvían estas iniciativas.

En los relatos que nos acompañan estas quejas se hace una expresa referencia a los distintos peregrinajes administrativos por los que se han visto afectados estos

expedientes, pasando los expedientes de una Consejería a otra, así como cambio en las entidades colaboradoras en la instrucción, presentación de múltiples documentos, dificultades de obtener información telefónica sobre el estado de situación de los expedientes y un sin fin de gastos, molestias e incertidumbres a lo largo del dilatado discurrir administrativo, que finalmente se ve truncado mayoritariamente con una tardía resolución denegatoria fundamentada en la lacónica referencia al carácter limitativo de las dotaciones presupuestarias.

Buen ejemplo de lo dicho se resume en el repetitivo informe administrativo que se nos remite con ocasión de esta quejas en las que se expresa lo siguiente:

“En virtud del artículo 30.1 de la Ley 30/2004 (...) las normas reguladoras de las subvenciones deberán contener la especificación de que la concesión de las subvenciones estará limitada por las disponibilidades presupuestarias existentes.

(...) Por Decreto del Presidente 10/2008, de 19 de Abril, se transfieren las competencias en materia de autoempleo a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. Mediante Decreto del Presidente 3/2009, de 23 de Abril, se vuelven a transferir de nuevo las competencias en esta materia a la Consejería de Empleo.

Analizado el expediente en su totalidad se ha procedido a denegar por falta de dotación presupuestaria el expediente de referencia con fecha (...) en base a los artículos anteriormente mencionados.”

Dos son las cuestiones que sobresalen en la tramitación y resolución de estos expedientes, que son los que destacan con no poca indignación los afectados.

En primer lugar la excesiva demora en la tramitación de los expedientes, a la que se a añadido una escasa o nula información sobre los distintos avatares administrativos que, en mayor o menor medida, han incidido en la excesiva dilación en la instrucción y resolución, como pueden ser los relativos a los cambios competenciales en el conocimiento y resolución de estos expedientes, que han alcanzado tanto a los órganos competentes para resolver (con idas y venidas competenciales de una Consejería a otra) como a las entidades colaboradoras en la instrucción de los mismos (finalmente residenciadas en las correspondientes Cámaras de Comercio Industria y Navegación), peregrinaje competencial que no siempre se correspondía simultáneamente con el del traslado físico de los expedientes y aún menos con el de las transferencias de las asignaciones presupuestarias.

Este aspecto llegó a tener tal magnitud, que la propia Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa se vio obligada a trasladar a los afectados una comunicación exponiendo las dificultades de gestión que rodeaban estos expedientes, la imposibilidad de financiación de dos de las tres medidas que se incluían en el programa y el compromiso de dar una respuesta expresa y pronta a todos ellos, trasladando lo siguiente:

“La Instrucción de 30 de junio de 2008 de esta Dirección General de Economía Social y Emprendedores establece el siguiente orden de preferencia en la resolución de concesión de los expedientes presentados:

1ª Preferencia: Ticket de autónomo para el inicio de la actividad.

2ª Preferencia : Financiación para el inicio de la actividad de trabajo autónomo.

3ª Preferencia: Medida para el apoyo y gestión necesarios en el ejercicio de la actividad económica.

Resueltos todos los expedientes correspondientes a la 1ª Preferencia, si las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio lo permiten, se resolverán en el orden establecido, los expedientes correspondientes a la 2ª y 3ª preferencia.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, los expedientes de la medida del ticket del autónomo para el inicio de la actividad concedidos han agotado todo el presupuesto asignado, por lo que no se podrán resolver en sentido favorable los expedientes de solicitud de la medida de financiación para el inicio de la actividad de trabajo autónomo y la medida para el apoyo y gestión necesarios en el ejercicio de la actividad económica.

A la fecha de hoy no se ha dictado resolución expresa de denegación del expediente, si bien desde esta Dirección general de Economía Social y Emprendedores ya se ha iniciado el proceso que permita dictar la correspondiente resolución”.

El segundo aspecto que se destaca es el motivo que se aduce para la denegación de las ayudas, que se circunscribe a la falta de dotación presupuestaria, que según los informes administrativos tuvo su causa en el agotamiento de la totalidad del presupuesto para la medida del denominado “ticket autónomo”, quedando sin financiación las otras medidas previstas en el Plan, como eran la relativa a la financiación para el inicio de actividad de trabajo autónomo, y la medida para el apoyo y gestión necesarios en el ejercicio de la actividad económica.

En este sentido, si bien el supuesto de agotamiento de la dotación presupuestaria tiene el amparo legal y jurisprudencial que le es propio, no es menos cierto que una resolución tardía (en muchos de los casos alcanzan la veintena de meses frente a los dos establecidos reglamentariamente para resolver – constados a partir del informe sobre el plan de viabilidad-), con dicha argumentación no puede percibirse por los afectados sino como pretexto de la pésima gestión de un programa vacío parcialmente de contenido desde su inicio, con sus continuos vaivenes competenciales y trasiego de miles de expedientes, para finalmente dejar varadas las esperanzas de muchos de los solicitantes. Todo un auténtico dislate que tristemente trastoca las virtudes de un Programa que, sin duda habrá beneficiado a un significativo número de autónomos, pero también ha dado un maltrato administrativo a un conjunto más numeroso de solicitantes, extremos de sobra son conocidos por esa Consejería a través de los múltiples recursos y reclamaciones que con ocasión de los mismos se le han planteado.

Desde la perspectiva de esta Defensoría esta actuación administrativa solo cabe tacharla de “mala administración” en el sentido de que todo lo concerniente a las convocatorias de las ayudas referidas se han desenvuelto en buena parte a espaldas y en contravención con lo que debe entenderse como derecho de la ciudadanía a una buena

administración conforme a lo establecido en el artículo 31 de Estatuto de Autonomía y 5 de la Ley de Administración de la Junta de Andalucía, ambas de 2007.

Llegados a este punto, sin perjuicio de las acciones instadas por los afectados en cada caso particular a través de los recursos administrativos y jurisdiccionales que existan en curso, lo cierto es que la revisión de la actuación administrativa resulta del todo imposible al tratarse de convocatorias de ayudas y ejercicios presupuestarios finiquitados, sólo nos cabe sugerir que en las próximas convocatorias se adopten las medidas administrativas necesarias para que estos procedimientos se resuelvan con la prontitud y transparencia que es exigible a la actuación de los poderes públicos y, en la medida de lo posible, dando un trato favorable a aquellas solicitudes frustradas por el proceso aquí descrito.

En su virtud, a tenor de las consideraciones expuestas formulamos a la Consejería de Empleo la siguiente **Sugerencia**:

“Que se adopten las medidas necesarias en orden a la agilización de los procedimientos administrativos dimanantes de las convocatorias de ayudas y subvenciones promovidos por esa Consejería, especialmente en los aspectos que atañen al cumplimiento de los plazos establecidos y facilitando la información sobre el estado de tramitación de los expedientes.

Que en las futuras acciones de fomento de la Consejería se estudie la viabilidad de dar un carácter preferente a aquellas solicitudes, que reuniendo los requisitos de las convocatorias del programa Mas Autónomos, fueron objeto de resolución tardía y desestimatoria por insuficiencia del crédito presupuestario”.

De ambas sugerencias fue aceptada la primera de ellas aduciendo impedimentos legales respecto a la segunda.

Otro caso lo tenemos en la **queja 09/2733** en la que la interesada manifestaba que solicitó la medida del ticket de autónomo para el inicio de la actividad a principios del año 2008. Posteriormente se la denegaron alegando que en dicha fecha se encontraba empleada, resultando lo contrario de acuerdo con la documental relativa a su vida laboral. El Servicio Andaluz de Empleo reconocía en escrito del año 2009 que se trata de un error informático al cruzar los datos de la Seguridad Social y los del Consejo Andaluz de las Cámaras de Comercio.

Seguidamente se requirió el oportuno informe a la Consejería de Empleo y a la Cámara de Comercio. No obstante, a instancia de la interesada se nos remitió la resolución dictada por la Directora General de Autónomos, Igualdad y Fomento en el Empleo, en la que se deniega la ayuda solicitada por falta de dotación presupuestaria.

A la vista de los datos aportados, esta Defensoría hace las siguientes consideraciones:

El artículo 7.2 de la Orden de 15 de Marzo de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y su convocatoria, al amparo del Decreto 175/2006, de 10 de Octubre, por el que se aprueba el Plan de Fomento y Consolidación del trabajo Autónomo en Andalucía, según el cual, el plazo máximo para resolver y notificar al interesado la resolución de las ayudas contenidas en el presente programa será de dos

meses contados a partir de la emisión del informe relativo al plan de viabilidad por la entidad asesora.

El artículo 133 de la mencionada Orden de 15 de Marzo de 2007, dispone que la concesión de las ayudas estará limitada por las disponibilidades presupuestarias previstas en cada ejercicio.

De acuerdo con el relato fáctico expuesto, la interesada presentó su solicitud para la obtención del ticket de autónomo el 09/01/08. La resolución denegatoria tiene fecha de salida de 26/11/09, más de un año y diez meses después de su presentación.

Según la Orden de 15 de Marzo de 2007, las resoluciones relativas a la concesión o no del ticket de autónomo deben dictarse en el plazo máximo de dos meses a partir de la emisión del informe elaborado en relación con el plan de viabilidad por parte de la entidad asesora, que en el presente caso es el Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

A esta Institución no le consta la fecha de evacuación del citado informe, pero no deja ser llamativo que la Consejería no haya resuelto acerca de solicitud hasta más de veintidós meses después de haber sido presentada. Además, esta inicial indefinición acerca del plazo máximo de resolución del procedimiento en ningún caso debe redundar en perjuicio del ciudadano, máxime cuando en la ya varias veces citada Orden de 15 de Marzo de 2007 se señala con carácter general como plazo máximo para la resolución de las restantes ayudas el de cuatro meses desde la presentación de la solicitud en el registro del órgano competente.

A la vista de tan dilatada demora, esta Institución se encuentra en la obligación de denunciar el evidente incumplimiento del derecho que tienen los ciudadanos a recibir una contestación a sus reclamaciones dentro de un plazo razonable, el cual dista con mucho del que se ha empleado en la presente ocasión para contestar a la interesada.

Otro punto que estimamos pertinente analizar es la insuficiente motivación que reúne la resolución de la solicitud de la concesión de la ayuda al ticket de autónomo. La Administración se limita a mencionar escuetamente que ello obedece a falta de dotación presupuestaria para su concesión, mencionando al efecto el artículo 133 de la Orden reguladora de la convocatoria.

En primer lugar, resulta necesario señalar que el deber de motivar los actos administrativos se encuentra reflejado en el artículo 54.1 f) de la ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, en el supuesto de que los mismos sean consecuencia del ejercicio de potestades discrecionales, como sucede en el presente caso teniendo en cuenta que la Administración puede optar entre diversas alternativas en el ámbito de la concesión de subvenciones públicas, sin estar obligada por el ordenamiento a seguir una única solución conforme a Derecho, lo cual implica un especial esfuerzo en la motivación para evitar cualquier atisbo de arbitrariedad.

En este sentido, para la materia de denegaciones por falta de disponibilidad presupuestaria, hemos de citar la sentencia del mismo tribunal de 25 de Enero de 2000 (RJCA 2000\337), en sus Fundamentos Jurídicos Tercero y Cuarto:

«Mas a lo que si puede aspirar el interesado, administrado sujeto de derechos, es que la Administración resuelva en el plazo que la propia norma establece, y sobre todo que la resolución incorpore una justificación real y sería apoyada en datos objetivos que avalen la decisión tomada, siendo exigible que si se deniega por motivos de inexistencia de crédito presupuestario la propia resolución incorpore los datos que así lo acrediten, mediante, al menos, relación de con qué cantidad estaba presupuestada al efecto y, dado que consta que sí se han subvencionado a otras entidades, qué criterios o causas fueron los determinantes para concedérsela a ciertos peticionarios en detrimento de otros; la omisión de dichas garantías conlleva las consecuencias que se dirán a continuación y que debe de soportar la Administración no respetuosa con las obligaciones legales, de suerte que la omisión de una justificación sería y real convierte su decisión en arbitraria (...)».

«La justificación seria y real, una vez que no se pone en cuestión la existencia de los requisitos para acceder a la ayuda solicitada, resulta esencial e insoslayable, y su falta va a determinar la nulidad de la actuación.

(...) Es a la Administración, sometida a la ley y al Derecho a la que le corresponde aportar en el expediente administrativo los datos que justifican su decisión, pues es a la misma a la que corresponde demostrar que su decisión no es arbitraria; la Administración viene obligada a motivar su decisión, por lo que en primer término es a la misma a la que corresponde la carga de la prueba. Por tanto, si la Administración ha basado en exclusividad su denegación en la carencia presupuestaria, es a la misma a la que corresponde acreditar tal aserto, que se constituye en la causa primera y única de la denegación, la que legitima y da validez al contenido del acto».

De acuerdo con el tenor expresado en las antedichas resoluciones judiciales, entendemos que en el presente caso la motivación que se ha dado por parte de la Consejería para la denegación de la subvención es absolutamente insuficiente y genera una clara indefensión en la interesada, la cual no llega a saber a ciencia cierta las razones por las cuales se le ha denegado su solicitud, con la consiguiente vulneración del artículo 24 de la Constitución, ya que la genérica referencia a la falta de disponibilidad presupuestaria no determina claramente ni los límites en cuanto a su cuantía, ni los criterios seguidos para su concesión a otros ciudadanos que al amparo de la misma convocatoria sí la obtuvieron.

Es más, tan insuficiente motivación tampoco permite conocer si dicha denegación se encuentra fundada en criterios de temporalidad, supuesto en el que resultaría doblemente inadmisibles dicha resolución, habida cuenta de que la inicial denegación que se realizó a la interesada estaba fundada en un error de carácter administrativo respecto al cruce de datos, reconocido por la propia Consejería en escrito de 06/03/09.

En este punto nos asalta la duda de si la ayuda podría haber sido concedida de no haberse demorado la tramitación por el error administrativo, toda vez que al momento posterior de denegación el crédito presupuestario ya había sido agotado con anterioridad, máxime cuando la solicitud es resuelta en un ejercicio presupuestario posterior al de la convocatoria.

En todo caso, el peregrinaje competencial que se produce como consecuencia de los Decretos del Presidente 10/2008 y 3/2009 pueden servir de excusa para justificar la

excesiva demora en la resolución de estos expedientes, ganándonos la impresión de que la insuficiencia de las dotaciones presupuestarias en relación al número de solicitudes.

Por todo ello, venimos en formular a la Consejería de Empleo la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que se adopten las medidas concretas necesarias en orden a que la notificación de las resoluciones recaídas en los procedimientos incoados en materia de subvenciones sean resueltos en el plazo reglamentariamente establecido, y en todo caso, dentro de un plazo razonable.

Que se proceda a elaborar una nueva resolución, debidamente motivada en los términos fijados por la jurisprudencia, acerca de la concesión o denegación de la ayuda para el ticket de autónomo solicitado por la interesada”.

Por último, en el expediente de **queja 09/3382** el interesado nos exponía que habiendo ejercitado el derecho de petición ante la Presidencia de la Junta de Andalucía en relación a una ayuda o incentivo económico al empleo estable, tras su denegación requirió determinada información relativa al mismo sin obtener respuesta sobre los extremos pretendidos, viéndose obligado a instarla en vía de petición, en la que tampoco obtuvo respuesta.

En este sentido exponía el amplio peregrinaje administrativo como consecuencia de una denegación de ayuda económica que solicitó en el año 2002 sobre incentivo al empleo estable en empresas o entidades de lucro de hasta 250 trabajadores, que fue objeto de un recurso de reposición (desestimatorio en enero de 2007) y de recurso extraordinario de revisión (estimado parcialmente en mayo de 2007), consecuencia de lo cual la solicitud fue objeto de nueva tramitación (en base a un capítulo diferente de la norma convocante: como ayuda a la primera contratación indefinida del autónomo), que es objeto de denegación (por haber tenido la empresa en plantilla, con anterioridad, trabajadores con carácter indefinido), que nuevamente es recurrida en reposición y denegación expresa ulterior.

Ante este estado de la cuestión, el interesado plantea ante la Presidencia de la Junta de Andalucía derecho de petición sobre dos extremos que fueron fundamento de la denegación del incentivo, y que concretaba en los siguientes términos:

- Que se le informara de qué fecha de realización de contratos se dio por agotado el presupuesto de la ayuda prevista en la Orden de Convocatoria de 2002.
- Que se le dijera en qué fecha y a qué persona, efectuó una contratación indefinida anterior a la solicitud de ayuda.

Admitida a trámite la queja y recabando los correspondientes informes a la Presidencia de la Junta de Andalucía y a la Consejería de Empleo se informa lo siguiente:

Por la Oficina del Presidente de la Junta de Andalucía se dice que por la Oficina del Presidente se dio traslado del escrito de petición del interesado al Consejero de Empleo al ser asunto de su competencia, que contesta remitiendo copia del informe remitido al DPA

indicando la justificación de la denegación de la solicitud (de ayuda) y la desestimación del último recurso de reposición interpuesto contra esta.

Por su parte la Consejería de Empleo remite un índice-informe con todo el iter procedimental relativo a los distintos avatares acaecidos con relación a la ayuda solicitada, pero nada en absoluto en relación a los dos extremos peticionados a que nos hemos referido.

Ante este estado de la cuestión caben hacer las siguientes consideraciones:

En primer lugar, con independencia del órgano a que se dirija la petición, corresponde al órgano para conocer de ella el obligado a atenderla, órgano que en el presente caso se circunscribe a la Consejería de Empleo dada la naturaleza de los extremos peticionados, conforme a lo dispuesto en el art. 11.2 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de Noviembre, reguladora del derecho de petición «Cuando la petición se estime fundada, la autoridad u órgano competente para conocer de ella, vendrá obligado a atenderla y a adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad...», obligación administrativa para la que el mismo precepto establece un plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de presentación.

En segundo lugar, con independencia del cumplimiento de los plazos, en ningún momento se produce la contestación a los extremos planteados, ni por la Consejería de Empleo ni por la Oficina o Gabinete del Presidente, toda vez que el trámite parece que se da por cumplido por la Consejería de Empleo con la resolución desestimatoria del último recurso de reposición interpuesto por el interesado.

Entrando en el fondo de la cuestión planteada por el interesado en el ejercicio de su derecho de petición, ésta se circunscribe a dos cuestiones, ambas íntimamente relacionadas con el expediente de subvención de las que traen causa, la primera referente a la fecha en que se dio por agotada la aplicación presupuestaria relativa a la subvención (extremo concedor por el órgano gestor o por la Intervención sustraible del Sistema integrado de Gestión presupuestaria, contable y financiera de la Junta de Andalucía, (denominado “Júpiter”), y la segunda que se le especifique la contratación indefinida que fundamenta la denegación de la subvención, extremo que motivando dicha resolución debe obrar en el correspondiente expediente (bien porque obra la documentación relativa a dicha contratación o bien porque esta se deduce de otra documentación relacionada -fe de vida laboral, doc. cotización, ...etc.-).

Así pues, sólo cabe concluir a este respecto que el derecho de petición ejercitado por el interesado no ha sido debidamente atendido en los términos establecidos en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de Noviembre, reguladora del Derecho de Petición, por lo que al amparo del art. 29.1 de la Ley reguladora de esta Institución (Ley 9/83, de 1 de diciembre), se procede a formular a esa Consejería de Empleo **Recordatorio** de deberes legales, por entender vulnerado el siguiente precepto:

- Artículo 29 de la Constitución.

Con idéntico fundamento normativo también elevamos la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que se atienda la petición del interesado en relación a los extremos que se plantea en la misma”.

2. 1. 2. Programas de promoción del empleo.

2. 1. 2. 1. Plan de Mejora de la Empleabilidad (Plan MEMTA).

Sin duda la Formación para el Empleo se esta convirtiendo en el eje de las políticas activas de empleo como elemento estratégico de salida de la crisis económica.

En este sentido, determinadas ayudas de promoción del empleo van unidas a la obligada participación de sus beneficiarios en acciones de búsqueda de empleo o a la asistencia a cursos de formación que requieren la asistencia a los mismos, sancionándose el incumplimiento de esta obligación con la exclusión de los mismos, circunstancias que se nos plantea por los afectados en múltiples quejas.

En otros casos el incumplimiento se atribuye a la entidad promotora del proyecto formativo, al incumplir los compromisos de contratación exigidos en la normativa vigente.

Así en el expediente de **queja 09/4668** acudió a esta Institución el interesado exponiendo su discrepancia con la sanción de exclusión del Plan MEMTA aplicada por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE), y de la pérdida de los derechos correspondientes al mismo, por entender que la misma no se ajustaba a derecho.

En este sentido aludía que habiendo obtenido la inclusión en el citado plan y suscrito la correspondiente Carta de Compromisos, vino participando en las acciones de orientación con la sola ausencia injustificada a las sesiones de dos días de los programados, motivo por el cual se le comunicó telefónicamente que causaba baja en el plan a la vez que le conminaban a no seguir asistiendo a la formación y sesiones de búsqueda de empleo.

Planteada por el interesado la correspondiente reclamación en base a que no se han dado los supuestos previstos en la norma reguladora del Plan para causar baja en el mismo (Orden de 31 de octubre de 2008) y en la Carta de Compromisos, es decir *“tres faltas no justificadas”*, por esa Dirección Provincial se ratifica la decisión adoptada por la oficina del SAE (25 de Septiembre de 2009) aseverando que toda vez que las sesiones de los grupos de búsqueda específica de empleo tienen lugar una vez en semana en sesiones de dos horas y en base a Instrucciones para el seguimiento de la asistencia en el que textualmente se dice que *“se considera para el cómputo de las faltas de asistencia que una falta equivale a una hora de no asistencia”*, o lo que es lo mismo, que dichas dos inasistencias computan como cuatro faltas, excediendo de las tres que dan lugar a la baja del interesado en el referido plan.

Sentado el planteamiento de la cuestión en estos términos, caben hacer las siguientes consideraciones:

En primer lugar hay que decir que el marco normativo del denominado Plan MEMTA viene conformado por la Orden de 31 de octubre de 2008 (modificada posteriormente por Orden de 23 de Marzo de 2009) por el que se establece el plan extraordinario para la mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de empleo

en cuyo art. 3.6 se dispone: «La Carta de compromiso para la empleabilidad, entrará en vigor desde el momento de la firma de la misma y finalizará con la inserción laboral de la persona desempleada. Así mismo, quedará sin efecto cuando la persona demandante incurra en alguna de las siguientes situaciones:

(...) b) La no asistencia o participación en las actuaciones previstas en la Carta de acuerdo con lo siguiente: si la acción tiene una duración de hasta tres meses, dicho incumplimiento se apreciará con tres faltas no justificadas; si la acción tiene una duración superior a tres meses dicho incumplimiento se apreciará con cinco faltas no justificadas...».

En el mismo sentido la Carta de Compromisos al reiterar como supuesto de incumplimiento la comisión de “tres faltas no justificadas” (si la acción no tiene una duración superior a tres meses).

Por otro lado en desarrollo de la Instrucción 4/2008, de 23 de Diciembre, de la Dirección Gerencia del SAE (que nada añade a este particular), por la que se establecen directrices para la aplicación e interpretación del Plan MEMTA, se ha elaborado el documento denominado *“El seguimiento de la asistencia a los grupos de búsqueda de empleo: faltas de asistencia y planes bloqueados: 2ª Edición: Marzo de 1009”, documento que en su apartado 10 relativo al “Seguimiento de la participación en el Plan Memta viene a establecer respecto a las acciones específicas de búsqueda de empleo, que “la participación en los mismos requiere una asistencia mínima de dos horas semanales”, añadiendo que la “la acumulación de faltas de asistencia repercutirá en la participación de la persona demandante en el Plan MEMTA de la siguiente manera: (...) Mas de tres horas de faltas de asistencia no justificada acumuladas en distintas semanas (...) Se considera para el cómputo de las faltas de asistencia que una falta equivale a una hora de asistencia”.*

Lo anterior viene a significar que dos faltas injustificadas de asistencia a dichas sesiones, de dos horas de duración cada una de ellas, vienen a equivaler a cuatro faltas, excediendo las tres faltas que se establece en la Orden reguladora del Plan como límite para causar baja del demandante de empleo en el plan, interpretación que en modo alguno se comparte por esta Institución, máxime cuando de esta interpretación restrictiva se deducen perjuicios para los interesados como es el caso planteado.

Cabe destacar en este aspecto que si bien la norma de cobertura del referido Plan es una norma jurídica publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, no así la referida Instrucción 4/2008, que si bien fue objeto de publicación solo tiene el valor interpretativo que le es propio, nada dispone en este punto, pero en modo alguno el citado documento de seguimiento de la asistencia, que sin tener esta naturaleza (norma jurídica y publicidad) puede contravenir el marco jurídico habilitante descrito.

A este respecto cabe decir que frente a la literalidad de la norma de cobertura, la Orden de 31 de octubre de 2008, que no admite interpretación alguna que la desvirtúe o contraríe, lo cierto es que el documento de seguimiento de la asistencia al fijar la periodicidad (semanal) y la duración de las sesiones (dos horas cada una de ellas) introduce ex novo el cómputo de inasistencia a una de ellas como una doble falta en razón a la equivalencia de una falta a una hora de no asistencia, viniendo así a duplicar contra legem la severidad del régimen sancionador, que si en la Orden viene referido a tres faltas de asistencia (a tres sesiones), este documento lo reduce a una falta y media de asistencia (1,5), o lo que es lo mismo, basta la inasistencia a una sola sesión y a media de otra

(sesión) para que el afectado sea objeto de baja en el citado plan como ha sido el caso, conforme a la interpretación que expresa el documento de seguimiento.

Desde esta perspectiva esta Defensoría no puede compartir esta torticera interpretación de la norma habilitante, que mas allá de una errónea interpretación introduce una tipificación de las conductas carente de cobertura jurídica, y ello se acomete en un documento sin valor jurídico ni publicidad oficial alguna, documento que en última instancia es el que ha prevalecido a la hora de aplicar la sanción de exclusión del plan.

Por lo anteriormente expuesto, se formuló formular a la Dirección Gerencia del SAE la siguiente **Recomendación**:

“Que se revise el documento de seguimiento de la asistencia a los grupos de búsqueda de empleo en orden a que el régimen de faltas por inasistencia a las sesiones de búsqueda de empleo se adecue al establecido en la Orden reguladora del Plan”.

Igualmente y con el mismo fundamento se formula a la Dirección Provincial del SAE en Almería la siguiente **Recomendación** (no aceptada):

“Que previo los trámites pertinentes, se proceda a la revocación de la exclusión del afectado en el Plan MEMTA, retrotrayendo las actuaciones al momento procedimental que corresponda así como a resarcir los perjuicios que hayan podido causarse al mismo”.

2. 1. 2. 2. Formación Profesional para el empleo.

En el ámbito de la Formación Profesional para el Empleo, la normativa reguladora de estas líneas de acción supeditan el otorgamiento de las subvenciones a la realización de cursos de formación conjuntamente con el establecimiento de compromisos de contratación de sus promotores en un determinado porcentaje de los participantes a los mismos y durante un determinado periodo de tiempo u otro tipo de condicionantes, que al no ser objeto de cumplimiento provocan reclamaciones de los participantes perjudicados por dichos incumplimientos.

Así en el expediente de **queja 09/5419** varios interesados denunciaban el incumplimiento del compromiso de contratación dimanante del curso de F.P.O. de Programador de Aplicaciones Informáticas impartido por una determinada empresa de Formación.

En este sentido nos señalaban que tras finalizar el referido curso, el compromiso de contratación (del 60% de los participantes) no se había cumplido en su totalidad por la empresa promotora, y ello a pesar de las distintas vicisitudes y de las múltiples gestiones y reuniones llevadas a cabo por las partes implicadas en cuestión.

Por la Dirección General de Empleabilidad y Formación profesional se nos informa que en el curso del seguimiento de dicho compromiso de contratación se constata que éste no se estaba cumpliendo por la citada empresa, señalando las consecuencias que para dicha circunstancia establece la normativa específica (Decreto 204/1997, de 3 de Septiembre y Orden de 12 de Diciembre de 2000).

Por su parte, la Dirección Provincial del SAE nos informa lo siguiente:

“Dentro de las acciones de seguimiento y control del curso Programador de aplicaciones informáticas impartido se realizaron tres visitas por parte de la Técnica de esta Dirección Provincial. En estas visitas no se detectaron incidencias en el proceso de formación ni por parte de los alumnos y alumnas del curso.

Teniendo conocimiento al final del curso de la presentación de reclamaciones ante la Dirección General de Empleabilidad y Formación Profesional y, al mismo tiempo, nos pusimos en contacto con la entidad para esclarecer el cumplimiento del compromiso de contratación.

La empresa nos indicó que no podía cumplir el compromiso de contratación por la situación de crisis que sufrían las empresas del sector y solicitaban la bajada del compromiso de contratación. En este sentido se les informó que este Centro Directivo no era competente al ser un curso multiprovincial y que se debería solicitar a la Dirección General como órgano concedente de la subvención. También se le informó que el no cumplimiento del compromiso de contratación supondría el reintegro parcial o total de la subvención por parte del beneficiario de la subvención.

Desde esta Dirección Provincial sí se hizo un seguimiento a este tema, al entender que si bien el curso había acabado y con él nuestras acciones de control y seguimiento, debíamos velar por el interés de los alumnos y alumnas. En este sentido se mantuvo reuniones con la entidad así como distintos contactos para que realizaran el mayor número de contratos, comunicando la entidad que mantendría el compromiso de contratación., Estas actuaciones se pusieron en conocimiento de la Dirección General para su posterior incidencia en la justificación y liquidación del curso.”

Trasladados los referidos informes así como la documentación aportada en el curso de este expediente de queja, por el primero de los afectados, se nos expone que al día de la fecha (Junio de 2010) el compromiso de contratación resulta parcialmente incumplido, toda vez que dos participantes no han sido contratados y otros dos lo fueron por un periodo de seis meses.

De lo anteriormente expuesto cabe deducir lo siguiente:

a) Que el compromiso de empleabilidad adquirido por la empresa impartidora no se ha cumplido en su totalidad, toda vez que no se ha materializado en el porcentaje suscrito (60%), con independencia de los motivos de tal incumplimiento.

b) Que por parte de la Administración de Empleo se ha llevado a cabo el seguimiento del mismo en orden a facilitar el completo cumplimiento de dicho compromiso, sin que haya conllevado otra actuación como consecuencia del incumplimiento anterior.

Llegados a este punto resulta obligado traer a colación el marco jurídico regulador en esta materia, es decir, el Decreto 204/1997, de 3 de Septiembre, por el que se establecen los Programas de Formación profesional Ocupacional (actualmente derogado por el Decreto 335/2009, de 22 de Septiembre), y la Orden de desarrollo de 12 de Diciembre

de 2000, disposición esta última que en su artículo 31 dispone, para los casos de incumplimiento total o parcial del compromiso de contratación, el reintegro total o parcial de las subvenciones o ayudas percibidas, salvo que por el órgano competente se estime que en el caso concurre causa suficientemente justificada, circunstancia que deberá reconocerse mediante resolución motivada al efecto.

De las actuaciones e informaciones aportadas a este expediente de queja queda acreditado que el interés prioritario de la Administración se ha ceñido a que por la empresa impartidora se llevara a cabo las contrataciones comprometidas por ser esta la finalidad del programa formativo y el interés de los afectados, a pesar de que desde la finalización del curso por esta se manifestó la dificultad o imposibilidad de llevarlas a término, solicitando la baja del compromiso para posteriormente mantener el compromiso, sin que al día de la fecha se haya materializado en los dos alumnos pendientes.

Esta circunstancia, unida al excesivo tiempo transcurrido desde la finalización del curso de formación (más de un año) hace aconsejable a que por esa Dirección General se promuevan las actuaciones que correspondan sobre las subvenciones concedidas a la empresa comprometida en este punto.

Por lo anteriormente expuesto, se formuló a la Dirección General de Empleabilidad y Formación Profesional la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que se adopten las medidas necesarias en orden a garantizar el cumplimiento del compromiso de contratación derivado del curso de FPO “Programador de Aplicaciones Informáticas” o, en su caso, ejercitar la acción de reintegro o la que corresponda conforme a lo dispuesto en la normativa reguladora en esta materia”.

Un caso particular lo tenemos en la **queja 09/5885** en la que el interesado con ocasión del incumplimiento que denunciaba respecto a la ubicación geográfica de la contratación que a su favor se derivó por la realización de curso de Electricista Industrial, promovido por la Junta de Andalucía.

El interesado completó con éxito, durante el primer semestre del año 2009, un curso de Electricista Industrial promovido y financiado por la Consejería de Empleo e impartido por la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, que, desarrollado en Cádiz, estaba condicionado a un compromiso de contratación del 60% de los participantes a su finalización.

Las bases reguladoras de dicha contratación fueron firmadas por la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo y la Delegación de Empleo de Cádiz de la Junta de Andalucía, con la empresa empleadora, que, seleccionado el reclamante, le ofreció empleo en la provincia de Huelva.

A pesar de que el interesado reside en la provincia de Cádiz, su deseo de acceder a un trabajo remunerado y adquirir experiencia práctica en la titulación obtenida, aprovechando la formación recibida, motivó que aceptara el empleo, aún cuando comportaba su desplazamiento a la ciudad de Huelva y carecía de medios económicos para afrontarlo.

Sin embargo, transcurridos catorce días desde el inicio de su desempeño laboral, durante los cuales el reclamante intentó subsistir con ayuda económica ajena y los trescientos euros que la empresa le asignó en concepto de dietas, acabó rindiéndose a la evidencia de que difícilmente podría sufragar los gastos que la residencia en localidad ajena a su domicilio comportaba. Razón por la cual, no ofreciéndole alternativa la empleadora, desistió del empleo.

Retornado a su lugar de origen, el interesado recabó información sobre las condiciones, términos y bases de la contratación pactada entre la Administración y la empresa contratante, descubriendo que, en realidad, la oferta laboral debería haberse hecho efectiva para su desempeño en la provincia de Cádiz, con un contrato de una duración mínima de seis meses. De forma que el incumplimiento de dichas bases por la empresa empleadora, había determinado su renuncia, haciéndole cargar con las consecuencias perjudiciales derivadas de la misma, tales como no poder disfrutar de un contrato en su provincia durante el plazo mínimo citado, así como perder sus derechos como demandante de empleo (antigüedad, beneficios y prestaciones).

Visto el informe del Director Provincial de Cádiz del Servicio Andaluz de Empleo, que corrobora que, efectivamente, *“el ámbito territorial previsto a los efectos de contratación en el expediente derivado de la acción formativa era la provincia de Cádiz”*, si bien, eximiendo su responsabilidad en cuanto a su materialización en provincia distinta, por no haber tenido conocimiento de esta circunstancia antes de la contratación y otras razones que a continuación han de ser objeto de análisis.

Dejando al margen consideraciones de tipo subjetivo, como son las referidas a la suficiencia o insuficiencia de la suma percibida por los contratados por la empresa empleadora en concepto de dietas y a los motivos o razones que determinaron al reclamante a aceptar inicialmente el empleo del que poco más tarde desistió, así como cuestiones de índole jurídico laboral centradas en el Convenio de aplicación a la relación de empleo suscrita, procede centrarse en aquella controversia que, en realidad, constituye el objeto del presente expediente de queja, que no es otra que dirimir si ha existido irregularidad en la actuación de la Administración, por omisión de las funciones supervisoras que le competen, al consentir o no impedir el incumplimiento del convenio suscrito con la empresa empleadora por parte de esta última, en alguno de sus extremos y, particularmente, en un punto tan relevante como es el del ámbito geográfico al que debió circunscribirse la contratación de los desempleados seleccionados.

Para pronunciarse al respecto, basta tomar como punto de referencia el informe del Jefe de Servicio de Formación para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo de Cádiz, en el que manifiesta expresamente que el curso en cuestión *“tenía como compromiso un contrato de duración de 6 meses, con la categoría de oficial 3ª, a jornada completa y como lugar de la actividad laboral la Provincia de impartición del curso”*.

Las consideraciones expuestas nos llevaron a formular a la Consejería de Empleo y al Servicio Andaluz de Empleo, la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que, finalizado el compromiso de contratación suscrito con la empresa empleadora, ejercite su labor de supervisión y control respecto del grado de cumplimiento por la misma de los términos de aquél, derivando por las

infracciones en que la empleadora pudiera haber incurrido, las consecuencias desfavorables correspondientes.

Que reponga al reclamante en la misma situación y en los derechos de los que le correspondería haber sido beneficiario si no se hubiera producido el incumplimiento del compromiso de contratación por la empresa empleadora, quedando con ello indemne en sus intereses, arbitrando los mecanismos legales oportunos para ofrecer al interesado un contrato en idénticas condiciones a las que comportaba el incumplido, incluyéndole en las actuaciones más inmediatas que con este objeto promueva esa Administración; sin detrimento entretanto de los derechos que le correspondan como demandante de empleo.”

2. 1. 2. 3. Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo.

Por último, los programas de Talleres de Empleo vienen demostrando ser una especial vía de acceso o mejora al empleo, correspondiendo a la Administración Laboral y a las entidades promotoras (públicas o privadas) conforme los criterios o perfiles de los participantes en los mismos, convirtiéndose la publicidad y transparencia de estos criterios y procedimientos selectivos en requisitos de igualdad en el acceso al empleo, cuyo incumplimiento nos trasladan en forma de queja los afectados.

Así en los expediente de **queja 10/213** y **queja 10/413** los interesados, participantes en un Taller de Empleo promovido por sus respectivos Ayuntamientos, invocaban que la participación en el proceso de selección de los talleres, del que no resultaron finalmente seleccionados, estuvieron rodeado de ausencia de transparencia, toda vez que en ningún momento se les dió a conocer los criterios de selección aplicados como tampoco el resultado de la aplicación de estos a su caso, a pesar de haber reclamado en tal sentido, situándolo en un flagrante caso de indefensión.

Admitidas a trámite las quejas y recabado los correspondientes informes, por la Dirección Provincial del SAE se nos argumentaba escuetamente en el sentido de que el proceso selectivo se llevó a cabo con arreglo a la normativa aplicable al caso, acompañando, a su vez, la resolución de la reclamación dictada por la Comisión Mixta a este respecto, la cual se reiteraba en el mismo sentido, concluyendo esta última que contra la misma no cabía ulterior recurso en vía administrativa.

Hecho este breve planteamiento, esta Institución hace las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar hay que hacer una breve exposición del marco jurídico aplicable a los Talleres de Empleo, que se circunscribe en lo que aquí interesa, a la Orden de 5 de diciembre de 2006 (BOJA de 15 de Diciembre) y a la Resolución de 14 de Julio de 2004 (BOJA de 9 de Agosto) reguladoras de este programa, entre otros (Escuelas Taller, Casas de Oficios y Unidades de Promoción y Desarrollo).

En este sentido la citada Orden, tras establecer los requisitos de los participantes (situación de desempleo, edad y requisitos específicos de cada uno de los programas y proyectos) y de las características de los mismos, así como los colectivos destinatarios señalados como preferentes, expresando que los criterios de selección del

alumnado que se acuerde en cada proyecto, *“estarán sujetos a las pautas que determine el SAE”*(art. 4.3).

Por su parte la Resolución de 14 de Julio de 2004, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de dichos talleres, atribuye a la Comisión Mixta de selección (compuesta por dos miembros designados por la Dirección Provincial del SAE y otros dos por la entidad promotora, actuando de presidente el Director Provincial del SAE o persona en quien delegue) la competencia para acordar en su primera reunión de constitución la aprobación de los “criterios para la selección del alumnado” (apartado 2.3), criterios que se han de adaptar a los perfiles previstos en el proyecto respectivo, especificando lo siguiente: «Serán seleccionados prioritariamente aquellos candidatos/as que, cumpliendo los requisitos mínimos y adecuándose al perfil determinado por la Comisión Mixta, se encuentren incluidos en los colectivos preferentes,..., teniendo preferencia aquellos candidatos/as usuarios de Andalucía Orienta derivados por éstas que tengan incluido en su itinerario de inserción la especialidad de la Escuela Taller, Casa de Oficio o Taller de Empleo.(...).Para la selección definitiva de los alumnos/as, que llevará a cabo la Comisión Mixta, o en su caso, el equipo de selección se realizarán entrevistas a los candidatos/as, previa valoración del currículum vitae de la persona a entrevistar y de su interés y disponibilidad».

b) Del marco jurídico descrito se deduce que la referida Comisión Mixta dispone de un amplio margen a la hora de configurar los criterios de selección, si bien estos han de adaptarse a los perfiles previstos en el proyecto de taller en concreto, a la vez que incorporar unos parámetros de baremación que permitan la ordenada relación de los aspirantes seleccionados en el correspondiente taller.

El texto del acuerdo de la Comisión Mixta aprobatorio de dichos criterios, que se han de incorporar al acta de constitución de la misma en base al principio de transparencia que debe presidir la actuación de las Administraciones Públicas (arts. 3 i) y 79 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía), ha de ser objeto de publicidad para todos los interesados en el proceso selectivo, circunstancia que aconseja sean objeto, al menos, de exposición en el tablón de anuncios de la correspondiente oficina del SAE y de la Corporación Local, si esta última es promotora del proyecto, como es el caso aquí planteado, aunque nada especifique a este respecto la normativa reguladora descrita.

Igualmente el soporte documental del proceso selectivo ha de incorporar, dejando constancia de ello, la valoración resultante de la aplicación de los citados criterios a cada uno de los candidatos preseleccionados por el SAE en función de la adecuación del perfil del candidato/a al puesto de trabajo a desempeñar.

Siguiendo este hilo argumental cabe pensar que las Comisiones Mixtas que no articulen el proceso selectivo con estas garantías formales, favorecen que el proceso selectivo sea tachado de falta de transparencia, haciéndose acreedoras de las sospechas de oscurantismo y arbitrariedad que, en ocasiones, se le atribuye por los participantes excluidos o no seleccionados, sospecha que no se desvirtúa en las resoluciones de las reclamaciones planteadas por los afectados, toda vez que estas se limitan a *“confirmar el resultado de las pruebas consultado el equipo de selección y visto el informe emitido por el respectivo centro de empleo”*, sin mayor argumentación o aclaración.

c) Otra cuestión que hay que destacar es la relativa a los instrumentos que se habilitan a los afectados en orden a su defensa frente a las actuaciones de estos órganos de selección, que en la práctica se limita a la posibilidad de reclamar ante la citada Comisión Mixta, a modo de recurso de reposición, cuya resolución se notifica con la advertencia de que contra dicha resolución “no cabe ulterior recurso en vía administrativa”, aspecto sobre el que esta Defensoría discrepa, en la medida que no se adecua a derecho.

En este sentido cabe señalar que la normativa citada nada especifica a este respecto (la Orden reguladora se ciñe al procedimiento administrativo relativo a la aprobación o denegación de la subvención del proyecto de taller de empleo de la entidad promotora pero no el proceso selectivo del alumnado), como tampoco la Resolución de desarrollo, toda vez que el procedimiento que se aborda en su apartado 3.5 (“Causas de exclusión de los alumnos/as”) va referido a la exclusión de los alumnos seleccionados una vez comenzada la etapa formativa, supuesto bien diferente al de exclusión o no selección de la persona candidata, como es el caso aquí tratado, circunstancia que nos lleva a concluir que resultan de aplicación las reglas generales de Derecho Administrativo, extremo que nos lleva a considerar la naturaleza de los actos que se dictan en relación a este proceso selectivo.

Resulta pacífico deducir que estamos ante un procedimiento administrativo de selección con intervención de un órgano administrativo colegiado (Comisiones Mixtas o el equipo de selección creado al efecto), naturaleza que no se desvirtúa por el hecho de que participen en la misma promotores públicos o privados, cuyas resoluciones tienen el carácter de actos administrativos susceptibles de ser recurridos en la vía administrativa, mediante el recurso pertinente en función de si el acto agota o no la instancia administrativa.

Siguiendo este hilo argumental, el acto aprobatorio de la relación definitiva de seleccionados aprobado por la Comisión Mixta a propuesta, en su caso, del equipo de selección, en razón a la naturaleza del órgano que lo dicta, no agota la vía administrativa, por lo que es susceptible de ser recurrido en alzada ante la Dirección Gerencia del SAE. En este sentido cabe traer aquí a colación el art. 114.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), relativo a los recursos de alzada, que no sólo va referido a los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas, sino también a “cualesquiera otros que, en el seno de estas actúen con autonomía funcional”. Desde esta perspectiva las resoluciones de las Comisiones Mixtas son susceptibles de recurso de alzada ante la Dirección Gerencia del SAE, y no ante la Dirección Provincial del SAE correspondiente, dado que el titular de este órgano provincial es parte integrante de dicha Comisión, siendo indiferente a este respecto la posible actuación de un tercero, que sólo cabe por delegación de aquél.

En base a ello se formuló a la Dirección Provincial del SAE la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que por esa Dirección Provincial se adopten y cursen las instrucciones pertinentes en orden a:

1º que los acuerdos aprobatorios de los criterios de selección adoptados por las Comisiones Mixtas se publiquen en los tablones de anuncios de la

respectiva oficina del SAE, así como en su caso, en el de la entidad pública promotora.

2º Que las resoluciones que se dicten por las Comisiones Mixtas incorporen un pie de recurso expresivo de la susceptibilidad de ser recurrida en alzada ante la Dirección Gerencia del SAE.”

2. 1. 3. Gestión administrativa.

La gestión administrativa del empleo y de las políticas activas tendentes a la inserción laboral conllevan una ingente labor administrativa respecto a un colectivo que numéricamente se ha incrementado.

En la **queja 10/1412** acudió a esta Institución la interesada exponiendo los perjuicios que ha sufrido como consecuencia de una actuación anómala por parte del SAE, sin que a pesar de las reclamaciones planteadas ante las distintas instancias administrativas se le haya dado una solución o reparación.

En este sentido nos señalaba que desde el año 1993 consta como inscrita en la oficina del SAE de su localidad, es decir, como demandante de empleo, cumpliendo con las correspondientes obligaciones de sellado periódico de su tarjeta de empleo sin interrupción, y en este convencimiento en el año 2009 con motivo de su incorporación al programa de Renta Activa de Inserción (RAI) se le deniega por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) con el argumento de que no acredita el requisito de ser demandante de empleo inscrita ininterrumpidamente como desempleada en la oficina de empleo durante 12 o más meses (art. 2 del Real Decreto 1369/2006, de 24 de Noviembre), toda vez que en el registro aparece inscrita como “demandante de otros servicios” desde 2005, y no como “demandante de empleo”.

Por otro lado, con anterioridad, la interesada percibió durante el periodo de julio de 2005 a abril de 2006 dicho subsidio, prestación que posteriormente por resolución del SPEE de 19.8.2009 es revocada la de concesión de 2006, considerando como indebidamente percibida el importe total percibido, en base a la consideración anterior, siendo objeto de reintegro fraccionado al día de la fecha.

Por la interesada se asevera que en ningún momento ha instado ante el SAE modificación alguna de su situación administrativa de desempleo siendo imputable a este organismo esta circunstancia y sus consecuencias.

Por su parte, la Dirección provincial del SAE, informa que “*comprobado el expediente se constata que la interesada se inscribió como demandante de empleo el 12 de Febrero de 1993 y que el 29 de Abril de 2005, bien por solicitud de la propia interesada, bien por el rechazo a las ofertas de empleo, bien por error, pasa a formar parte del colectivo de demandantes de otros servicios*”, y que como consecuencia de la reclamación de la interesada esta recupera la situación de “demandante de empleo”, con fecha 5 de Marzo de 2009, día de personación de la interesada en la oficina del SAE exponiendo su reclamación en este sentido.

Añade el referido informe administrativo que el hecho de que por el SPEE no se detecte que la perceptora del RAI no esta intermediando como demandante de empleo, como tampoco la interesada con ocasión del Documento de Alta y Renovación de la

Demanda (DARDE), en la que se hace constar la leyenda “SIN INTERMEDIACIÓN” con información adicional en el reverso de que ello implica la no participación en los procesos de intermediación y en las Políticas Activas de Empleo, viene a situar la responsabilidad en otros ámbitos.

Desde la perspectiva de esta Defensoría, a la vista de los planteamientos de las partes y de la documentación aportada al expediente, resulta pacífico admitir que la interesada no ha motivado el cambio de su situación de empleo en la oficina del SAE (al menos no queda constancia escrita de que resulte imputable a la misma), prevaleciendo la posibilidad de que se trata de un error administrativo, que motiva no solo que se le deniegue la RAI que solicita en el 2009, sino que la RAI que percibió con anterioridad haya dado lugar a un expediente de reintegro que viene asumiendo fraccionadamente en la actualidad. En este sentido resulta evidente que la interesada permanece en el convencimiento de que su situación administrativa de desempleo permanece en todo momento inalterable en los registros del SAE, y de que la RAI percibida unos años antes es correcta, hasta que en el 2009 le es denegado por el SPEE el subsidio solicitado en 2009 y se le requiere el reintegro del RAI percibido en el periodo 2005-2006, y que todo ello trae causa de dicha mutación en su inscripción en la oficina del SAE.

Nada puede reprocharse a la actuación del SPEE en lo que se refiere a la denegación del RAI de 2009 y al reintegro del RAI de 2005-2006, recayendo sobre el SAE la responsabilidad de asumir los daños que en relación a estas prestaciones haya causado a la afectada, así como de los perjuicios que el errado cambio de situación de desempleo pueda haberle irrogado a efectos de obtención de un hipotético empleo durante dicho periodo.

El ordenamiento jurídico español incorpora una exhaustiva regulación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (art. 106 del texto constitucional, arts. 142 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y Real Decreto 429/1993, de 26 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial), y que en base al mismo procede a que por el SAE se inicie de oficio expediente de responsabilidad patrimonial para el resarcimiento de los mismos.

En base a lo establecido en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución, formulamos a la Dirección Provincial del SAE la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que de oficio se incoe expediente de responsabilidad patrimonial en orden al resarcimiento de los daños que se hayan irrogado a la afectada, como consecuencia del cambio de situación administrativa en su inscripción como demandante de empleo en la oficina del SAE de su localidad en el periodo referido”.

2. 2. Programa de Solidaridad.

En el año 2010, se han recibido bastantes consultas y quejas relativas al funcionamiento del Programa de Solidaridad para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía, que fue creado por el Decreto 400/1990, de 27 Noviembre, cuyas motivaciones, contempladas en su Exposición de Motivos, pueden ser consideradas

plenamente vigentes, pues decía que, pese al esfuerzo realizado por los Poderes Públicos en nuestra Comunidad para conseguir la igualdad efectiva de todos los andaluces, persistían situaciones de marginación y desigualdad en nuestra región, que eran incompatibles con los principios de progreso y justicia social.

La marginalidad de algunos colectivos se presentaba fundamentalmente por las grandes dificultades, o imposibilidad en muchos casos, para acceder a un puesto de trabajo, dificultando, como consecuencia de ello, una plena integración social. Al objeto de aportar un mecanismo de solidaridad, se creaba el citado Programa. La filosofía que lo impregnaba, que se dirigía a los ciudadanos andaluces como sujetos activos de la sociedad, pretendía, a través de alguna de las medidas que habían de ser desarrolladas, la integración de las capas marginadas de la sociedad andaluza, con determinadas acciones positivas, en materia de Educación Permanente, Formación Profesional Ocupacional y reciclaje, participación en empleos temporales de las diferentes Administraciones Públicas para trabajos de interés social, e incluso, la posibilidad de acceder, en determinados supuestos, a viviendas de titularidad pública en régimen de alquiler. Además de todo ello, si se daba el caso de no poderse llevar a cabo alguna de las acciones concretas de actividad social, la respuesta de la Administración Autonómica se dirigía a contribuir a la cobertura de las necesidades más esenciales del mayor número posible de personas, contemplándose para ello, en último término, un Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Este Decreto, fue sustituido por el Decreto 2/1999, de 12 de Enero, pues, tras años de experiencia, se planteó la conveniencia de revisar alguno de sus contenidos, especialmente en aspectos tales como las propias medidas, la agilidad administrativa y su seguimiento.

Este Decreto, configura al Ingreso Mínimo de Solidaridad como medida inicial, a partir de la cual, se podrán arbitrar otro tipo de acciones y medidas insertivas que desarrollen y capaciten a la unidad familiar beneficiaria, en materia de empleo, educación y vivienda, sin perder el carácter de medida de protección asistencial para aquellos sectores en los que la marginación y la desigualdad sean más patentes.

Así, el Ingreso Mínimo de Solidaridad, comúnmente llamado “salario social”, consiste en una prestación económica mensual que se devengará a partir del día siguiente al de la fecha de la resolución por la que se efectúe su reconocimiento y su duración máxima será de seis meses.

Este Decreto fue posteriormente desarrollado en alguno de sus aspectos por la Orden de 8 de Octubre de 1999. Esta normativa ha venido cubriendo una importante demanda de la ciudadanía con carencias económicas y sociales.

Pues bien, en el año 2010, en el que la crisis económica ha seguido castigando de forma severa a los sectores sociales más vulnerables de nuestra sociedad, este Programa se convierte en una herramienta muy importante, capaz de llegar a muchas personas y familias afectadas por ésta y para las que esta ayuda sirve para subsistir en espera de que un cambio de las circunstancias, les haga salir de la situación de exclusión en la que se encuentran inmersas.

Esta situación de crisis económica ha supuesto un importante crecimiento de peticiones, así como que la Administración se haya visto obligada a aumentar los recursos

para atenderlas sin que, en todos los casos, se haya percibido que la situación haya cambiado o mejorado para las personas demandantes.

En este sentido, casi sin excepción, en todas las consultas y quejas recibidas se ha planteado el tiempo excesivo de espera para el reconocimiento y/o la percepción de la ayuda. En un principio, parecía ser que las peores situaciones al respecto se estaban viviendo en las provincias de Cádiz y Málaga.

Todo ello nos llevó a incoar la **queja 10/2419**, tramitada de oficio, conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 10 de nuestra Ley reguladora, en garantía de los derechos y libertades constitucionales, con la finalidad de investigar el funcionamiento del citado Programa de Solidaridad en nuestra Comunidad Autónoma, dirigiéndonos en demanda de información a Administración competente, la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

A la fecha de elaboración de este Informe, se ha recibido ya la respuesta inicial de la Consejería citada que aún se encuentra pendiente de valoración.

No obstante, con ocasión de la tramitación de varias quejas individuales, en concreto la **queja 09/6032**, **queja 10/0373**, **queja 10/2983** y **queja 10/4058**, hemos tenido ocasión de conocer el funcionamiento del Programa de Solidaridad en algunas de las Provincias Andaluzas, lo que ha dado lugar a que hayamos formulado Resoluciones consistentes en Recordatorio de Deberes Legales y Recomendaciones a las Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Cádiz, Málaga y Sevilla, pues hemos constatado retrasos importantes en su tramitación que sitúan, en torno a los ocho meses, al menos en los casos individuales investigados en estos expedientes de queja, el tiempo que transcurre desde la presentación de la solicitud de concesión, hasta su reconocimiento mediante la pertinente Resolución de la persona titular de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social.

En las Resoluciones emitidas con ocasión de la tramitación de las citadas quejas, hemos efectuado, por un lado, unas Consideraciones comunes y el correlativo Recordatorio de Deberes Legales respecto a las normas de nuestro Ordenamiento Jurídico aplicables a todos los casos, así como Recomendación de actuación y, por otro, unas consideraciones y valoraciones concretas, circunscritas a las particularidades adicionales que presentaban algunas de las quejas a las que nos venimos refiriendo

Así, en todos los casos, eran aplicables, las siguientes normas:

Primera.- El artículo 103.1 de la Constitución Española establece que la Administración Pública debe actuar, entre otros, conforme al principio de eficacia.

- El artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, pretende garantizar a toda la ciudadanía, dentro del derecho a una buena Administración, que sus asuntos se resolverán en un plazo razonable, debiendo ser también la actuación de la Administración proporcionada a su fines.

- El artículo 5.1.d) de la ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, incluye dentro del principio de buena administración el derecho de la ciudadanía a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

- El artículo 17.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz establece que esta Institución vele para que la Administración Autonómica resuelva, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

Segunda.- La Normativa reguladora del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad, en concreto el Decreto 2/1999, de 12 de Enero. Fue en el año 1990 cuando se inició en Andalucía lo que actualmente se denominan “Rentas Mínimas de Inserción”; la filosofía contenida en este Programa tenía su apoyo fundamental en considerar a la ciudadanía andaluza como sujeto activo de la sociedad, desarrollándose medidas con clara vocación insertora, dejando en último término, las de carácter puramente asistencial.

Este Decreto, configura al Ingreso Mínimo de Solidaridad como medida inicial, a partir de la cual, se podrán arbitrar otro tipo de acciones y medidas insertivas que desarrollen y capaciten a la unidad familiar beneficiaria, en materia de empleo, educación y vivienda, sin perder el carácter de medida de protección asistencial para aquellos sectores en los que la marginación y la desigualdad sean más patentes.

Así, el Ingreso Mínimo de Solidaridad, comúnmente llamado “salario social”, consiste en una prestación económica mensual que se devengará a partir del día siguiente al de la fecha de la resolución por la que se efectúe su reconocimiento y su duración máxima será de seis meses.

En cuanto al procedimiento previsto para ello, en el artículo 19.3 de la Norma reguladora, se prevé que si transcurrido tres meses desde la presentación de una solicitud, no se hubiera dictado resolución expresa, podrá entenderse que ésta ha sido desestimada.

Tercera.- Como quiera que el Decreto 2/1999, no regula de forma pormenorizada determinadas cuestiones procedimentales de índole general, hemos de acudir a la aplicación supletoria de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en concreto al artículo 42.1 de la ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación y en los plazos vistos para ello (art. 42.2).

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución de este tipo de procedimientos, como hemos visto, es de tres meses, sin que el transcurso del plazo previsto, exima a la Administración de la obligación de dictar resolución expresa.

Asimismo, la desestimación por silencio que se produce en aplicación de la norma aplicable, sólo tiene como efecto el de permitir a las personas interesadas la interposición del recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte procedente; teniendo además como consecuencia, el que la obligación de dictar resolución expresa posterior al vencimiento del plazo, en estos casos, se adoptará por la Administración sin vinculación ninguna al sentido del silencio (art. 43 apartado 3, párrafo 2º y 4 .b)).

Finalmente, el derecho de la ciudadanía andaluza a una Buena Administración, conlleva el que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable, máxime cuando se trata de prestaciones o ayudas destinadas a sectores de población en los que la marginación y la desigualdad sean más patentes, esencialmente, ante la carencia de unos recursos

económicos mínimos que garanticen la posibilidad de subsistencia y como medidas que tiene el carácter de protección asistencial.

A este respecto, esta Institución no puede olvidar el carácter de acción protectora y de respuesta asistencial urgente en los supuestos que se definen como especialmente afectados por la marginación y la desigualdad. Casos en los que la agilidad y eficacia en la tramitación y resolución de dichas ayudas son esenciales para cumplir los términos previstos en la normativa y satisfacer los solemnes objetivos que se proclaman, que no son otros que el de subvenir necesidades vitales básicas.

En consecuencia, a la vista de todo cuanto antecede, de acuerdo con lo establecido en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, consideramos oportuno formular a las anteriormente citadas Delegaciones Provinciales, Resolución común del siguiente tenor literal:

*“**Recordatorio** de los deberes legales contenidos en los artículos 103.1 y 106.2 de la Constitución; art. 31 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, del Estatuto de Autonomía para Andalucía; art. 5.1.d) de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía; art.19.3 del Decreto 2/1999, de 12 de Enero y artículos 42.1 y 2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.*

***Recomendación.** En orden a que se adopten las medidas necesarias para que los expedientes relativos al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad, Solidaridad, se resuelvan dentro de un plazo razonable y, en todo caso, dentro de los plazos legalmente establecidos”.*

En cuanto a las respuestas dadas por las Delegaciones Provinciales de Cádiz y Sevilla a la Recomendación común formulada a las mismas, hemos de decir que si bien en los escritos recibidos se nos dice que se han adoptado las medidas oportunas para resolver en plazo los expedientes del Programa de Solidaridad, lo cierto es que no se nos expresan ni relatan las decisiones concretas adoptadas al respecto, por lo que les hemos comunicado que esta será una de las cuestiones objeto de valoración en la queja de oficio incoada y aún en trámite, a la que nos hemos referido al comienzo de este apartado.

Ya hemos mencionado que además de las cuestiones comunes analizadas, en algunas de las quejas mencionadas, se han suscitado otras adicionales que por su singularidad merece que nos refiramos a ellas. Para esto, en concreto, vamos a remitirnos a la **queja 10/0373**, en la que la persona interesada manifestaba que le hacía mucha falta acceder al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad, por cuanto que podía perder su casa a causa del impago de la hipoteca, era titular de familia monoparental, con trabajos temporales y sin derecho a percibir pensión compensatoria, en virtud de Sentencia de un Juzgado de Familia.

Tras iniciar la investigación oportuna, del informe que nos fue remitido por la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Málaga se concluía que la compareciente presentó solicitud para acogerse a las ayudas reguladas en el Programa de Solidaridad de los Andaluces, con fecha 13 de Octubre de 2009,

requiriéndosele la actualización del Certificado de Empadronamiento, en fecha de 12 de Abril de 2010.

Como quiera que al mismo tiempo se detectó que venía percibiendo el subsidio de desempleo, con vigencia hasta el 15 de Abril de 2010, se requirió de oficio al Servicio Público de Empleo, documentación acreditativa de la posible renovación del subsidio, recibíendose el 19 de mayo, certificado del mencionado Servicio, en el que se constaba que la interesada era preceptora de la Renta Activa de Inserción, con efectos de 17 de Abril de 2010, y con vigencia hasta el 16 de Marzo de 2011, en cuantía de 426 euros.

Finalmente, con fecha de 27 de Mayo de 2010, la Comisión correspondiente propuso la denegación de la prestación económica, por superar el nivel de ingresos requerido.

Como quiera que el Decreto 2/1999, no regula de forma pormenorizada determinadas cuestiones procedimentales de índole general, hubimos de acudir a la aplicación supletoria de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 71, respecto de la subsanación o mejora de la solicitud, en el caso de que la misma no reúna los requisitos exigidos, establece que se ha de requerir a las personas solicitantes, para que en plazo de diez días, que podrá ser ampliado a otros cinco, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos.

En el presente caso, se constataba que a la interesada se le requirió que aportase certificado actualizado de empadronamiento, casi a punto de cumplir los seis meses desde la presentación de la solicitud, aunque entendíamos que no se había tratado de una mejora o subsanación de la solicitud, por no haber aportado la documentación requerida en su día junto con aquella, por cuanto que la propia compareciente nos había manifestado que el citado documento sí lo aportó en su momento. A nuestro juicio, se había tratado de la necesidad de actualizar los datos para ver si reunía los requisitos exigidos y poder valorar la procedencia o no de concesión de la prestación a la que nos venimos refiriendo.

Igual podíamos decir de la necesidad de actualizar los datos económicos de la unidad familiar, con el agravante de que, tal como recogía la norma aplicable y su orden de desarrollo de 8 de Octubre de 1999, por la que se regula el pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad, este ingreso se devengará a partir del día siguiente al de la fecha de la resolución por la que se efectúe su reconocimiento, y es que considerábamos que debido al tiempo transcurrido en la tramitación del procedimiento, parecía ser que una persona que inicialmente cuando presentó su solicitud probablemente sí podía reunir los requisitos exigidos para su reconocimiento, por lo dilatado de la tramitación, a la hora de emitir la resolución correspondiente, se había encontrado con que le había sido denegado el ingreso mínimo de solidaridad por superar los ingresos máximos permitidos para acceder al mismo, en el momento de la valoración posterior.

Así, pudimos concluir que si no se hubiera dejado transcurrir tan dilatado plazo de tiempo, desde la solicitud formulada y se hubiera resuelto en el plazo previsto para ello, no hubiera sido necesario solicitar el aporte de esta nueva documentación, ni la comprobación de los datos inicialmente declarados, a efectos de valorar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma aplicable.

Si analizamos el caso desde una perspectiva general, la consecuencia que se deriva es que la ciudadanía no tiene porqué verse perjudicada por la ineficacia de la Administración en la tramitación de los procedimientos legalmente establecidos, quedando por tanto dilucidar si la resolución tardía en este tipo de expedientes puede dar lugar a responsabilidad patrimonial, toda vez que la demora en la tramitación y resolución de este procedimiento, como en cualquier otro ámbito de la acción pública, no debe serlo en perjuicio de la persona interesada, pudiendo dar lugar a responsabilidad patrimonial si se dan los requisitos establecidos en el título X de la LRJAP-PAC (arts. 139 a 144), en relación con el artículo 106, apartado 2 de la Constitución, según el cual los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Así las cosas, la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo «de otro modo se produciría un sacrificio individual a favor de una actividad de interés público que debe de ser soportada por la comunidad».

En el presente caso, la consecuencia que de todo ello se derivaba es que si la interesada al término del plazo previsto legalmente para resolver este procedimiento, fijado en tres meses desde la presentación de la solicitud, reunía todos y cada uno de los requisitos exigidos para el reconocimiento del derecho a percibir el ingreso mínimo de solidaridad y a causa de la demora en la resolución, sus circunstancias económicas se habían visto modificadas al haber accedido a otro tipo de prestación, a causa de lo cual se le había denegado aquel, se le ha podido perjudicar en su derecho a acceder al citado ingreso, conforme a la normativa aplicable.

Llegamos a la conclusión de que de la información obrante en el expediente se desprende el transcurso de más de siete meses, desde que por la interesada se formuló solicitud para acogerse al Programa de Solidaridad, en fecha de 13 de Octubre de 2009, hasta que se propuso por la Comisión de Valoración la denegación de la prestación. Para la resolución de este tipo de procedimientos, la normativa aplicable prevé un plazo máximo de tres meses, siendo el sentido del silencio de carácter desestimatorio, sin que ello suponga eximir a la Administración competente de dictar la correspondiente resolución expresa.

Por otra parte, la dilatada tramitación del procedimiento, había dado lugar a la necesidad de actualizar los datos aportados inicialmente para verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en el momento de la valoración y resolución, con lo que se había ocasionado un perjuicio a la reclamante, por cuanto que si en un principio pudiera ser que reuniera los requisitos para su concesión, por el transcurso del tiempo, al haber accedido a otro tipo de prestaciones, se había encontrado con que le ha sido denegado el Ingreso Mínimo de Solidaridad.

En por ello que hubimos de formular Recomendación adicional en orden a que, tras la comprobación de que la interesada reunía al término del plazo de tres meses para resolver sobre su solicitud, los requisitos exigidos para que le hubiese sido reconocido el Ingreso Mínimo de Solidaridad, se iniciara de oficio expediente de responsabilidad patrimonial, a efectos de valorar el perjuicio que haya podido causársele con ocasión de la demora en la resolución del procedimiento que, finalmente, concluyó con resolución

denegatoria, al no reunir ya en el momento de la valoración, los requisitos exigidos al haber cambiado las circunstancias económicas de la unidad familiar.

A la fecha de redacción de este Informe Anual, hemos recibido la preceptiva respuesta de la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Málaga a la Resolución formulada, en la que si bien dice estar de acuerdo con la Recomendación consistente en que se adopten las medidas necesarias para que los expedientes relativos al Programa de Solidaridad, se resuelvan dentro de un plazo razonable y, en todo caso, dentro de los plazos legalmente establecidos, sólo admite que en algún supuesto, excepcionalmente, se haya producido el incumplimiento de algún plazo, lo que justifica en la posibilidad de acumulación de trabajo existente, o a otras circunstancias de fuerza mayor.

En cuanto a la segunda de las Recomendaciones, la Delegación discrepa del criterio de esta Institución y considera que no procede iniciar de oficio expediente de responsabilidad patrimonial, toda vez que entiende que si se ha ocasionado alguna lesión de sus derechos a la reclamante, la misma no es imputable a la Administración de la Junta de Andalucía, que, si bien demoró el plazo para resolver, ello fue debido a la insuficiencia de la documentación presentada, por lo que había necesidad de actualizarla para poder resolver.

Argumenta también que, independientemente de ello, al ser un procedimiento reglado, en el que se establece un plazo máximo para resolver de tres meses, transcurrido el cual, se considera desestimada la solicitud por silencio administrativo, al no haber hecho uso la reclamante de las vías de recurso, como instrumentos de protección jurídica de sus intereses, entienden esta dejación de su derecho de defensa de los mismos, como una conformidad con la actuación administrativa y por tanto, decaído el derecho que pretendía hacer valer al dirigirse a esta Institución.

A la vista de la información recibida, esta Institución tiene previsto trasladar a la citada Delegación la siguiente valoración: En primer lugar, respecto de la primera de las respuestas, al menos en este expediente, se ha constatado un retraso considerable en emitir la resolución pertinente, al igual que en otras Delegaciones Provinciales, que no creemos que sea excepcional y hecho éste que tendremos ocasión de valorar en el queja de oficio que esta Institución tiene en curso de investigación, sobre el funcionamiento de este Programa.

En segundo lugar, insistimos en que, en este caso, parece ser que no es que no se hubiera presentado la documentación pertinente junto con la solicitud, sino que dado el tiempo transcurrido desde aquélla, surgió la necesidad, a la hora de proceder a la valoración, de actualizar algunos de los datos aportados en su día.

En tercer lugar, hemos de insistir, en que el transcurso del plazo previsto en el procedimiento para resolver, no exime a la Administración de dictar la resolución expresa que legalmente proceda en cada supuesto y que la presunción de desestimación que la norma atribuye al hecho de que transcurra el plazo de resolución, sin que ésta se haya producido, solo tiene como efecto el que la persona interesada pueda interponer el recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte procedente, en el caso de que no quiera esperar a la Administración cumpla con su obligación de resolver expresamente.

El hecho de que la reclamante no interpusiera en su día los recursos administrativos o contencioso procedentes, contra la desestimación por silencio al transcurrir el plazo sin haberse resuelto su solicitud, estimamos que, en ningún caso, puede entenderse, tal como interpreta esa Delegación, como dejación de su derecho a defender sus intereses y por tanto, como una conformidad con la actuación administrativa, por cuanto que la ciudadanía interesada en los procedimientos administrativos, tiene derecho a que la Administración cumpla con su obligación de emitir resolución expresa, aunque sea extemporánea y, por tanto, a esperar a que se produzca la misma, dado que ésta, no podrá verse vinculada, en ningún caso, por el sentido del silencio que hubiese previsto la norma que sea de aplicación.

Finalmente, hemos de recordar también, que conforme al Capítulo I del Título X de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Real Decreto 429/1993, de 26 de Marzo, que lo desarrolla, cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial entienda que se han producido lesiones en los bienes y derechos de los particulares siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley, procederá la iniciación de oficio del referido procedimiento.

En consecuencia, a la vista de todo ello, procederemos a incluir el presente expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, al considerar conforme al artículo 29, apartado 2 de nuestra Ley reguladora que, siendo posible una solución positiva, ésta no se ha conseguido.

2. 3. Seguridad Social.

Dos aspectos queremos reseñar en este apartado, ambos con incidencia en un gran colectivo de ciudadanos andaluces, como son los relativos a las pensiones no contributivas del Sistema de Seguridad Social y los títulos de Familia Numerosa, ambos con competencia normativa por parte del Estado pero cuya ejecución se lleva a cabo en nuestra Autonomía por la Junta de Andalucía, en concreto por la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

2. 3. 1. Pensiones no contributivas.

En el expediente de **queja 08/4953** compareció ante esta Institución el interesado para explicarnos que había solicitado un informe relativo a su declaración de minusvalía en el centro de valoración y orientación dependiente de la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social, de manera que lejos de proporcionárselo, no se lo habían facilitado, requiriéndole incluso al parecer para que pidiera ser valorado a este respecto.

La solicitud se realizaba como paso previo para instar la percepción de la pensión de orfandad, y en su caso la prestación por hijo a cargo, de manera que al constarnos la percepción por su parte de una prestación no contributiva de invalidez, tratamos de asesorarle al respecto de lo que pudiera resultarle más beneficioso. Así le advertimos de la posibilidad de que los huérfanos mayores de 18 años e incapacitados para todo trabajo que a su vez acrediten los requisitos para acceder a la asignación económica por hijo discapacitado a cargo, podían ver incrementada la cuantía de la pensión de

orfandad con el importe establecido en cómputo anual para dicha asignación, en función del grado de minusvalía. No obstante en tanto que ya venía percibiendo una pensión de la Seguridad Social por razón de la misma incapacidad, le avisamos de la obligación de optar por una de ambas ayudas.

Ahora bien, teniendo en cuenta que para el reconocimiento de la pensión no contributiva es necesario acreditar un grado de minusvalía igual o superior al 65%, no acertábamos a entender que por la Administración no se atendiera al requerimiento del interesado para poder demostrarla.

Este fue el motivo real de la admisión de la queja a trámite, para lo cual solicitamos informe a la Delegación Provincial en dos ocasiones, la cual nos comunicaba que el interesado *“posee un reconocimiento de grado a efectos de prestación económica”*, pero que este tipo de valoración no supone un reconocimiento del grado de minusvalía a los efectos previstos en la normativa vigente, por lo que no se puede expedir certificado acreditativo por el centro de valoración y orientación. Teniendo en cuenta que dicho reconocimiento no existía, aluden al requerimiento efectuado al interesado para que presentara una solicitud con esta finalidad.

Por nuestra parte sin embargo queríamos conocer el fundamento normativo de ambos reconocimientos, los efectos de cada uno, y el baremo aplicable en cada caso, al objeto de apreciar las diferencias existentes entre el reconocimiento *“a efectos de prestación económica”*, y el que se lleva a cabo *“a los efectos de la normativa vigente”*.

En su segundo informe la Delegación Provincial abunda en las características de ambos procedimientos, señalando que el reconocimiento que se llevó a cabo al interesado en el año 2003, lo fue en el trámite de su solicitud de pensión no contributiva, por lo que no produce el efecto de reconocimiento del grado de minusvalía en el sentido entendido en el R.D. 1971/99. Para ello el interesado debería haber presentado una solicitud expresa con este fin, en cuyo caso obtiene una resolución administrativa que le puede otorgar la consideración de minusválido (si supera el 33%), de la que puede valerse para otro tipo de ayudas que se ofrecen a las personas con discapacidad en ámbitos como el educativo, sanitario, fiscal, etc.

En resumidas cuentas cuando el interesado solicitó la pensión no contributiva, le fue reconocido en Julio de 2003 un grado del 71%, con validez hasta el año 2005. Al instar la expedición de un certificado acreditativo del grado y ser requerido para formular solicitud de reconocimiento de grado de minusvalía, presentó la misma en 2008, y fue resuelta el 23 de diciembre siguiente, con reconocimiento de un grado de minusvalía del 65%.

Pues bien la Ley 26/90 de 20 de Diciembre, vino a establecer las prestaciones no contributivas en el ámbito de la Seguridad Social, de forma que tanto dicha norma, como el R.D. 357/91 de 15 de Marzo, por el que se desarrolla, contemplan como requisito para acceder a la pensión no contributiva por razón de invalidez, la afectación del solicitante por una minusvalía o enfermedad crónica igual o superior al 65%.

Así se determina que el procedimiento se iniciará por el interesado o su representante, o por quien demuestre un interés legítimo para actuar a favor de personas con capacidad gravemente disminuida.

También se señala que para la determinación del grado de minusvalía se aplicarán los baremos recogidos en la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 8 de Marzo de 1984, aunque ya se anuncia que los mismos serán objeto de actualización a través de un Real Decreto.

Esta previsión se cumplió mediante el R.D. 1971/99 por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento y valoración del grado de minusvalía (o más bien grado de discapacidad a partir de la modificación terminológica introducida por el R.D. 1856/2009 de 4 de Diciembre), y se desarrolló para el ámbito de la Administración General del Estado con la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 2 de Noviembre de 2000.

Puesto que en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma no se ha elaborado ninguna normación específica (excepto en lo relativo a los centros de valoración y orientación), entendemos que aquella resulta plenamente aplicable.

De ahí que en el procedimiento para la valoración del grado de minusvalía se sucedan diversas fases que entrañan desde la citación para el reconocimiento; pasando por el reconocimiento propiamente dicho por parte de los equipos de valoración, a los que asiste la posibilidad de solicitar informes y pruebas que estimen necesarios; hasta la emisión del dictamen técnico-facultativo y por último la resolución.

Concluimos de esta exposición que para la valoración del grado de minusvalía existe un único procedimiento, regido por las regulaciones más arriba enunciadas, de manera que la pensión no contributiva de invalidez es únicamente una de las variadas prestaciones a las que dicho reconocimiento permite acceder (siempre que alcance determinado grado y se cumplan otros requisitos).

Bien se solicite el reconocimiento de minusvalía directamente, bien se inste la concesión de la pensión no contributiva por causa de invalidez, la valoración que se realiza se lleva a cabo conforme a la misma normativa, se ejecuta por los mismos órganos, y se aplica idéntico baremo.

Continuamos por tanto sin entender que el reconocimiento de minusvalía que reúne estas características tenga en unos casos efectos económicos y en otro los efectos previstos en la normativa vigente. A nuestro modo de ver el referido reconocimiento lo es a todos los efectos que establezcan las disposiciones que otorgan beneficios en razón del mismo, siendo la pensión no contributiva de invalidez, como ya hemos señalado, un beneficio más.

Lógicamente las Administraciones que dispensan desgravaciones fiscales, ayudas educativas, cupos específicos para el acceso a un puesto de trabajo en el sector público,... vienen exigiendo la aportación de la resolución por la que se reconoce el grado de minusvalía. Lo que ocurre sin embargo en el caso de las pensiones no contributivas, es que coinciden en el mismo órgano la competencia para decidir sobre las mismas, y la relativa al reconocimiento de la condición de minusválido. Por eso si el certificado acreditativo del grado igual o superior al 65% no se aporta al momento de la solicitud, se insta la emisión del mismo como un trámite más dentro del procedimiento que debe llevar a otorgar o denegar la prestación económica.

Por tanto materialmente la actividad que llevan a cabo los centros de valoración es la misma, y el resultado habría de serlo también, salvo el caso que indica esa Administración, de modificación de las circunstancias concurrentes en el solicitante.

La diferencia que se vislumbra es absolutamente procedimental, pues en unos supuestos los solicitantes instan directamente el reconocimiento de minusvalía, mientras que en otros lo que se pide es la pensión, aunque este segundo procedimiento lleva frecuentemente implícito el primero.

Sostiene la Delegación que son dos procedimientos distintos que se tramitan por servicios diferentes, pero desde esta Institución nos preguntamos si estas circunstancias constituyen motivo suficiente para cargar al ciudadano con formalidades innecesarias y obligar a la repetición de trámites, sobre todo cuando éstos de por sí acarrear importantes demoras.

El incumplimiento excesivo del plazo de tres meses previsto para resolver la solicitud del grado de minusvalía es una constante en las quejas que recibe esta Institución. Usualmente sólo la citación para el reconocimiento excede con mucho el período reseñado.

Como hemos visto la solicitud de pensión no contributiva lleva muchas veces implícita la de valoración del grado de minusvalía, al tiempo que el grado así reconocido tiene una validez, que puede ser definitiva o temporal, en función de que se prevea la posibilidad de mejoría del estado del solicitante. ¿qué sentido tiene entonces volver a repetir el reconocimiento y la valoración en los centros dedicados a este fin, cuando el período de validez de la declaración efectuada “con efectos económicos” no ha vencido?.

En los supuestos como el que tratamos, en los que la solicitud de pensión exige el reconocimiento del grado de minusvalía como trámite inexcusable, no pensamos que exista inconveniente para que los dos procedimientos que estamos considerando se tramiten conjuntamente, pues una vez se cuente con el dictamen técnico- facultativo, el mismo puede servir tanto para la resolución sobre la pensión, como para la relativa al grado de minusvalía.

En todo caso si se insiste en exigir que con posterioridad al otorgamiento de la pensión se formule una nueva solicitud específica del reconocimiento del grado de minusvalía, la resolución puede emitirse directamente cuando subsiste la validez del reconocimiento efectuado a efectos de la pensión, sin necesidad de trámites dilatorios innecesarios.

Apoyan esta solución diversos principios generales del procedimiento administrativo, significativamente el de economía procedimental, que conlleva la impulsión simultánea de los trámites, así como la unidad de expediente y resolución administrativa; e íntimamente unido al mismo el principio de eficacia, que es un bien constitucionalmente protegido, que se traduce entre otras cosas en celeridad. Por otro lado también nos encontramos con el principio de antiformalismo, que junto a la naturaleza garantista del procedimiento destaca también su carácter meramente instrumental; así como el de oficialidad, que responsabiliza al órgano competente del procedimiento de la actividad de impulso del mismo.

Ateniéndonos por tanto a todas estas consideraciones, formulamos a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social, la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que cuando los ciudadanos soliciten una pensión no contributiva por razón de invalidez, y no acrediten previamente el grado de minusvalía, se tramite dicho reconocimiento en el mismo procedimiento que aquélla, sirviendo a ambos efectos el dictamen técnico-facultativo expedido por el centro de valoración y orientación, resultando una resolución acreditativa del grado reconocido que resulte válida a todos los efectos previstos en la normativa vigente.

Que en los casos en los que los ciudadanos soliciten el reconocimiento del grado de minusvalía con posterioridad al otorgamiento de una pensión no contributiva, se emita directamente la resolución con arreglo al dictamen técnico-facultativo que sirvió para esta última, sin necesidad de nuevo reconocimiento y valoración por el equipo correspondiente, salvo en los casos en los que hubiera vencido el período de validez del reconocimiento anterior.”

En el expediente de **queja 10/2561** compareció en esta Institución la interesada para explicarnos la problemática surgida a raíz de la solicitud que realizó en febrero pasado de una pensión no contributiva de jubilación, y señalarnos la ralentización que la misma ha traído para el disfrute de su derecho, repercutiendo en definitiva en lo que debe constituir su medio de subsistencia, dada la precaria situación económica de su núcleo familiar.

En concreto nos señala que con posterioridad a la presentación de la solicitud, le han requerido en tres ocasiones para que remita documentación que ya acompañaba a la primera, y definitivamente le han notificado una resolución por medio de la cual se deniega el derecho a pensión solicitada por “no haber presentado la documentación requerida”.

Dicha documentación no es otra que una fotocopia compulsada del DNI por ambas caras, pues aunque en principio también se requirió el IBI de un almacén propiedad de su marido correspondiente al año en curso, parece que esa Delegación se contentó con la explicación ofrecida en escrito remitido desde los servicios sociales comunitarios, alusivo al certificado de bienes emitido por la Secretaria General del Ayuntamiento, que ya se acompañó al principio, junto al último recibo pasado al cobro, que era el correspondiente a 2009.

Pues bien según manifiesta la interesada, los requerimientos de esa Administración fueron respondidos, en primer lugar con escrito entregado por personal de los servicios sociales comunitarios en el registro de la Delegación con fecha 13 de Abril, en segundo lugar con comparecencia personal de la misma el 5 de Mayo, y por último mediante escrito remitido por correo certificado que incluye copia de la justificación de su comparecencia en Mayo.

Al mismo tiempo aduce la interesada que desde los servicios sociales comunitarios de su localidad le han indicado, que desde hace más de 20 años esa Delegación lleva admitiendo las diligencias de sus funcionarios para autenticar las copias de los documentos a todos los efectos procedimentales en los que vienen interviniendo ante diversos servicios de la misma: solicitudes y revisiones del grado de minusvalía en el centro de valoración y orientación; reconocimiento la condición de dependiente ante el servicio de

valoración de la dependencia y prestaciones económicas ante el servicio de gestión económica de pensiones.

En definitiva nos traslada que el retraso en obtener el importe de la pensión le ocasiona un día a día muy duro, pues desde febrero vienen subsistiendo dos personas con 426 euros, correspondientes al subsidio de mayores de 52 años previo a la jubilación que percibe su marido.

Por su parte la Delegación Provincial nos relata las ocasiones en las que se requiere a la interesada para que aporte copia compulsada del DNI, puesto que la remitida viene suscrita con una diligencia a bolígrafo de una funcionaria con el texto “es copia del original”, que tras requerimiento vuelve a aportar copia del DNI con las mismas características que la ya señalada, y posteriormente entrega fotocopia compulsada del DNI, pero que dicha fotocopia se adjunta, como en ocasiones anteriores, sin compulsar.

A la vista de las dificultades detectadas para dar cumplimiento a las peticiones de la Delegación, nos indican que se pusieron en contacto telefónico con el Ayuntamiento, informando a la trabajadora social de la necesidad de que los documentos vinieran compulsados acorde a la normativa vigente por los funcionarios que tienen atribuida esta competencia, no pudiendo ser admitida en otro caso la documentación.

En términos similares por lo visto se dirigen a la interesada ofreciéndole una tercera oportunidad de completar el trámite, dirigiéndose a la Delegación provincial o a su propio Ayuntamiento para que el funcionario encargado de la compulsa estampara el sello.

Sin embargo al no haber recibido la documentación solicitada se resuelve denegar el reconocimiento de la pensión en junio de 2010.

Con posterioridad a este momento incluso se volvió a requerir a la interesada de nuevo el documento compulsado, una vez recibido un escrito de reclamación de la misma, alegando de esta manera que esa Administración ha actuado conforme a derecho con un ánimo protector respecto de la solicitante al objeto de no perjudicarla.

La compulsa de documentos públicos o privados se reduce a estampar una diligencia en la copia de los mismos una vez que se realiza el cotejo de aquéllas con los originales y se comprueba la identidad de ambos, obteniéndose de esta manera lo que el art. 21 del Decreto 204/95 de 29 de agosto denomina copias autenticadas.

Pues bien, de acuerdo a lo previsto en el art. 24 de la misma norma, la competencia para la autenticación de copias de documentos a los que antes nos referíamos corresponde a los jefes de sección o asimilados de cada registro general de documentos, los cuales «realizarán el cotejo, autenticación de las copias y devolución de los originales al interesado, de aquéllos documentos que se presenten para ser tramitados en el órgano del cual dependa el registro».

Como punto de partida desconocemos con qué nivel de rigidez o flexibilidad viene exigiéndose por la Administración la compulsa por el funcionario competente. Y es que según aduce la interesada los servicios sociales comunitarios de su pueblo vienen practicando diligencias similares a las que incorporaba la copia de su DNI, las cuales vienen siendo admitidas por esa Delegación en múltiples procedimientos tramitados ante la misma.

Dejando a un lado esta cuestión, sobre la que no podemos pronunciarnos, el asunto se reduce a la cumplimentación por parte de la interesada de un requisito estrictamente formal para validar la solicitud de iniciación de su expediente.

Así, aunque los diversos requerimientos de presentación de la copia compulsada del DNI se contestaron con envío de una nueva fotocopia de dicho documento, poniendo de manifiesto la falta de entendimiento entre la ciudadana y los propios servicios sociales comunitarios, que consideraban cumplido el trámite, y esa Administración; e incluso a pesar de que se valore positivamente el intento de esta última de explicar directamente el objeto concreto del requerimiento mediante contacto telefónico con los servicios sociales del Ayuntamiento, lo cierto es que la interesada llegó a comparecer en las dependencias de la Delegación en el mes de mayo pasado, con el claro objetivo de solventar esta cuestión.

De esta forma acudió con su DNI en la mano para que por el personal de esa Delegación se autentificara el mismo. Para ello explicó lo sucedido a la persona que le atendió en el registro, la cual le llegó a asegurar que por parte de “algunas personas” se rechazaban las diligencias de otros empleados públicos si nos estaban compulsadas con decreto oficial de los secretarios o funcionarios de registros generales. Llama poderosamente la atención sin embargo que esta comparecencia tampoco sirviera para efectuar la compulsas pues ni el funcionario que atendió a la interesada la realizó, ni en su caso derivó su práctica a quien tuviera atribuida dicha responsabilidad dentro de esa Delegación Provincial.

No es posible por tanto hacer recaer sobre la interesada las consecuencias de que, o bien no se la informara adecuadamente en el seno de la Delegación, o bien no se cumpliera con el cometido de la compulsas por los funcionarios del registro que tienen normativamente atribuida esta función. Consideramos de esta forma que no procede que con posterioridad a esta comparecencia se le de opción a dirigirse a la Delegación Provincial para que el funcionario encargado de la compulsas le estampe el sello, pues ya había acudido antes con esta finalidad sin resultado, ante lo cual no resulta extraño que aquélla se pregunte si realmente se están riendo de ella.

A nuestro modo de ver ha de entenderse cumplido el trámite de identificación de la solicitante a través de su DNI, y por lo tanto estimar la reclamación formulada frente a la resolución de denegación de la pensión no contributiva, procediendo a la mayor brevedad a la iniciación del expediente, cuya resolución, en caso de reunir los requisitos para el reconocimiento de aquélla, habrá de tener efectos económicos a la fecha de la solicitud.

A la vista de lo expuesto, se formuló a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social, la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que se estime la reclamación presentada por la interesada frente a la resolución de denegación de su solicitud de pensión no contributiva y se acuerde la iniciación del procedimiento a la mayor brevedad”.

2. 3. 2. Familia Numerosa.

Aunque la temática relativa al denominado “carnet de Familia Numerosa” afecta a distintos sectores de la acción pública (preferencia para becas de estudios, reducción/bonificación de tasa de matrícula universitaria, seguridad social – asignación por hijo a cargo-, beneficios fiscales, et.), reflejamos en este apartado las quejas en esta

materia al corresponder su gestión a las Delegaciones Provinciales de Igualdad y Bienestar Social, organismo que gestiona cuanto se refiere al reconocimiento de esta condición familiar y a la expedición y renovación de los títulos administrativos que lo acreditan.

Destacamos aquí, por su importancia la **queja 09/1250** en la que el interesado manifiesta que tiene hijas de dos matrimonios distintos, ya que se encuentra divorciado del primero, entendiéndose que no tiene sentido que se le exija el consentimiento de su ex-esposa para inscribir a su hija en el título de familia numerosa cuando mediante sentencia viene obligado al abono de la pensión alimenticia de su descendiente, como le reclama la Delegación Provincial.

La Administración autonómica afirma que el interesado solicitó el título de familia numerosa, razón por la cual se le requirió para que aportara la conformidad de la madre de su hija y el libro de familia para constatar la firmeza de la sentencia aportada, dado que en la misma se condiciona sus efectos a la inscripción en el Registro Civil correspondiente. Al no presentar dicha documentación, se procedió al archivo del expediente.

Conforme a lo expuesto, esta Defensoría procede a realizar las siguientes consideraciones:

La cuestión que motiva el planteamiento de la presente queja radica en la documentación necesaria para que una persona separada o divorciada que desee incluir a hijos pertenecientes a distintas unidades familiares de convivencia pueda obtener el título de familia numerosa, como su cede en el presente supuesto.

Con dicho objeto, resulta obligada la cita del artículo 2.2 c) de la Ley 40/2003, de 18 de Noviembre, de Protección a las Familias Numerosas:

«Se equiparan a familia numerosa, a los efectos de esta Ley, las familias constituidas por:

c) El padre o la madre separados o divorciados, con tres o más hijos, sean o no comunes, aunque estén en distintas unidades familiares, siempre que se encuentren bajo su dependencia económica, aunque no vivan en el domicilio conyugal.

En este supuesto, el progenitor que opte por solicitar el reconocimiento de la condición de familia numerosa, proponiendo a estos efectos que se tengan en cuenta hijos que no convivan con él, deberá presentar la resolución judicial en la que se declare su obligación de prestarles alimentos.

En el caso de que no hubiera acuerdo de los padres sobre los hijos que deban considerarse en la unidad familiar, operará el criterio de convivencia».

Según dicho artículo, se nos plantean diversas hipótesis en las que cabe la posibilidad de asimilar al concepto de familia numerosa la constituida por padres o madres separados o divorciados, incluyendo a hijos que se encuentran en distintas unidades familiares.

Según lo expuesto, es necesario que se cumplan dos requisitos para incluir a los hijos dentro del título de familia numerosa: que formen parte de la actual unidad familiar del progenitor solicitante, conviviendo en el mismo domicilio, o que, no formando parte de dicha

unidad y encontrándose en otra distinta, se encuentre bajo la dependencia económica del interesado, siempre que se acredite mediante la correspondiente resolución judicial.

Centrándonos en el presente caso, hemos de concluir que el interesado cumple con los requisitos exigidos en la norma expuesta en la consideración anterior y que ha utilizado para ello los medios de prueba señalados en la propia ley.

Dentro de la documentación aportada a instancia del ex marido -la única obrante en nuestro expediente aparte del sucinto informe de la Delegación Provincial-, se encuentra el testimonio expedido por el Secretario Judicial de la resolución recaída en el Recurso de Apelación interpuesto contra la sentencia dictada en el Juicio de Divorcio seguido entre el interesado y su ex cónyuge. En el Antecedente de Hecho Primero de la sentencia de apelación se expone la obligación del ex marido de abonar una pensión alimenticia a la hija común de ambos, extremo confirmado por la misma Audiencia Provincial en el fallo a continuación del cual se indica que contra la misma no cabe recurso ordinario alguno.

El artículo 317 de la Ley 1/2000, de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil, dispone que los testimonios expedidos por Secretarios judiciales de resoluciones u otros actos judiciales tiene el carácter de documento público y, por tanto, hacen prueba plena del acto, hecho o estado de cosas que documentan, según el artículo 319.1 de dicha ley. Desde este punto de vista, el testimonio aportado sirve para acreditar de forma más que suficiente la paternidad del solicitante respecto a la hija común y la obligación de atender sus necesidades económicas a través de la pensión alimenticia.

En este sentido, hemos de reseñar que el interesado acredita, mediante resolución judicial aportada a la Administración, que es padre de la hija común que se menciona en los autos, y que el sostenimiento económico de la misma corre a su cargo, de acuerdo con lo que se prescribe en el artículo 2.2 c de la Ley 40/2003, de Protección a las Familias Numerosas.

Respecto a la exigencia de la Administración de que se le presente el libro de familia o que se le pruebe la firmeza de la resolución judicial, hemos de resaltar que, en primer lugar, no viene exigidas ni por la citada ley ni por el reglamento de desarrollo de la misma regulado por el Real Decreto 1621/2005, de 3 de Diciembre; en segundo lugar, si se quiere obtener certeza de que dicha resolución ha devenido firme y que por tanto no ha sido modificada por otra posterior, bastaría con exigir declaración jurada al respecto del interesado, como se establece respecto de otras circunstancias en diversos escritos o solicitudes dirigidas a la Administración autonómica.

Como apoyo normativo a nuestra postura podemos citar el artículo 35 f) de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual los ciudadanos tienen derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento que se trate.

En resumen, esta Institución no estima conforme a Derecho el denegar al interesado la expedición del título de familia numerosa basándose en la no presentación de los documentos que se reclaman por la Administración autonómica, en tanto que los mismos no son exigidos por la ley y el interesado ha acreditado de forma cumplida los requisitos señalados en el varias veces citado artículo 2.2 c de la ley 40/2003 mediante la presentación de la correspondiente sentencia recaída en el recurso de apelación.

Las consideraciones expuestas nos permitieron realizar a la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que se admita la documentación aportada por el interesado como medio de prueba suficiente de los requisitos necesarios para la expedición del título de familia numerosa”.

**SECCIÓN CUARTA:
QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS**

SECCIÓN CUARTA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS.

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

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

En el Área de Trabajo y Seguridad Social, se nos plantearon diferentes cuestiones que motivaron, ante la falta de competencias atribuidas a esta Institución sobre las mismas, su remisión al Defensor del Pueblo.

Constituye la casuística asuntos como denegación de ayudas, solicitud de devolución de cantidad percibidas, desempleo, etc., pudiendo reseñar aquellas referidas a cuestiones relacionadas con la Inspección de Trabajo, y así la **queja 09/6237**, **queja 10/640**, **queja 10/859**, **queja 10/3047** o **queja 10/4514**; u otras referidas a la problemática de las altas de una Incapacidad Laboral Transitoria, como la **queja 10/1971**, **queja 10/1959**, **queja 10/2209** o **queja 10/6094**.

Destacar por otro lado por su repercusión social la queja formulada por un particular en relación a la reducción de las retribuciones de los controladores aéreos (**queja 10/1213**).

II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.

2. FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS.

En relación a la **materia de Trabajo y Seguridad Social** diversas han sido las quejas inadmitidas ante la carencia de datos necesarios para el estudio de las mismas, donde no fue atendido por parte de los interesados el requerimiento efectuado para que complementaran los escritos presentado con documentación o datos necesaria.

Siendo diversa la casuística, podemos reseñar las denuncias ante el retraso en el cobro de las Ayudas del Plan MEMTA (**queja 09/4812, queja 09/4963, queja 09/5095, queja 09/5111, queja 09/6033 y queja 10/1430**).

4. NO IRREGULARIDAD.

Diversa ha sido la casuística de quejas, en **materia de Trabajo y Seguridad Social**, que no se han admitido a trámite ante la falta de irregularidad de la actuación de la Administración.

Siendo mayoritarias las quejas referidas a distintos tipos de ayudas o subvenciones como la **queja 10/1310, queja 10/1522, queja 10/2158, queja 2360 y queja 10/2809**, o las relacionadas con diferentes tipo de pensiones, como la **queja 10/1200, queja 10/3688 o queja 10/6008**.

5. JURÍDICO-PRIVADAS.

En la **materia de Trabajo y Seguridad Social** diferentes quejas no se han admitido a trámite por ser litigios entre particulares donde no ha tenido intervención la Administración, como son los casos donde los interesados nos trasladan que sus empresas no le abonan sus nominas (**queja 10/3046 y queja 10/3692**), o su traslado a otra provincia (**queja 10/5080**).

6. SIN COMPETENCIA.

En **materia de Trabajo y Seguridad Social** escasas han sido las quejas no admitidas a trámite por falta de competencia, así distintos interesados nos trasladaban su disconformidad ante la desestimación de la Incapacidad solicitada (**queja 09/6028 y queja 10/3086**) o la existencia de mobbing en una empresa privada (**queja 10/4805**).

7. SUB-IUDICE.

En **materia de Trabajo y Seguridad Social** entre las quejas no admitidas a trámite al referirse a unos hechos que se encontraban en proceso judicial o con sentencia ya dictada podemos destacar aquellas relacionadas con algún tipo de Incapacidad laboral solicitada y denegada, así la **queja 10/196**, **queja 10/1731**, **queja 10/3761** y **queja 10/5120**.

9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.

En **materia de Trabajo y Seguridad Social** una diversidad de quejas no fueron admitidas a trámite al referirse a unos hechos que bien aún no habían sido planteados ante la Administración correspondiente o bien ésta se encontraba en plazo para responder, así en la **queja 10/639** se nos trasladaba la inseguridad que suponía tanto para los trabajadores como para la clientela el realizar comprar en determinada gran superficie, indicándole al interesado que presentara su solicitud ante Consumo, o la **queja 10/662** donde ante la suspensión temporal de una prestación por desempleo le indicamos que encontrándose en plazo para interponer el correspondiente recurso a la resolución notificada que lo hiciera y que acudiera de nuevo a la Institución si se produjera alguna demora o irregularidad.

10. SIN PRETENSIÓN.

En el **Área de Trabajo y Seguridad Social** no han sido admitidas a trámite diferentes quejas ante su falta de pretensión en su planteamiento, así nos encontramos con la **queja 09/6243** donde el interesado se limita a recomendarnos la lectura de un libro de su autoría, la **queja 10/116** donde se nos traslada un informe médico sobre padecimientos cardiacos, o la **queja 10/1788** donde se nos traslada el padecimiento que determinada enfermedad le supone pero sin solicitar nada al respecto.

12. DESISTIMIENTO.

En **materia de Trabajo y Seguridad Social** no se produce la admisión a trámite de aquellas quejas que en su fase de estudio los propios interesados nos comunican la solución del mismo, así la **queja 10/1207**, **queja 10/1239** y **queja 10/1972**.

TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS

I. PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO.

2.8. *Modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Red de Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo.*

En la **queja 09/5183** se denunciaban los perjuicios profesionales, económicos y sociales que había producido en los funcionarios afectados la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Servicio Andaluz de Empleo, llevada a cabo por el Decreto 473/2008, de 14 de Octubre.

Este mismo asunto ya fue objeto de reseña en el Informe Anual del pasado ejercicio de 2009, con motivo de la **queja 08/5395**, que incluimos en el Epígrafe I.2.2.9 a la que nos remitimos en su totalidad.

Nos obstante, ante la nueva queja presentada, volvimos a poner en conocimiento de la Consejería de Empleo la resolución formulada con ocasión de la citada queja en la que recomendábamos la modificación de la RPT de la red de Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo teniendo en cuenta los efectos negativos que la aplicación del Decreto 473/2008, de 14 de Octubre, habría supuesto para el personal destinado en la red de oficinas de SAE y por las importantes repercusiones que tienen las funciones encomendadas a la red de oficinas de SAE en la ciudadanía en general.

En la respuesta facilitada desde la Consejería considera que ha actuado en el marco de la normativa legal vigente, salvaguardando los intereses generales y ejerciendo las competencias de autoorganización que tienen conferidas las Administraciones Públicas, con el fin de mejorar los servicios que se prestan desde la red de oficinas de empleo adscritas al Servicio Andaluz de Empleo.

Por ello, concluía el informe de la Administración, la referida modificación pretende ajustar las plantillas de personal creando para ello determinados puestos de trabajo que se entienden necesarios, modificando otros para adaptarlos a las necesidades actuales de funcionamiento y eliminando aquellos otros que quedaron desfasados, respetando los derechos e intereses legítimos de las personas que trabajan por y para la organización, procurando lo mejor para las mismas.

A la vista de la respuesta recibida, entendemos que desde la Consejería de Empleo se mantiene el mismo criterio ya expresado con ocasión de la resolución contenida en la queja 08/5395, por lo que esta Institución ratificándose en la ya comentada recomendación y expediente reseñada en el anterior Informe en el epígrafe indicado, dio por finalizadas las actuaciones, con el archivo del expediente y su inclusión en este Informe.

VI. JUSTICIA, PRISIONES Y EXTRANJERÍA.

2.1.2. Juzgados de lo Social: la repercusión de la crisis económica.

En los dos Informes Anuales que preceden al presente, hemos puesto de manifiesto que el crítico momento económico que aún vivimos está afectando sobremanera a la marcha de las empresas, multiplicándose las cuestiones que se suscitan en el ámbito concursal, que es la materia de que conocen los Juzgados de lo Mercantil, así como en el laboral, y de ahí que dedicáramos el pasado año, y lo volvamos a hacer en el presente, un epígrafe a los órganos judiciales ante los que se dirimen los conflictos laborales, que, en consonancia con la crítica situación de las empresas, se han multiplicado.

De entre los expedientes mencionados el pasado Informe Anual que han concluido en el presente ejercicio, comenzamos por la **queja 09/3475**, en la que la reclamante nos exponía que a su instancia se siguieron en su día ante el **Juzgado de lo Social nº 6 de Málaga** autos por despido, en los que recayó sentencia de fecha 30 de Octubre de 2006, contra la que se interpuso Recurso de Suplicación ante la Sala de lo Social en Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que no resolvió el mismo hasta el 16 de Abril de 2009.

Tras los trámites oportunos, la representación de la interesada, mediante escrito de fecha 16 de Junio siguiente había solicitado la ejecución de la sentencia, consistente en el abono por parte de la condenada de la indemnización señalada en la misma, más los salarios de tramitación devengados. Sin embargo, habiendo transcurrido más de cuatro meses desde entonces, la interesada no tenía noticia de que se hubiera emprendido actividad judicial alguna al respecto, argumentando que, dado el tiempo transcurrido –más de tres años- desde que se produjo el despido, había agotado ya las prestaciones por desempleo, sin que, ante la situación de crisis económica reinante, hubiera sido capaz de encontrar un nuevo puesto de trabajo, por lo que su único futuro económico residía en el cobro de la indemnización y salarios de trámites que le eran debidos, siendo ése el motivo por el que le urgía se procediera a la ejecución de la sentencia.

Admitida la queja, de la información remitida por el Ministerio Fiscal se desprendió que la causa del retraso experimentado estribaba, entre otras razones, en que se recurriera la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social, y las vicisitudes procesales habidas tras la interposición del Recurso de Suplicación, pero lo que realmente nos interesaba de la información remitida fue saber que tras nuestra intervención, por providencia de 11 de Noviembre de 2009 se acordó citar a las partes de comparecencia, que el 15 de Diciembre se dictó auto cuantificando las cantidades a percibir por la interesada en concepto de indemnización y salarios de tramitación, que por auto de 9 de Marzo de 2010 se despachó ejecución por las citadas cantidades, que el 19 de Mayo se efectuó su ingreso por la condenada y que, finalmente, se acordó hacerle entrega de las mismas por Providencia del siguiente día 20, librándose al efecto el correspondiente mandamiento de devolución a su favor, desprendiéndose de todo ello que el asunto que le llevó a dirigirse a nosotros había quedado resuelto, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Nos pedía la interesada en la **queja 09/5695** que instáramos del **Juzgado de lo Social nº 1 de Sevilla** el adelantamiento del señalamiento de la vista de un juicio sobre incapacidad permanente total, pensión de la que había sido privada por revisión por mejoría, de la que obviamente discrepaba, que había sido señalada nada menos que para el 31 de Enero de 2011, es decir, a la fecha de la providencia, para dentro de un año y cuatro meses.

Con independencia de lo demencial del retraso, que obedecía, como sabemos, a la situación de crisis económica, que ha provocado despidos masivos, expedientes de regulación de empleo, extinciones de contrato a instancia del trabajador por impago de salarios, a los que se ha de dar preferencia, en este caso concreto nuestra remitente aseguraba que la pérdida de su condición de pensionista le obligaba a sufragar los gastos de farmacia, que no podía afrontar por el alto precio de los medicamentos que le habían sido prescritos, y era por ello que solicitara que instáramos el adelantamiento de la fecha del juicio, confiando obviamente en la revocación de la supresión de su pensión por mejoría, lo que no dejaba de ser un futuro incierto.

No obstante, y aunque ya sabemos que cuando el señalamiento ya está hecho, y se supone que por riguroso turno de antigüedad, difícilmente va a modificar nuestra intervención ese, por otro lado, insoslayable orden a no ser que se produzca un hueco por suspensión, no podíamos dejar de admitir una queja tan justa por más que difícilmente soluble, aunque sólo fuera a efectos testimoniales.

Y así quedó ratificado en el informe remitido por la Fiscalía, que nos aseguraba que *“el contenido de la queja es veraz, en cuanto que, efectivamente, el señalamiento del caso en cuestión ha sido fijado para el 31/01/2011, tal como confirma la titular del Juzgado.”*. Y se añadía que *“expone la Magistrada que los asuntos registrados en el año 2009 han sido 1.432, número que excede el módulo de entrada del Consejo General del Poder Judicial, motivo este por el que los señalamientos se están dilatando en el tiempo”*, para concluir significándonos que *“ello no obsta para que la titular nos haya expresado que si se produce alguna conciliación o desistimiento en fecha anterior, se procederá a adelantar la fecha indicada.”*

Expuestas las razones del retraso, y confiando en que se produjera el adelantamiento del señalamiento que nos ofrecían si ello fuera posible, hubimos de dar por concluidas nuestras actuaciones.

El último expediente que comentamos el pasado año –**queja 09/4903**–, que afectaba al **Juzgado de lo Social nº 4 de Almería**, poseía matices similares que el anterior, pues aunque coincidía en cuanto a la circunstancia de conocer ya quien a nosotros se dirigía la fecha de su futuro juicio y en lo lejísimo de su señalamiento.

En efecto, del contenido del escrito del interesado se desprendía que tenía reconocida inicialmente una pensión de la Seguridad Social por Invalidez Permanente Total, pero después de haber sido objeto de un trasplante había quedado incapacitado para todo tipo de trabajo, solicitando, en consecuencia, una revisión de su invalidez por agravación al objeto de que le reconocieran una Invalidez Permanente Absoluta, que le había sido denegada, lo que le había llevado a impugnar dicha resolución administrativa denegatoria mediante demanda que había sido admitida a trámite por el Juzgado de lo Social nº 4 de Almería por Providencia de fecha 4 de Septiembre de 2009.

Lo que se constituía en objeto de su queja era el hecho de que en la citada Providencia se hubiera señalado como fecha para el correspondiente juicio la del 29 de Septiembre de 2010, es decir, para dentro de más de un año, lo que suponía una dilación que le ocasionaba un grave perjuicio dada la escasa cuantía de la pensión que actualmente percibía, que mejoraría sensiblemente en caso de que su pretensión fuera estimada, difiriéndose en tan largo plazo dicha posibilidad.

Una vez más, procedimos a la admisión de la queja planteando la posibilidad de que se anticipara la vista de producirse alguna suspensión, pese a ser conscientes de lo difícil que resulta modificar un señalamiento ya efectuado por riguroso turno de antigüedad.

En el interesante informe que nos fue remitido, a través de la Fiscalía de Almería, por el propio titular del Juzgado de lo Social nº 4 de dicha capital, se nos exponía la dificultad de la propuesta, ya que *“procedimientos de tramitación preferente son los que vienen establecidos en la Ley de Procedimiento Laboral, entre los que no se encuentran los procedimientos al que se refiere la queja y sí se encuentran, en cambio, otros procedimientos, entre los que debe destacarse por su volumen de entrada los de despido, que generan, en el caso de retraso en la tramitación, el pago por parte del Estado de los salarios de tramitación”*.

Y proseguía informándonos de que *“en el año dos mil ocho se incrementó muy notablemente el número de procedimientos que tuvieron entrada en este Juzgado, que fue de 1.372 asuntos, con un incremento especialmente notable de los procedimientos de despido, de trámite preferente, situación que se ha agravado durante el año dos mil nueve con una entrada de asuntos que ha sido de 1.600, lo que supone el doble del módulo de entrada previsto para un Juzgado de lo Social por el Consejo General del Poder Judicial.”*

Concluía, finalmente, significándonos que *“es preciso, por tanto, aumentar el número de señalamientos dedicados a asuntos de tramitación preferente, lo que, aparte del enorme incremento del volumen de entrada de asuntos en general, incide necesariamente en el señalamiento del resto de los procedimientos, entre los que se incluye el procedimiento al que se refiere la queja.”*

Por nuestra parte, y una vez facilitada la información que precede, expusimos al interesado que aunque debíamos dar por finalizadas nuestras actuaciones en relación con ese expediente en concreto, a la vista de la situación que se nos exponía en el meritado informe y en otros afectantes al mismo órgano jurisdiccional, ya nos habíamos dirigido al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía para su conocimiento de la misma y efectos que procedieran, con independencia de dar cuenta de la situación descrita en nuestro próximo Informe Anual ante el Parlamento de Andalucía -como estamos haciendo-, trasladándole, por último, nuestra confianza en que si se produjera alguna suspensión su asunto ocupara su lugar, pues así lo había hecho el Juzgado cuando le había sido posible en casos similares al suyo.

Situados ya en el año al que el presente Informe se refiere, en la **queja 10/4941** la interesada nos exponía que ante los incumplimientos económicos por parte de la empresa para la que prestaba sus servicios, redoblados cuando desde el mes de Enero de 2010 dejó de abonarle su salario mensual, se había visto obligada a formular demanda de reclamación de cantidad, presentada el siguiente mes de Mayo, que había sido admitida a trámite por el **Juzgado de lo Social nº 2 de Granada** por Providencia de fecha 16 de Junio.

Lo que se constituía en objeto de su queja era el hecho de que en la citada Providencia se hubiera señalado como fecha para el correspondiente juicio la del 16 de Enero de 2012, es decir, para dentro de año y medio, lo que suponía una inconcebible dilación que le ocasionaba un grave perjuicio dada su ausencia de recursos económicos, situación que describía muy gráficamente al decir que *“con esos plazos el empresario se ríe de la situación, pues ahora no me paga nada hasta esa fecha...teniendo que ir a trabajar y sin poder cobrar...”* y era debido a ello que solicitaba instásemos el adelantamiento de la fecha del juicio.

Pues bien, admitida la queja, del informe remitido por la Fiscalía de Granada, al que se acompañaba el elaborado al efecto por la titular del Juzgado, se desprendía que, en efecto, esa era la fecha del señalamiento, ya que *“lo cierto es que dado el excesivo número de demandas que se vienen incoando y que en los últimos cuatro años ha ido aumentando progresivamente, la fecha de los señalamientos ha ido distanciándose, especialmente en aquellos procedimientos que no tienen carácter de urgente según la Ley de Procedimiento Laboral.”*

Y continuaba la titular del Juzgado asegurando que *“ha sido precisamente la existencia de una gran pendencia lo que motivó que el pasado 22 de Septiembre el Juzgado fuera inspeccionado por el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, habiéndose constatado por el mismo la imposibilidad de reducir la pendencia.”*

Concluía significando, desafortunadamente, que *“por todo ello y dado que el procedimiento al que se refiere la queja no es de carácter urgente y que se ha señalado siguiendo estrictamente el orden seguido en el Juzgado para los señalamientos, no se considera posible la modificación de la fecha señalada para el juicio, lamentando los perjuicios que ello pueda ocasionar a la demandante.”*

Como en el caso de la queja inmediatamente anterior, facilitada la información que precede a la interesada le manifestamos que aunque debíamos dar por finalizadas nuestras actuaciones daríamos cuenta de la situación descrita en nuestro próximo Informe Anual ante el Parlamento de Andalucía -como acabamos de hacer-, trasladándole, por último, nuestra confianza en que si se produjera alguna suspensión su asunto ocupara su lugar.

Un caso exactamente igual que el anterior y afectante de nuevo al **Juzgado de lo Social nº 4 de Almería** el que se nos planteaba en la **queja 10/5458**, en la que la interesada nos exponía que debido a las enfermedades que padecía, que la invalidaban para trabajar, solicitó prestación por incapacidad permanente que le fue denegada por entenderse que no tenían aquéllas el suficiente alcance para ser constitutivas del reconocimiento de incapacidad.

Discrepando palmariamente de la resolución dictada al respecto por el INSS, la había impugnado mediante la correspondiente demanda, presentada el mes de Julio de 2010, que había sido admitida a trámite por el referido Juzgado de lo Social nº 4 de Almería por Providencia de fecha 27 de Septiembre, constituyéndose en objeto de su queja el hecho de que en la citada Providencia se hubiera señalado como fecha para el correspondiente juicio la del 25 de Abril de 2012, es decir, para dentro de año y medio, lo que suponía una inconcebible dilación que le ocasionaba un grave perjuicio dada su ausencia de recursos económicos, y era por ello que solicitara instáramos el adelantamiento de la fecha del juicio,

pues obviamente confiaba en que, en presencia del grave cuadro de enfermedades que padecía, fuera estimada su pretensión, difiriéndose en tan largo plazo dicha posibilidad.

De corte similar a las respuestas anteriores también es, desafortunadamente, la que contiene el informe que al respecto envía a la Fiscalía de Almería la titular del órgano judicial en cuestión, que argumenta el reconocido retraso en señalar la vista del juicio en que no se trata de un procedimiento de naturaleza preferente (como son, por ejemplo, los despidos) y que se ha respetado el criterio legal de riguroso orden de entrada de asuntos en el órgano.

Al respecto del número de ellos nos expone que ya en 2008 se incrementó notablemente (1372), con un especial aumento de los procedimientos preferentes de despido. En el año 2009 la situación se agravó al entrar 1600 asuntos, que supone el doble del módulo previsto por el Consejo General del Poder Judicial para un Juzgado de lo Social, y, a mayor abundamiento, ese año el Juzgado estuvo sin titular durante cinco meses. Y a falta del último mes del año 2010 el número de asuntos era ya de 1297, sin incluir las consignaciones.

Todo ello significaba, según la informante, que la circunstancia del incremento de asuntos de entrada en general y de procedimientos de despido, de tramitación preferente, en particular, incidía necesariamente en el señalamiento del resto de los procedimientos, entre los que se incluía el que era objeto de la queja.

Una vez más, hubimos de decir a la interesada que debíamos dar por finalizadas nuestras actuaciones pero que daríamos cuenta de la situación descrita en nuestro próximo Informe Anual ante el Parlamento de Andalucía -como ahora hacemos-, trasladándole, por último, nuestra confianza en que si se produjera alguna suspensión su asunto ocupara su lugar.

Por último, nos planteaba el promotor de la **queja 10/3481** que a su instancia y a la de dos trabajadores más se siguieron ante el **Juzgado de lo Social nº 2 de Huelva** autos sobre el despido de que habían sido objeto por parte del Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado, en los que había recaído sentencia de 20 de Mayo de 2009 mediante la que se declaró nulo el despido de que fueron objeto los trabajadores, condenando a la referida corporación municipal a su readmisión y al abono de los salarios de trámite.

El Ayuntamiento condenado formuló contra la referida sentencia Recurso de Suplicación, lo que no obstaba para que durante la sustanciación del mismo se procediera a la readmisión de los trabajadores despedidos y/o al pago de los salarios que le correspondieran en su transcurso, y como quiera que no se procedió ni a lo uno ni a lo otro, se solicitó la ejecución provisional de la sentencia, dando lugar a la incoación de un procedimiento de Ejecución de Títulos Judiciales del mismo Juzgado.

En el seno del referido procedimiento se dictó providencia de 20 de Julio de 2009 requiriendo al referido Ayuntamiento en el sentido solicitado, pero tras haber presentado el mismo en Diciembre de ese año un escrito al que adjuntaba determinada documentación, que se unió a la ejecutoria, no parecía haber habido ulterior resolución al respecto.

El caso es que nuestros remitentes aseguraban que ni habían sido readmitidos ni le habían sido abonadas las cantidades devengadas durante los dieciocho meses que ya

habían transcurrido desde que fueron despedidos, lo que había terminado por situar a las familias que de ellos dependían en una posición de grave precariedad económica, no sabiendo a qué atenerse.

Admitida la queja por obvias razones, cuando finalizó el año al que el presente Informe se refiere aún no habíamos recibido respuesta alguna al respecto, por lo que el próximo año continuaremos con el oportuno comentario sobre su resolución.

XIII. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO.

2.3. Empleo.

La equiparación de las mujeres a los hombres en el sector de la economía es una cuestión estratégica de desarrollo socioeconómico. Los países que no utilizan el talento de la mitad de su población, realizan una asignación de recursos poco eficientes, crecen menos y ponen en riesgo su competitividad. Para ello, el I Plan Estratégico para la Igualdad, de Andalucía, contempla entre otros, como objetivos, impulsar políticas en materia de Prevención de Riesgos Laborales y Salud y Seguridad Laboral desde una perspectiva de género, incidiendo en la actuación frente a los riesgos laborales específicos que afectan a las trabajadoras; promover la igualdad de trato y oportunidades desde la perspectiva de género, en el acceso y permanencia en el empleo, así como la calidad del mismo, tanto en el sector público, como en el privado.

Pues bien, en el presente ejercicio, han sido varias las quejas en las que sus promoventes se han basado en hechos relacionados con los objetivos reseñados y en las que se han alegado diversas causas de discriminación laboral por razón de sexo, singularmente por situaciones relacionadas con riesgos laborales a causa de embarazo; o también sobre posible perjuicio en materia de contratación a través de Bolsas de Trabajo de la Administración Autonómica.

Así, en la **queja 09/5295**, una enfermera de 33 años, trabajadora en un hospital malagueño, manifestaba, que cuando estaba de 9 semanas de gestación, comunicó a su empresa, concretamente el Servicio de Medicina Preventiva, su estado.

Desde ese mismo día, contaba la interesada, comenzó a iniciar los trámites para la certificación de Riesgo de Embarazo solicitando los documentos necesarios a los Servicios de Riesgos Laborales, Recursos Humanos y Medicina Preventiva.

Una vez obtenida la certificación Empresarial sobre situación de Riesgo durante el embarazo, comenzó con los trámites para solicitar la certificación médica de Riesgo durante el embarazo al INSS de Málaga.

Todos los informes emitidos por los Servicios de Riesgos Laborales, Medicina Preventiva y Recursos Humanos eran favorables para la obtención de dicha certificación ya que de ellos se deducía, que su puesto de trabajo como Enfermera en el Servicio de Hematología, era un Servicio con exposición a riesgos y que a pesar de haberse adoptado las medidas propuestas, no había sido posible la adaptación de su puesto de trabajo. Además, tampoco era posible cambiarla a otro puesto ya que todos los puestos aparecían, según informe técnico, como no exento de riesgos para el embarazo.

No obstante, la interesada recibió una llamada de su hospital comunicándole la certificación negativa para dicho riesgo y por ello no cabía iniciar los trámites para la prestación de riesgo y que esta situación podía ser revisable a partir de la semana 37 de gestación.

Ante esta situación, la interesada nos comunicó, que tuvo que continuar trabajando con exposición a riesgos para ella y para el feto y, aún sabiendo que se estaba

incumpliendo la Ley 31/1995 de 8 de Noviembre de Prevención de Riesgos Laborales (Riesgo de Embarazo).

Como quiera que el organismo afectado, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, no forma parte de la Administración Andaluza y sí de la del Estado, y por tanto no susceptible de supervisión por parte de esta Institución, procedimos a remitir la queja a la Defensora del Pueblo en Funciones, habiéndose recibido escrito informativo de la misma, respecto del resultado de sus investigaciones, comunicándonos que el expediente se había cerrado en la citada Alta Institución, al haber quedado resuelto el asunto objeto de la queja, puesto que finalmente a la trabajadora le fue expedida certificación favorable por el EVI del INSS, estaba de baja temporal derivada de riesgo por el embarazo y había percibido efectivamente la prestación de riesgo por el embarazo, desde el 18 de Noviembre de 2009 al 14 de Mayo de 2010.

En la **queja 09/5883**, el asunto que motivó la admisión a trámite el escrito de queja fue la denuncia presentada ante esta Oficina por varias trabajadoras en la que referían habían sido excluidas de las Bolsas de Trabajo de Personal Laboral, de las categorías; Auxiliar de Enfermería, Auxiliar Administrativo, Ordenanza y/o Limpiadora, por estar prestando servicios durante más de 36 meses. Según las interesadas, dicha exclusión les había sido comunicada por teléfono, si notificar nada por escrito.

En la tramitación normal del expediente de queja, nos dirigimos al titular de la Secretaría General para la Administración Pública que, en síntesis, nos comunicó los datos relativos a la aprobación de las Bolsas de Trabajo que estaban vigentes, derivadas todas ellas de procesos selectivos en los que, consultados los datos obrantes en la Dirección General, las interesadas no participaron por lo que no podían quedar integradas en las mismas.

En lo que concierne a la categoría profesional Limpiadora (clave 5012), fue la Resolución de 20 de Enero de 2009, de la Secretaría General para la Administración Pública, la que aprobaba la relación definitiva de la primera entrega, generada tras la resolución del proceso selectivo convocado por Orden de 6 de Junio de 2005 (OEP 2003-2005), y puesto que ninguna de las interesadas participó para el acceso en la categoría de referencia, tampoco podían ser incorporadas a ésta.

Expuesta así la situación en lo que concierne a las Bolsas de Trabajo centralizadas en este Centro Directivo, y gestionadas por las Delegaciones Provinciales de la Consejería, resultaba que ciertos extremos puestos de manifiesto por las interesadas (denominación de categorías inexistentes, causas de exclusión, medios de notificación...), resultaban ajenos al procedimiento diseñado por el Reglamento de Regulación de la Bolsa de Trabajo en el ámbito de aplicación del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Administración General de la Junta de Andalucía, por que pudiera resultar que las afectadas hicieran referencia a otros instrumentos que para la selección del personal laboral temporal se articulan con carácter singular por determinadas Consejerías.

Del traslado de dicha información a la interesada, éstas nos comunican que no se referían a la "Bolsa Ordinaria" de la Junta de Andalucía, sino a la que se denomina "Bolsa ó cupo del 2%", que al parecer fue constituida en la provincia de Jaén en virtud de un acuerdo entre el Centro Provincial del Instituto Andaluz de la Mujer y la entonces Delegación Provincial de Justicia y Administración Pública.

Solicitado nuevamente informe, sobre este concreto extremo, se nos comunicó por la Delegación de Jaén de la Consejería de Hacienda y Administración Pública que en cada categoría o grupo de categorías ofertadas se reserva un dos por ciento (2%) para mujeres provenientes de casas de acogida o recursos equivalentes y otro dos por ciento (2%) para menores tutelados por la Junta de Andalucía que alcancen la Mayoría de edad. A propuesta de las personas titulares de la Delegación del Gobierno (para mujeres maltratadas) y de la Delegación de Igualdad y Bienestar Social, la Comisión constituida irá estudiando la incorporación de las personas provenientes de estos colectivos a los listados de las diferentes categorías o grupo de categorías en los puestos reservados a tal efecto, previo la emisión del correspondiente informe del organismo competente.

Se añadía que, en consecuencia, el requisito para acceder a puestos es ser mujeres provenientes de casas de acogida y el proceso, dada las garantías de seguridad que hay que tener en cuenta y la sensibilidad que exige la actuación, es que, una vez que corresponde por turno a una de estas personas, contactar con el Instituto Andaluz de la Mujer para que, en el supuesto de poseer personas candidatas, facilite los datos necesarios para poder ofrecerle el puesto. Es por tanto el I.A.M. el órgano responsable de evaluar cada caso concreto y proporcionar a la citada Delegación la candidata a cada puesto de trabajo. Las seleccionadas no se integran permanentemente en la referida Bolsa de Sustituciones, sino que este proceso permanece en tanto en cuanto el I.A.M. considera conveniente el apoyo de este recurso.

Una vez obtenidos dichos datos, se trasladan con la misma cautela a la Delegación a la que pertenece la plaza, para la formalización del correspondiente contrato, con lo que finaliza la actuación al respecto.

Finalizaba la comunicación diciendo que evidentemente, la problemática actual y la propia dinámica de la Bolsa que sólo tiene establecido el 2% para este tipo de personas, exige que todas las mujeres provenientes de casas de acogida o recursos equivalentes, tengan acceso a este cupo, dado que si no fuese así, solamente podría ofrecerse puestos a las mismas personas, limitando el derecho de las demás, máxime si tenemos en cuenta que esta Bolsa se constituyó en el año 2000 y la normativa no limita el derecho a las nuevas personas que con el transcurso del tiempo se integran, desgraciadamente, en las referidas casas de acogida, por lo motivos que son sobradamente conocidos.

Tras dar traslado a las interesadas para oír alegaciones sobre el escrito informativo de la Administración, no presentaron ninguna, por lo que procedimos al cierre del expediente de queja, al considerar que no consideraban necesarias nuevas actuaciones por nuestra parte.

2.4. Conciliación y Corresponsabilidad.

Conciliar es hacer compatible cuatro espacios, el espacio laboral, el familiar, el doméstico y el personal que, según el modelo de la división del trabajo, no tienen conexión. Por otra parte, la conciliación, va más allá del reparto de responsabilidades en la esfera familiar, ya que pone de manifiesto que todos esos espacios y tiempos están vinculados y son interdependientes. Tres son los objetivos del Plan Estratégico en este ámbito: avanzar en la Conciliación de la vida laboral, familiar y personal de las mujeres y los hombres; promover una mayor corresponsabilidad en el ámbito familiar e impulsar el conocimiento de

la dimensión socio-económica del trabajo no remunerado, específicamente del trabajo doméstico y el de cuidados.

Por su parte, la Ley 12//2007, de 26 de Noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, dedica su Capítulo III a la Conciliación de la Vida Laboral, Familiar y Personal, regulando el Derecho y deber de la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el ámbito público y privado y la organización de espacios, horarios y creación de servicios, tanto en las empresas privadas como en la función pública andaluza.

Es por ello que entre las actuaciones prioritarias de la Administración, en nuestro Informe Anual de 2009, decíamos que creíamos debían adoptarse medidas reglamentarias que permitiesen avanzar hacia esa igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, objetivo de la propia Ley 12/2007, de 26 de Noviembre, como así se contiene en su exposición de motivos.

En concreto, procedería el desarrollo reglamentario del Capítulo III de la misma, en cuanto a: Derecho y deber de la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el ámbito público y privado, organización de espacios, horarios y creación de servicios, impulso de medidas que favorezcan la Conciliación en las empresas privadas y en el empleo público y permiso de paternidad (hasta cuatro semanas).

Pues bien, en este año 2010, hemos tenido ocasión de plantear a través de la **queja 10/5198**, la cuestión relativa a la ampliación y entrada en vigor del permiso de paternidad. En ella, la persona interesada, en su calidad de Presidente de la Federación Andaluza para la Defensa de la Igualdad Efectiva, se dirigía a nosotros en los siguientes términos:

“... con objeto de solicitarle formalmente que inste al gobierno Andaluz para que a su vez inste al ejecutivo a reconsiderar su postura de aplazar la ampliación del permiso de paternidad hasta el año 2010. Cuando esta medida fue aprobada en el año 2009 se programó su entrada en vigor para comienzos de 2011, argumentándose entonces que no era el momento económico para ponerla en marcha. Por tanto, se trata esta vez de un segundo aplazamiento, que resulta a todas luces contrario a cualquier política que pretenda promover la igualdad entre hombres y mujeres así como la conciliación de la vida laboral y familiar..”.

Por otra parte, manifestaba que era notoriamente insuficiente ampliar el permiso de paternidad solamente a 4 semanas, pues como permiso independiente debería ser idéntico al de maternidad (16 semanas) y nada justificaba que en este asunto se mantuviera la discriminación en los derechos de los ciudadanos fundada en la variable del sexo biológico. A su juicio, nos encontrábamos, por tanto, ante una política de igualdad coja y llena de contradicciones, pues a nadie escapa que la discriminación laboral de la mujer tiene su causa principal en la maternidad concebida como señal diferencial y como rol preferentemente femenino.

Añadía que las últimas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirmaban una inequívoca tendencia acorde con la decisión adoptada por los veintisiete de equiparar los permisos de maternidad y paternidad, y no dudaban en catalogar este desequilibrio entre ambos permisos como doblemente discriminatorio, por relegar tanto a

hombres como a mujeres a los roles propios de un modelo de sociedad patriarcal que por fortuna las nuevas familias han conseguido dejar atrás.

A la vista de los hechos expuestos, remitimos la queja a la Consejería para la Igualdad y Bienestar social, como organismo competente en la materia, la cual, a fecha de redacción de este informe nos ha enviado el escrito de respuesta remitido al interesado desde el Instituto Andaluz de la Mujer, en el que se manifiesta, en resumen, que la Ley 3/2007, de 22 de Marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, incluye entre sus principales medidas la protección de la maternidad y la creación de un permiso de paternidad intransferible, como respuesta al reto de construir un nuevo modelo social, donde mujeres y hombres compartan tiempos, espacios y responsabilidades.

Pues bien, esta Ley, establece que, por nacimiento, acogimiento o adopción de un hijo, el padre podrá disfrutar a partir de la fecha del nacimiento o decisión administrativa o judicial, de 15 días de permiso, el cual entró en vigor el 24 de Marzo de 2007, recogándose también en la misma que en un plazo de 6 años este permiso tendrá una duración de 4 semanas.

El permiso de paternidad, ha tenido una buena acogida entre los varones y el en primer semestre de 2010, 136.000 padres se han beneficiado de dicho permiso, lo que ha supuesto una inversión de 111 millones de euros, correspondiendo a Andalucía 21.351 permisos de paternidad a padres.

Añade el Instituto de la Mujer que de nada sirve un permiso de paternidad que únicamente suponga unas vacaciones para el padre, sino que es fundamental seguir trabajando en corresponsabilidad, pues también en España se cuenta con un permiso de maternidad de 16 semanas transferible, a través del cual el padre puede compartir hasta 10 semanas de dicho permiso y que tanto en España como en Andalucía el número de padres que lo solicitan es del 1%.

Posteriormente, en 2009, se aprobó la Ley 9/2009, de 6 de Octubre, de ampliación de la duración del permiso de paternidad, a través de la cual el trabajador tendrá derecho a la suspensión del contrato durante cuatro semanas ininterrumpidas, ampliables en el supuesto de parto, adopción o acogimiento múltiples, en dos días más por cada hijo a partir del segundo. Esta suspensión de contrato es independiente del disfrute compartido de los períodos de descanso por maternidad.

El Gobierno Central, tiene aún pendiente el desarrollo de la Ley mencionada, por lo que se mantendrá en 15 días, alegando el ejecutivo motivos presupuestarios, ya que supondría un coste económico de unos 400 millones de euros anuales, entendiéndose el mencionado Instituto que se deben mantener los recursos sociales ya existentes, no obstante asegura que velará porque esta ampliación se aplique, que seguirán trabajando de forma decidida por la corresponsabilidad en el ámbito familiar y que así se los transmiten al Gobierno Central.

A la vista de esta respuesta y dada la disposición de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, a través del Instituto Andaluz de la Mujer, de velar porque se aplique el permiso de paternidad, transmitiéndoselo al Gobierno central, no hemos podido sino dar por concluidas nuestras actuaciones.

A vueltas con la conciliación de la vida familiar con la vida laboral, como elemento esencial en el desarrollo equilibrado de una sociedad avanzada que tiene como valor fundamental la igualdad de su ciudadanía, la ausencia de una política activa de conciliación que permita a los trabajadores y a las trabajadoras compatibilizar el desarrollo de una carrera profesional y la culminación de sus aspiraciones laborales, con la fundación de una familia, tiene consecuencias negativas tanto para el conjunto de la sociedad, cuya expresión más evidente es la baja natalidad, como para aquellas personas trabajadoras que se ven obligadas a optar entre trabajo y familia, opción que, además, redundaría en perjuicio de la organización, que muchas veces se ve privada de trabajadores y trabajadoras con un alto potencial.

Sin perjuicio de la potestad autoorganizatoria de la que dispone la Administración Pública, para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos a través de la ordenación y organización de los diversos colectivos de empleados públicos, cuya resolución es susceptible de recurso en la vía jurisdiccional, entendemos que debe adoptar medidas para conseguir que las conveniencias de la persona trabajadora, de carácter personal, social o familiar puedan conciliarse de forma más efectiva con la prestación de servicios para la empresa, pudiendo, en definitiva mejorarse el entorno laboral y combatir el absentismo

Con objeto de determinar cuál haya sido o esté siendo la actuación de las Administraciones Públicas andaluzas, y en su caso, del sector público andaluz, para favorecer esa conciliación de la vida familiar con la vida laboral de las personas trabajadoras, procedimos en Diciembre de 2008, a abrir de Oficio la **queja 08/3944**, en la que nos hemos dirigido a muchas de las Administraciones y Organismos autonómicos y que aún se encuentra en curso de investigación.

LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LA INSTITUCIÓN.

El ejercicio de 2010 ha vuelto a ser un periodo de actuación que ha generado un incremento del trámite de quejas y, por tanto, ha requerido un aumento en las relaciones que se incitan desde esta Institución frente —o mejor dicho— junto a las Administraciones Públicas. Hemos alcanzado a recibir 6.620 quejas, con un incremento del 5,51% respecto a las 6.245 quejas del año 2009.

Nos gusta aclarar que, evidentemente, toda queja que resulta admitida a trámite genera de inmediato la petición de colaboración e información desde el Defensor hacia las autoridades o funcionarios y agentes de estas administraciones para auxiliar a este Comisionado del Parlamento en sus funciones de esclarecimiento y análisis.

Para desarrollar la tarea asignada de la «defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título Primero de la Constitución» (art.1.1) de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre), el legislador pone a disposición del Defensor del Pueblo Andaluz un conjunto de medidas para dotar de eficacia su labor en cuanto a las funciones de supervisión de la actuación administrativa. Para ello, la citada Ley 9/1983 dispone un mandato diáfano hacia los poderes públicos a los que señala como «obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones e inspecciones».

De ahí que una queja tramitada ante cualquier dependencia administrativa es, en sí misma, una demanda de colaboración, de necesario auxilio, para poder esclarecer el asunto que una persona nos ha hecho llegar. Los datos, la información, incluso cualquier criterio u opinión nos resultan de extraordinario valor para poder tomar cumplido conocimiento de las cuestiones que nos expresan en el escrito inicial de queja.

En numerosas ocasiones, en la gran mayoría de los casos, esa colaboración se obtiene en un grado de suficiencia. Podemos conocer el estado de la cuestión, analizar los posibles motivos de la protesta ciudadana o, sencillamente, ajustar la exactitud de las manifestaciones que la persona interesada nos ha expresado en su escrito. Accedemos, gracias a esa colaboración, al contenido de expediente administrativo y ello nos permite comprender las pretensiones que se deducen en la queja. Nos llega, por tanto, la información necesaria y la Institución se encuentra dotada de los datos precisos para analizar con objetividad el conflicto planteado y manifestar con fundamentos su criterio en orden a la pretensión de esa persona interesada.

Más allá de esta valoración general expresada, y si analizamos la información que se ha obtenido y procesado en este ejercicio de 2010, hemos recibido formalmente más de 5.600 informes, dictámenes o remisiones de documentación variadísima, ofrecidas por los responsables de las Administraciones implicadas en los expedientes de queja.

Pero esa normalidad también arrastra su excepción en aquellos casos en los que tal colaboración no se obtiene o bien se retrasa. Y así, continuando con los datos obtenidos de la gestión de este ejercicio de 2010, hemos solicitado más de 4.300 informes a las Administraciones o sus autoridades (4.343 exactamente) para alcanzar los datos que nos permitan conocer los motivos de las quejas analizadas. Según los indicadores más generales con los que trabajamos, tuvimos que reiterar esa petición inicial de informe en un 61,71% de los casos porque no fue atendida. Aún debimos enviar una segunda reiteración en un 24,87% de los supuestos. Finalmente, remitimos un total de 364 escritos de

Advertencia (8,38% de los casos) para poner en evidencia la falta de colaboración y poder alcanzar finalmente a recibir la información pedida.

Si comparamos estas cifras con el ejercicio anterior comentado en el Informe de 2009, el índice de envío de una primera reiteración fue del 56,9%, para una segunda reiteración fue del 21,1%; y hubimos de dirigir Advertencias en un 5,7% de los casos. Estas magnitudes parecen denotar una mayor agilidad formal del ejercicio anterior frente al año comentado de 2010.

Sin embargo, también podemos decir que el resultado final durante 2010 no ha alcanzado supuestos merecedores de declarar la «actitud entorpecedora» de ninguna autoridad. Se ha producido un hecho que —más allá de avatares o circunstancias susceptibles de muchas valoraciones— no se producía desde hace muchos ejercicios y es la ausencia de supuestos en los que el Defensor debe reprender una falta de colaboración calificándola como «actitud entorpecedora» hacia una determinada autoridad.

Insistimos que no pretendemos en este comentario extraer apresuradas valoraciones de este dato; pero al igual que reflejamos en otros Informes Anuales de manera veraz y objetiva los casos acumulados y repetitivos de falta de colaboración, también parece adecuado mencionar, sin ningún afán exitoso, que este año no tenemos que citar ninguna autoridad que haya obtenido la reprobación formal que establece el artículo 18.2 de la Ley reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz.

Como un grave contrapunto a este panorama de normalidad colaboradora, el ejercicio de 2010 fue el escenario en el que la Fiscalía Superior propició las actuaciones legales que se siguen en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Almuñécar y Violencia sobre la Mujer las Diligencias Previas 2808/2009, ante la autoridad del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Almuñécar. Tal y como destacamos en esta misma Sección en el Informe Anual de 2009, la actitud del Alcalde de Almuñécar fue declarada «entorpecedora» a las labores del Defensor del Pueblo Andaluz hasta en seis ocasiones durante 2009 con motivo de la tramitación de otros tantos expedientes sistemáticamente desatendidos por dicho Alcalde (**queja 06/3522, queja 07/152, queja 07/4514, queja 08/1931, queja 08/3071 y queja 08/4679**).

Este grave supuesto de no colaboración, que como dijimos en su día, constituía una desatención sin precedentes ante las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz, se encuentra debidamente encauzado en el ámbito jurisdiccional que, en su día, dirimirá las responsabilidades correspondientes.