

02. A debate



Infancia; la cara invisible de la pandemia

La población infantil y juvenil ha sido uno de los colectivos más afectados e invisibles por la actual crisis sanitaria.

Es cierto que la COVID-19 no ha atacado a este sector de la población con la crudeza despiadada que lo ha hecho con los adultos. Probablemente esta baja incidencia de la enfermedad haya contribuido a la escasa visibilidad de la infancia y adolescencia en la gestión de la emergencia mundial.

Pero a pesar de ello, niños y niñas no han sido ajenos a las consecuencias de la aplicación de las medidas impuestas por las autoridades para frenar y ralentizar la propagación del virus. Antes al contrario, el confinamiento, la brecha educativa, los conflictos familiares o la pérdida de trabajo de los miembros de las familias son, entre otros, elementos que están incidiendo de manera singular en miles de niños y niñas. Unas negativas consecuencias sobre las que, según pronostican los expertos, existen muchas posibilidades de que se prolonguen durante un extenso periodo de tiempo.

Algunas voces no han dudado en alertar sobre el riesgo de que los actuales niños y niñas configuren lo que denominan **"generación confinada"**, cuya personalidad y desarrollo psicológico y emocional estén marcados o condicionados por las especiales, inéditas y adversas situaciones padecidas como consecuencia de la pandemia.

Han sido muchos los estudios realizados durante 2020 que analizan los efectos que en un futuro tendrá la pandemia en la vida de niños y niñas. Se refieren estos trabajos al aumento de la pobreza infantil, a los problemas de salud mental, al aumento de las desigualdades, tanto económicas como educativas, por poner solamente algunos ejemplos. Lamentablemente esta realidad incidirá de manera singular en el colectivo de personas menores de edad que ya se encuentran socialmente más desfavorecidos; la infancia más vulnerable.

Como señalamos, uno de los efectos más inmediatos y evidentes que deriva de esta pandemia es la crisis económica como consecuencia de las necesarias medidas impuestas y las decisiones adoptadas para evitar los contagios. Y todas estas situaciones se producen en un contexto en el que muchas familias con hijos menores a cargo todavía no se habían recuperado del impacto de la crisis económica iniciada en el 2008 y que, irremediablemente, si no se adoptan medidas urgentes para ayudar a estas personas, afectará a la calidad de vida de muchos niños y niñas.

No resulta tarea fácil conjugar medidas de control de la pandemia con actuaciones para hacer frente al impacto de la crisis económica. Nos enfrentamos a un importante dilema que ocupa y preocupa: cómo evitar que sigan los contagios sin paralizar la actividad económica. Pero en esta ardua labor es necesario tener presente siempre el interés superior del menor. El bienestar de niños, niñas y adolescentes debe ser una de las prioridades a la hora de adoptar medidas, actuaciones o planificación para luchar contra la pandemia y para superar la crisis sanitaria, económica y social en la que nos encontramos como consecuencia de aquella.

Debemos evitar que la pandemia arroje a la pobreza todavía a más niños. Debemos evitar que esta crisis incremente los niveles de vulnerabilidad de aquellos que ya eran pobres.

Más información en el Informe Anual 2020. Capítulo 1.7. Infancia, adolescencia y juventud, epígrafe 1.7.1



Ciudad y Mujer

El Planeamiento Urbanístico también contribuye a la efectiva realización de la igualdad entre mujeres y hombres.

Hoy en día es incuestionable la presencia y el avance que ha alcanzado el denominado “derecho a la ciudad” y como ha propiciado la introducción del principio de sostenibilidad en la ordenación, planificación y desarrollo territorial y urbano en la aspiración de llegar a conseguir ciudades más justas e inclusivas, más humanas, más habitables y seguras y más participativas lo que, en definitiva, implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos.

La transversalidad que preside el principio de sostenibilidad en el desarrollo territorial y urbano, obliga a que las diferentes políticas públicas con competencias sobre el suelo lo tengan en cuenta para «propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, **la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres**, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación», según el artículo 2.2 de la Ley estatal 8/2007, de suelo y en el Texto refundido vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008.

No obstante, durante toda la historia, el diseño y la planificación urbana ha sido monopolizada por los hombres, por lo que la solución y las respuestas dadas a las necesidades planteadas venían referidas a necesidades y demandas masculinas y, en raras ocasiones, se estudiaban alternativas para las demandas de las mujeres que, en gran medida, estaban ausentes o eran invisibles en todos los niveles de toma de decisiones relacionados con la ciudad, la vivienda y el planeamiento urbano. Ello ha implicado que, por esa inercia histórica, tampoco el planeamiento urbanístico actual, hasta hace pocos años, haya reparado en la necesidad de tener en cuenta en el planeamiento general y de desarrollo el necesario protagonismo de la mujer en la toma de decisiones.

Desde estas premisas surge, en 1996, la Carta europea de la Mujer en la Ciudad con el objetivo de crear espacios y vínculos de proximidad que aumenten la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en la vida rural y urbana, evaluando la situación de las mujeres en cuestiones básicas como el planeamiento urbano y el desarrollo sostenible, la seguridad, la movilidad, el hábitat, los equipamientos locales, etcétera.

Trascendiendo el marco urbanístico, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, abre la brecha normativa en esta materia, cuando en su artículo 26 dispone que, tras la aprobación de las normas con rango de Ley y reglamentos, deberá elaborarse una Memoria del Análisis de Impacto normativo entre cuyos apartados deberá encontrarse su impacto por razón de género que valorará los resultados de tales normas para la consecución de los objetivos de igualdad de trato entre hombres y mujeres. Ya en el año 2007, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres ordena en su artículo 19, la obligatoriedad de incorporar un informe de su impacto por razón de género en todos los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social y cultural que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros.

En el ámbito autonómico andaluz, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género obliga a que se incorpore de forma efectiva el objetivo de igualdad por razón de género en todos los proyectos de ley, reglamentos y planes que apruebe el Consejo de Gobierno debiendo emitirse un informe de evaluación de impacto de género de su contenido.

En la elaboración de los informes de impacto de género cobra especial protagonismo el denominado principio de transversalidad, dirigido a integrar la perspectiva de género o “mainstreaming” en las legislaciones, en las políticas, programas y proyectos públicos. De acuerdo con la definición que del mismo ofrece el Instituto de la Mujer, la transversalidad de género significa la aplicación de las políticas de igualdad en las políticas generales y se concreta introduciendo la igualdad en todas las fases de la intervención pública, porque se entiende que los diferentes programas deben incorporar medidas a favor de la igualdad, al objeto de evitar sesgos o discriminaciones en las políticas generales que deban ser corregidos posteriormente.

Ello llevó a la consecuencia de que, ya en el plano urbanístico y dado que los planes urbanísticos son normas reglamentarias, determinada jurisprudencia concluyera en principio que la ausencia del informe de impacto de género en los planes urbanísticos conlleve su nulidad por tratarse de un trámite preceptivo. En este orden de cosas, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, estableció entre los fines de la actividad urbanística el establecimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres en la planificación de la actividad urbanística, disponiendo que la ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento tiene por objeto la promoción de la igualdad de género, teniendo en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto al acceso y uso de los espacios, infraestructuras y equipamientos urbanos, garantizando una adecuada gestión para atender a las necesidades de mujeres y hombres.

Partimos del convencimiento de que la inclusión de la perspectiva de género en la planificación urbanística traerá avances sustanciales en la igualdad al pensar los espacios públicos, los equipamientos,

las viviendas, de forma que sea posible que todos realicen las tareas cotidianas del cuidado de la familia y del trabajo remunerado con menor esfuerzo; hará que los espacios públicos y los transportes públicos resulten más seguros; dará adecuada respuesta a las necesidades espaciales y urbanas de los colectivos de mujeres más vulnerables y, en definitiva, contribuirá a conseguir ciudades más justas, inclusivas y seguras.

Partiendo de este marco normativo, parcialmente referenciado por razones de brevedad, y como institución garante de los derechos constitucionales y estatutarios de la ciudadanía andaluza, especialmente del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la CE y teniendo en consideración los artículos 10.2, 15, 37.11, 73 y 56.3, de nuestro Estatuto de Autonomía para Andalucía, Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo, en 2020 hemos incoado de oficio la [queja 20/5396](#) con objeto de verificar que esta normativa se viene observando a la hora de la aprobación y ejecución de los instrumentos de planificación urbanística de los municipios andaluces.

Este tema se trata en el Informe Anual 2020. Capítulo 1.14. Urbanismo y Ordenación de territorio, epígrafe 1.14.1



Brecha digital

La nueva exclusión social

El obligado confinamiento en los hogares derivado de la declaración del estado de alarma por la COVID-19, ha situado a las tecnologías de la información y la comunicación en un lugar preferente como vía y recurso, a veces único, para el ejercicio de derechos esenciales y para la satisfacción de necesidades básicas de la ciudadanía.

Ese papel preponderante que han adquirido los servicios de telecomunicaciones durante la pandemia nos ha permitido comprobar que la brecha digital, que todos intuíamos y los estudios y encuestas vaticinaban, es una realidad indiscutible y, lo que es más preocupante, está más extendida de lo que podía pensarse, ya que afecta a colectivos muy amplios y, en mayor o menor medida, a grandes capas de nuestra sociedad: personas mayores; personas desfavorecidas social o económicamente; personas que viven en zonas rurales aisladas o mal comunicadas; residentes en barriadas desfavorecidas de grandes ciudades; personas migrantes; personas con discapacidad; mujeres maltratadas o con cargas familiares; personas con deficiencias educativas o formativas;...

El acceso a las nuevas tecnologías que conforman la puerta de entrada a la sociedad digital no está al alcance de todos. Los equipos informáticos con acceso a internet son caros y, aunque los smartphones estén ya en el bolsillo de muchos andaluces, no todos pueden permitirse tener uno, ni todos pueden pagar los costes que implica el uso de todos los recursos de conectividad que ofrecen. Hay muchos hogares que cuentan con ordenadores conectados a internet, pero siguen existiendo otros hogares donde este recurso resulta inalcanzable y muchos más en los que no es posible disponer de ordenadores suficientes para cubrir las necesidades de unos padres en teletrabajo y unos hijos siguiendo su proceso formativo a distancia.

El porcentaje de personas mayores que carecen de habilidades digitales para hacer uso de las nuevas tecnologías es muy elevado, y muchas de ellas ni pueden ni quieren adquirir esas habilidades y reivindican su derecho a seguir ejerciendo sus derechos de forma analógica.

La falta de conectividad es el principal problema en muchas zonas rurales para acceder a los servicios que ofrece la sociedad digital. Las personas sin hogar o en situación de exclusión social difícilmente pueden acceder a un ordenador o hacer uso de medios telemáticos para mejorar su difícil situación y acceder a las ayudas y recursos que precisan. Personas con algún tipo de discapacidad afrontan retos suplementarios para ejercer como ciudadanos digitales.

La relevancia que los servicios de telecomunicaciones han adquirido durante esta pandemia ha servido también para poner de relieve el gran peligro que acecha a todos aquellos que, por una razón u otra, han quedado al margen de las vías de acceso a estos recursos tecnológicos. Los excluidos digitales son un nuevo colectivo de personas que engloba a muchos perfiles diferentes y entre los que predominan los de personas integradas en grupos o colectivos sociales que ya estaban en situación de exclusión o próximos a caer en ella.

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

Pero además la brecha digital amenaza con engullir a otros colectivos que no están ahora en situación de exclusión social, pero pueden verse abocados a la misma al ser incapaces de hacer uso de unas



herramientas tecnológicas que se han vuelto indispensables para ejercer en plenitud sus derechos y disfrutar de todas las ventajas que ofrece la nueva sociedad digital.

En los meses de confinamiento obligado hemos podido asistir a la desesperación de personas mayores que pretendían realizar un trámite administrativo necesario, como pagar sus impuestos, solicitar un certificado, presentar un recurso o aportar una documentación, y veían con impotencia como era imposible realizar esas gestiones en persona o por vía telefónica, siendo derivados de forma sistemática a vías telemáticas, ya fuese para realizar la gestión pretendida, o, simplemente, para concertar una cita presencial en el organismo oportuno.

Esta derivación obligada al uso de vías telemáticas para relacionarse con la administración comporta para muchas personas mayores el dilema de tener que elegir entre renunciar a realizar esas gestiones o recurrir al auxilio de terceras personas que cuenten con los medios y las habilidades digitales de las

que ellos carecen. Como denuncian algunas de las personas afectadas, están viéndose injustamente obligadas a convertirse en personas dependientes, cuando aun mantienen en buen estado las capacidades necesarias para gestionar de forma autónoma sus propios asuntos. Consideran y así lo proclaman que **no disponer de ordenador o carecer de habilidades para hacer gestiones telemáticas no debería ser una causa de exclusión social.**

“No disponer de ordenador o carecer de habilidades para hacer gestiones telemáticas no debería ser una causa de exclusión social”

Pero el problema que padecen las personas mayores es igualmente extensible a todos aquellos colectivos que, por sus circunstancias personales, económicas o sociales, o por su

lugar de residencia, no pueden acceder a los medios o a los recursos tecnológicos que precisan o no saben hacer un uso adecuado de los mismos. Este problema de exclusión afecta a todas aquellas personas que se sitúan en el lado equivocado de la denominada brecha digital.

Para tratar de evitar que se profundicen estas situaciones de exclusión y afecten a cada vez mas colectivos **es necesario que se adopten medidas destinadas a favorecer la inclusión digital de todas las personas.**

Asimismo, consideramos necesario que se adopten medidas para **garantizar que aquellas personas que desean seguir ejerciendo sus derechos por medios analógicos puedan hacerlo**, incluido el derecho a relacionarse con la administración utilizando exclusivamente medios presenciales o analógicos.

Más Información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.12. Servicios de interés general y Consumo

El Teletrabajo: de remedio puntual a solución de normalidad

En el ámbito laboral, uno de los aspectos que se ha visto afectado por la Covid-19 ha sido el de la forma de prestación del trabajo.

La expansión de la pandemia y las necesarias medidas de contención que hubieron de adoptarse determinaron el recurso masivo a medidas de flexibilización de la prestación laboral, permitiendo que el trabajo se realice en nuevos entornos que no requieren la presencia de la persona trabajadora en el centro de trabajo.

En esta promoción de entornos de trabajo favorables que obligaba la pandemia, por razones sanitarias, el teletrabajo ha sido una medida fundamental que ha permitido que muchas empresas y personas trabajadoras pudieran mantener su actividad durante la crisis, ayudando a la sociedad a superar esta difícil situación.

Este cambio que se ha ido operando en la forma de prestar la relación laboral, también ha estado muy presente en el quehacer cotidiano del Defensor del Pueblo Andaluz en el año 2020. Tanto por las medidas de índole interna que ha debido adoptar para asegurar el normal funcionamiento de la Institución, como por las numerosas quejas que se han recibido relacionadas con esta modalidad de prestación de la actividad laboral en los ámbitos público y privado.

Quejas relacionadas, por un lado, con el derecho a teletrabajar durante el estado de alarma, al considerar que la actividad presencial implicaba un alto riesgo de contagio y, por otro, con los derechos que corresponden al personal del sector público que desempeña su actividad profesional a través del trabajo a distancia y el teletrabajo y que traían causa de la ausencia de regulación de esta modalidad de prestación laboral.

Hasta la llegada de la Covid-19, el teletrabajo era una modalidad poco extendida en nuestro país. Sin embargo, según un reciente estudio de Eurofound, a lo largo de esta crisis han empezado a teletrabajar hasta un 30,2% de los ocupados en España, y la tendencia actual apunta a mantener porcentajes altos de trabajo a distancia, ya sea de forma telemática exclusivamente, o de forma mixta, combinando el teletrabajo y la actividad presencial.

A partir de aquí, el trabajo a distancia y el teletrabajo pasan a convertirse en una nueva modalidad de organización y estructuración del trabajo que aporta beneficios de toda índole. No obstante, su implantación definitiva también planteaba algunos problemas importantes que urgían su regulación inmediata al afectar a aspectos esenciales de la relación laboral y de la esfera de derechos y deberes de las personas trabajadoras. Y, así lo pusimos de manifiesto a la Administración de la Junta de Andalucía, en relación con el personal a su servicio.

Este desafío ha tenido una pronta respuesta por parte de los poderes públicos que, en pocos meses, han llevado a cabo las negociaciones correspondientes con los agentes sociales para acordar la necesaria regulación del teletrabajo.

Para ello, se parte del Acuerdo Marco promovido por el Consejo Europeo, que invitó a los interlocutores sociales, en el año 2002, a negociar acuerdos de trabajo flexible, con el objetivo de mejorar la productividad y la competitividad de las empresas y lograr el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad.

Sobre estos ejes, el acuerdo adoptado se ha plasmado en el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, que proporciona una regulación razonable, transversal e integrada de esta materia. Esta regulación, igualmente imprescindible en el ámbito público por las mismas razones, se complementa con Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19.

Por lo que se refiere al ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, esta regulación tiene su plasmación en el Pacto de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de dicha Administración, de 14 de septiembre de 2020, que aprueba el Protocolo de medidas organizativas para la aplicación temporal del régimen de trabajo no presencial en el marco de la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19, aprobado por Resolución de 16 de septiembre de 2020, de la Secretaría General para la Administración Pública.

Esperamos que este proceso supere definitivamente las resistencias a la implantación definitiva de esta modalidad de la prestación laboral, que se ha demostrado como útil y adecuada a nuestra realidad económica y social, que permita modernizar la organización del trabajo en el ámbito de las empresas y la Administración, en un marco en el que queden plenamente garantizados los derechos de las personas trabajadoras.

Más información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social, epígrafe 1.5.2.7.3

Cambio climático. Transición energética y justicia social

La descarbonización de nuestro modelo económico constituye un objetivo esencial para cualquier política ambiental e implica una apuesta decidida por las energías renovables

Uno de los elementos esenciales en la lucha contra el cambio climático es la transición energética que pretende cambiar el modelo actual por el recurso a fuentes de energía más sostenibles y menos contaminantes. Este proceso de transición no se presenta rápido ni exento de dificultades, dadas las peculiaridades que hoy en día presentan las energías renovables y que pueden constituirse en fuente de conflicto y controversia que, de no solventarse adecuadamente, pueden llegar a poner en cuestión el mayoritario apoyo social que hoy respalda inequívocamente este proceso de transición.

Un claro ejemplo de los riesgos que mencionamos está relacionado con los **incrementos súbitos que experimenta el precio de la luz** en determinadas épocas del año cuando, con ocasión de episodios climáticos especialmente adversos, coinciden una elevada demanda de energía con la disminución de la aportación de las energías renovables al *mix* energético, lo que obliga a recurrir a fuentes tradicionales como el gas o el carbón, cuyo coste es mucho mayor, con el resultado de un encarecimiento notable de la factura que soportan todos aquellos consumidores que tienen contratos en el mercado regulado de la energía.

Estos episodios de precios altos de la energía, no solo ocasionan perjuicios a los consumidores afectados, sino que son aprovechados por las comercializadoras para realizar campañas masivas de captación de clientes para el mercado libre, cuyo éxito explica porque actualmente el porcentaje de consumidores domésticos en mercado libre supera al de quienes se mantienen en el mercado regulado. Un porcentaje que sigue creciendo, pese a que datos oficiales demuestran fehacientemente que **el coste de la energía para el consumidor doméstico es inferior, en el medio y largo plazo, en el mercado regulado que en el mercado libre.**

“El coste de la energía para el consumidor doméstico es inferior, en el medio y largo plazo, en el mercado regulado que en el mercado libre”

La consecuencia de este tipo de situaciones es que muchos consumidores, asustados al comprobar como se disparan sus recibos de la luz, aceptan las ofertas recibidas y optan por pasarse al mercado libre con el consecuente encarecimiento de sus costes anuales por consumo energético. Dándose la paradoja de que un número considerable de quienes aceptan estas propuestas son consumidores vulnerables que, como resultado de la decisión adoptada, pierden el derecho a beneficiarse del bono social eléctrico.



Creemos que resulta imperativo adoptar medidas que incidan sobre el modelo actual de fijación del precio de la energía, evitando estas oscilaciones bruscas en el precio o modulando en el tiempo su impacto sobre las facturas que han de pagar los consumidores domésticos.

De no hacerlo así, estaremos contribuyendo a incrementar o perpetuar las situaciones de pobreza energética que hoy en día ya afectan a un porcentaje muy significativo de personas y conllevan un deterioro significativo de sus condiciones de vida, cuando no derivan en una privación del derecho a acceder a un suministro que resulta esencial y necesario para el ejercicio de derechos fundamentales.

Asimismo, entendemos necesario que el modelo de lucha contra la pobreza energética combine las ayudas del bono social para aquellos hogares con economías precarias, con la regulación del derecho a un mínimo vital en materia energética que garantice a las personas en situación de exclusión el acceso en condiciones de plena gratuidad a unos suministros energéticos básicos, con unos límites que impidan el despilfarro y el consumo abusivo.

Otra cuestión, relacionada con las energías renovables y que empieza a generar controversia social, es la relacionada con las consecuencias sobre el medio ambiente, el paisaje y el sector agropecuario de las instalaciones de energías renovables que ocupan cada vez más espacio en el medio rural.

Así lo demuestran las quejas recibidas en esta Institución procedentes de colectivos ecologistas o de vecinos que muestran su oposición a la decisión de instalar parques eólicos o huertos solares en determinadas zonas, por entender que los mismos conllevan un deterioro ambiental y paisajístico de las mismas.

Aunque estas instalaciones suelen respetar los espacios con algún tipo de protección ambiental o paisajística, lo cierto es que los mismos no dejan de alterar unos entornos naturales, desvirtuando perspectivas y vistas que forman parte del patrimonio cultural y vivencial de muchas personas y poblaciones, cuando no perjudican directamente a quienes han apostado por el turismo rural como forma de vida y utilizan el paisaje y el entorno como su principal reclamo.

También comienzan a escucharse las voces de quienes desde el sector agropecuario denuncian que la ocupación de suelo de especial valor agrícola o ganadero por estas instalaciones de renovables está provocando un incremento en el precio de estos suelos que muchos precisan para el desarrollo de sus actividades.

Entendemos que debería acometerse algún tipo de regulación que implique el sometimiento de estas instalaciones a procesos de evaluación previos que tengan en cuenta los impactos que las mismas generan en las zonas de ubicación y valoren las mejores alternativas posibles para minimizar estas consecuencias.

Estas propuestas que formulamos no tienen otro objeto que incorporar una componente de justicia social al proceso de transición energética y encuentran su razón de ser en la convicción de esta Institución de que la lucha contra el cambio climático solo tendrá éxito si somos capaces de garantizar que todas las medidas que se adopten serán justas y respetuosas con los derechos de todas las personas implicadas.