

## 05. Atender las quejas



# Sanitarios Covid-19

## El reconocimiento a la profesionalidad del personal sanitario durante la Covid-19

El año 2020 trajo consigo un considerable aumento de las quejas presentadas en el Defensor del Pueblo Andaluz en relación con la prevención de riesgos laborales y la adopción de medidas de protección de la salud de las personas trabajadoras en un contexto de especial gravedad, como es la pandemia de la Covid-19.

Las quejas recibidas coincidían en poner de manifiesto el riesgo para la salud de estas personas, al no haberse adoptado, por parte de las empresas en las que trabajaban, las medidas organizativas o preventivas para asegurar la protección de la salud.

En el ámbito público, las quejas recibidas denunciaban la falta de medidas eficaces de protección en materia de seguridad y salud en el trabajo del personal de este sector y el deber de las Administraciones públicas de garantizar su protección de conformidad con lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL).

Entre estas **quejas**, dentro de la pandemia sanitaria que estamos viviendo, es necesario destacar, por sus importantes consecuencias y la repercusión social que han tenido, las **relacionadas con la situación del personal de los centros sanitarios y sociosanitarios**. Los colegios profesionales y el personal de estos centros nos denunciaron la grave situación que afectaba a estos profesionales por la falta de medios de protección para el desarrollo de sus delicadas funciones asistenciales y los graves perjuicios que esa situación les había causado en los primeros meses de la pandemia.

**La gravedad de las denuncias recibidas, motivó que nos dirigiéramos de forma urgente a las autoridades sanitarias para que nos informaran sobre la realidad de dicha situación. Y, asimismo, demandamos que se actuara de forma inmediata, para proporcionar las medidas y equipos de protección que están obligados a facilitar** a los profesionales sanitarios para el cumplimiento de sus delicadas funciones sin riesgos para su salud.

La Administración sanitaria nos informaba sobre los procedimientos y protocolos para la prevención de riesgos laborales y protección frente a agentes biológicos que se venían aplicando a todos los profesionales sanitarios, con carácter general, y las medidas específicas a adoptar según el tipo de actividad profesional. Sin embargo, nada se decía sobre la evidente insuficiencia de los equipos de

protección individual (EPI) para dicho personal a fin de evitar los riesgos para su salud, o haber mitigado, en su defecto, los efectos de su exposición a los mismos, y las consecuencias que el desempeño de sus funciones asistenciales estaba teniendo para este colectivo profesional.

**A**l abordar esta cuestión, lo primero que ha de tenerse en cuenta es que la normativa de prevención de riesgos laborales impone a la Administración sanitaria, en este caso, como empleadora, la obligación legal de proteger al personal a su servicio (art. 14 LPRL). Ello conlleva, necesariamente, también la obligación de dotarles de los medios preventivos que fueran precisos para que realicen su trabajo con las mínimas e imprescindibles condiciones de seguridad para su salud. Consiguientemente, en caso de incumplimiento no justificado de esa obligación se estaría infringiendo dicha normativa exponiendo a este personal a un riesgo grave para su salud.

## “La insuficiencia de medios facilitados a los profesionales de los centros e instalaciones sanitarias para el cumplimiento de sus funciones asistenciales”

**L**a insuficiencia de medios facilitados a los profesionales de los centros e instalaciones sanitarias para el cumplimiento de sus funciones asistenciales, aún cuando no se hace mención a la misma en los informes remitidos por la Consejería de Salud y Familias, resulta notoria y evidente. Y así se ha constatado en los hechos probados y consideraciones de distintas decisiones judiciales que se han pronunciado sobre esta cuestión.

**E**n este sentido, de modo rotundo se constatan estos extremos en el Auto dictado por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 17 de abril de 2020, por el que se requiere a la Administración sanitaria

andaluza que, a la mayor brevedad posible, suministre al personal facultativo el material de protección necesario para el desarrollo de sus funciones asistenciales durante la pandemia de la Covid-19, contando con la protección necesaria para protegerse de la infección. Reconociéndose en dicho Auto, que: *“es notoria la insuficiencia inicial de medios de protección a nivel nacional y también autonómico para proteger a todos los ciudadanos y, entre ellos -en primer lugar, como no puede ser de otro modo-, al personal sanitario”*.

**I**nsuficiencia que, igualmente, se contempla en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 1271/2020, de 8 de octubre, en la que se afirma que *“no hay duda de que las Administraciones correspondientes debían proveer de medios de protección a los profesionales sanitarios y, en especial, el Ministerio de Sanidad a partir del 14 de marzo de 2020, ni de que estos*

*profesionales tenían derecho a que se les dotara de ellos. Sin embargo, no se les facilitaron los necesarios y como consecuencia su integridad física y su salud sufrieron riesgos”.*

**P**or todo ello, y aún cuando transcurrido los primeros meses desde la declaración de la pandemia se recondujo dicha situación -poniendo a disposición del personal sanitario los EPI precisos para el desempeño de sus funciones-, hemos de concluir que, como mantienen las organizaciones colegiales y los profesionales que nos dirigieron sus quejas, en los primeros meses de pandemia no se adoptaron por las Administraciones sanitarias todas las medidas necesarias para la prevención de los riesgos a que previsiblemente iba a estar expuesto el personal sanitario como consecuencia de la misma.

**N**o obstante, en este contexto hay que tener en cuenta que, como se reconoce en la referida Sentencia del Tribunal Supremo, durante este periodo concurren *“unas circunstancias absolutamente excepcionales, desconocidas desde hace muchas décadas y que esa excepcionalidad se ha manifestado a escala mundial y puede haber ocasionado serias dificultades de abastecimiento de medios de protección en los mercados internacionales”.*

*Más Información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social, epígrafe 1.5.2.1.*



# Relaciones paternofiliales

## Cumplimiento de medidas de seguridad versus relaciones paternofiliales

Las directrices y medidas que van aprobaron las autoridades desde que se decretó la pandemia tendentes a garantizar la salud y la seguridad no pueden contemplar todas las facetas del desarrollo de la vida familiar. Y una de estas facetas va referida al desarrollo de las relaciones paternofiliales, en caso de ruptura de la pareja, cuando se imponen medidas de restricciones a la libertad de movimientos.

El primer conflicto se generó tras decretarse el confinamiento domiciliario. Esta medida hacía inviable desarrollar con normalidad el régimen de visitas entre progenitores e hijos. Muchas fueron las reclamaciones, quejas y reivindicaciones realizadas, en unos casos abogando por el mantenimiento de las relaciones con los hijos no custodios a pesar del confinamiento; y, en otros, reclamando cumplir con las medidas estrictas de confinamiento aun cuando ello supusiera suspender el contacto con los hijos.

Ante este dilema, la Defensoría apeló a la responsabilidad, la generosidad y la prudencia de padres y madres en el desarrollo del régimen de visitas de los hijos, en los supuestos de separación o divorcio, mientras durara el confinamiento de la población, recordando que el interés superior de los hijos menores de edad debe estar siempre por encima de los intereses de los progenitores y, por supuesto, por encima de contiendas familiares.

Hay que tener en cuenta, además, que cuando las relaciones familiares se desenvuelven en un ambiente de alta conflictividad, y con el fin de cumplir con el régimen de visitas acordado por resolución judicial, **los Puntos de Encuentro Familiar (PEF) se convierten en el espacio de referencia para la comunicación de los progenitores y sus familias**. Pero, sobre todo, estos recursos adquieren un especial protagonismo en los casos de violencia de género, donde el contacto entre los progenitores resulta de imposible cumplimiento por la existencia de órdenes judiciales de alejamiento.

**Durante el confinamiento** surgió una nueva dificultad para hacer efectiva las relaciones paternofiliales: entre las medidas adoptadas tras la declaración del estado de alarma se encontraba el **cierre de estos Puntos de Encuentro** y la suspensión de sus actividades, todo ello en el marco de las decisiones que restringen el normal funcionamiento de determinados servicios públicos. Una medida que, desde su puesta en práctica, fue cuestionada por distintos colectivos profesionales (asociaciones de madres, abogacía, la propia judicatura) quienes no dudaron en alzar la voz para expresar su preocupación por los efectos de esta decisión y por la ausencia de un criterio unánime de la judicatura al respecto. En

especial, preocupaba la posible situación de indefensión en la que podrían encontrarse algunos niños y niñas que, tras las limitaciones de movimientos acordadas por el estado de alarma, permanecían conviviendo con el progenitor maltratador.

**Ante esta realidad la Defensoría inició una investigación de oficio para analizar las medidas que se iban a establecer por la Administración para la continuidad** de la prestación de los mencionados Puntos de Encuentro Familiar, tras las sucesivas prórrogas del estado de alarma, y en especial el establecimiento de estas medidas en los casos de existencia de violencia de género.

De la respuesta recibida de la Administración autonómica se concluye que dichos servicios se han enmarcado en la categoría de servicios auxiliares de la Administración de Justicia que no han merecido una consideración esencial para evitar su suspensión o cierre temporal; pero tampoco se han propuesto alternativas suficientes. Lo cual no despeja las dudas sobre la idoneidad de este criterio organizativo de cierre, a la vista de las disfunciones que se han generado, así como ratifica la vigencia de los mismos temores ante una hipotética evolución de los acontecimientos de la pandemia que lleve a motivar nuevas medidas de confinamiento.

Y es que, desgraciadamente, al día de la fecha, los efectos de esta grave crisis sanitaria siguen produciéndose en forma de brotes o contagios que surgen con mayor frecuencia o repartidos por una pluralidad de territorios y cuya acumulación ha generado distintas decisiones que han llevado consigo nuevas restricciones a la libertad de movimiento en determinados territorios, provincias o municipios.

Ante este escenario, hemos demandado de la Consejería con competencia en materia de justicia un replanteamiento anticipado frente a las medidas de cierre, a fin de que queden mejor garantizadas las funciones de los PEF ante situaciones que impliquen suspensiones de estos servicios complementarios o auxiliares de la Administración de Justicia. Entre el repentino e inapelable cierre de estos Puntos de Encuentro Familiar, las graves consecuencias provocadas, y la experiencia acumulada en la adopción de criterios organizativos, entendemos que existe un espacio intermedio en el que estudiar la disposición de sistemas alternativos para evitar las severas disfunciones provocadas por el cierre de los PEF.

*Más Información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.7. Infancia y Adolescencia epígrafe 1.7.2.9.2*

“Los Puntos de Encuentro Familiar (PEF) se convierten en el espacio de referencia para la comunicación de los progenitores y sus familias”

# Patrimonio arbóreo

## La preservación de los árboles como nuevo paradigma de la sostenibilidad urbana.

En esta Institución ha sido frecuente la recepción de quejas que tienen como referente los árboles, aunque en su mayoría van dirigidas a pedir la poda o tala de ejemplares que ocasionan molestias, ya sea por impedir o dificultar la vista; por limitar la iluminación de pisos y viviendas; por la suciedad generada por las hojas; por atraer insectos y otros animales; o, mas frecuentemente, por deteriorar aceras y fachadas con sus raíces y ramas.

Sin embargo, últimamente detectamos la recepción de un número significativo de quejas que ponen de manifiesto la **creciente concienciación ciudadana acerca de la importancia que, en términos de sostenibilidad, tiene el patrimonio arbóreo**, especialmente en entornos urbanos, aunque también en zonas rurales cuando se trata de ejemplares únicos o de especial significado histórico o cultural.

Por lo que se refiere al ámbito urbano, el creciente interés ciudadano creemos que está muy relacionado con la preocupación por las consecuencias del cambio climático, no solo por que los árboles desempeñan un importante papel como mitigadores del calentamiento global, sino desde una perspectiva puramente práctica por cuanto la ciudadanía reacciona ante las cada vez mas frecuentes "olas de calor" demandando medidas efectivas y en particular un aumento de las zonas de arbolado y sombra.

Prueba de esta creciente preocupación por el estado del arbolado urbano es la recepción frecuente de quejas denunciando actuaciones municipales que conllevan la tala o poda de un número significativo de ejemplares en una misma zona, normalmente con ocasión de la realización de obras de infraestructura (quejas 19/3970; 19/6907; 20/3893 y 20/8233).

Son cada vez mas las personas que contraponen el valor ambiental del arbolado que se pretende sacrificar a los supuestos beneficios de las obras de infraestructura que justifican su pérdida. Para evitar o soslayar este tipo de controversias es importante que las decisiones municipales que comportan la pérdida de patrimonio arbóreo, vengán acompañadas de informes que acrediten la trascendencia para el interés público de la actuación que se pretende realizar; la inevitabilidad de la tala del arbolado para poder llevar a efecto la actuación propuesta; y las medidas previstas para la posterior reposición del arbolado perdido o su sustitución por otro nuevo.

Del mismo modo es importante que se motiven adecuadamente las decisiones municipales que comportan la tala o poda de un árbol aduciendo el mal estado de conservación del mismo o el riesgo de caída

que presenta. A tal efecto, es cada vez mas conveniente que se realicen inventarios de los árboles que conforman en patrimonio municipal. La lucha contra el cambio climático requiere de una apuesta decidida por el incremento de las zonas verdes en los espacios urbanos y de un nuevo enfoque en el tratamiento del patrimonio arbóreo, que incluya una planificación de las intervenciones a realizar.

**E**n las zonas rurales, por sus propias características, existe una relación mas cercana entre las personas y la naturaleza y esto determina una relación diferente con los elementos que conforman el patrimonio arbóreo. No obstante, esta relación puede ser especialmente estrecha cuando se trata de ejemplares singulares de árboles, cuyas características lo han convertido en un referente patrimonial vinculado a elementos históricos, religiosos, simbólicos o culturales.

**L**a trascendencia social y cultural de estos árboles explica que se produzcan movilizaciones cuando se percibe que su indemnidad está en riesgo. Unas movilizaciones que con frecuencia incluyen acciones de protesta y reivindicación que a veces se residencian en forma de queja en esta Institución.

**U**n ejemplo de ello ha dado lugar a la queja 20/5143, iniciada de oficio por esta Institución tras conocer que la considerada como **la encina más antigua y de mayor tamaño de Andalucía, denominada "La Peana"**, con una antigüedad estimada de más de 1.300 años de vida y sita en La Loma del Serón (término municipal de Serón, Almería), se encontraba en serio peligro por una enorme grieta que se había abierto en su tronco y ramas principales, amenazando su estabilidad y su supervivencia a corto plazo si no se actuaba. La causa de esta situación sería tanto la avanzada edad del ejemplar como la falta de atención durante los últimos años, unido a un periodo de escasez de lluvias y, en los últimos meses, la aparición de nieve que había sobrecargado sus ramas.

**T**rasladado el asunto a la Consejería competente hemos podido conocer que se ha contactado con el propietario del terreno donde se ubica este árbol "con la finalidad de establecer una serie de medidas urgentes para minimizar en la medida de lo posible los riesgos derivados de la grieta existente a lo largo de su tronco". Nos han informado de que, a pesar de todas las medidas adoptadas y de otras que se pudieran tomar más adelante, *"hay que tener presente que se trata de un árbol que debido a su edad se encuentra en un avanzado proceso de senescencia, el que es imparable y terminará con la muerte del ejemplar como ocurre con cualquier otro ser vivo. Por tanto, por muchos esfuerzos que se realicen, tan solo se conseguirá retrasar la muerte de esta encina, lo que puede pasar en cualquier momento dados los problemas estructurales detectados, antes referidos, tanto en el interior del tronco como en las ramas principales"*.

**E**sta conclusión, tras hacerse pública, ha generado un sentimiento de pesar y malestar entre la población de Serón que se ha traducido en algunas movilizaciones y la realización de actuaciones



tendientes a garantizar que se adoptan todas las medidas posibles para preservar este importante Monumento Natural.

**C**itaremos, por último, el caso planteado en la queja 20/6333, a la que posteriormente se han acumulado otras muchas quejas recibidas por el mismo motivo, y que planteaba la oposición de un número importante de personas residentes en el municipio de La Cala del Moral, a la decisión del Ayuntamiento de talar un número considerable de moreras con ocasión de las obras de reforma y mejora de una calle.

**L**a oposición vecinal a esta decisión aducía, entre otras razones, el carácter simbólico de este árbol -la morera- para un municipio que hace referencia al mismo en su propio topónimo. Asimismo, entendían injustificada e innecesaria la tala acometida y se mostraban totalmente en contra de la decisión de reforestar la zona con un tipo de palmera que entendían una especie totalmente inapropiada para la zona.

**E**l asunto aun no está concluido, ya que estamos estudiando la posibilidad de abordar el mismo desde una perspectiva de mediación a fin de tratar de alcanzar un acuerdo que satisfaga las pretensiones de los vecinos y del Consistorio.

*Más Información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.13 Sostenibilidad y Medio Ambiente epígrafe 1.13.2.1.4*

# Derecho a la educación en tiempos de pandemia

## Normalidad dentro de la excepcionalidad con consenso, responsabilidad y generosidad de la comunidad educativa

La pandemia provocada por el SARS-CoV-2 y las distintas medidas adoptadas por las autoridades para evitar su propagación han incidido de manera singular en el ejercicio del derecho a la educación de niños y jóvenes.

Prueba de ello son las reclamaciones que la ciudadanía ha presentado ante la Institución. Unas reclamaciones que han puesto de relieve los **efectos negativos del cierre de las escuelas durante el periodo de confinamiento**, las dificultades para compaginar la actividad docente presencial con las medias adoptadas para limitar los contagios del virus, la escasez de recursos para atender al alumnado con discapacidad ante tal escenario, o la **brecha digital que afecta al alumnado más vulnerable**.

El concluido curso académico 2019/2020 fue uno de los más atípicos conocidos en la historia reciente. A mediados del mes de marzo, cuando la incidencia y la propagación de la enfermedad hacían presagiar el colapso del sistema sanitario, las autoridades acordaron la suspensión presencial de la actividad docente.

La suspensión repentina de las actividades lectivas, el consiguiente cierre de los centros educativos y la instauración a marchas forzadas de la enseñanza telemática sin una programación previa y sin unas directrices precisas sobre cómo se desarrollaría la actividad durante el confinamiento, provocaron, especialmente durante las primeras semanas, una situación de gran desconcierto entre toda la comunidad educativa. También motivó que la enseñanza recibida por el alumnado fuese bastante desigual, dependiendo su éxito de la motivación del profesorado y equipos docentes así como de la implicación de las familias.

Pero, sobre todo, esta labor docente virtual quedó condicionada en un importante número de casos por la ausencia en los hogares de los medios y recursos telemáticos necesarios para que el alumnado pudiera desarrollar su actividad lectiva de manera no presencial. Nos referimos a la brecha digital sufrida por el alumnado más vulnerable. Una realidad que ha venido preocupando desde hace tiempo pero que tras la suspensión de la actividad docente presencial, se hizo más evidente y la solución al problema más necesaria y perentoria.

**Y** la incertidumbre vivida en el curso 2019/2020 se hizo extensiva al siguiente curso académico 2020/2021 tras la decisión de las autoridades educativas de retomar la presencialidad en las aulas. Para garantizar una vuelta segura a clase se han ido dictando por la Consejería de Educación y Deporte una serie de instrucciones que no siempre han contando con el beneplácito de los equipos docentes de los centros y de las familias.

**E**l objetivo de estas instrucciones se ha centrado en garantizar la presencialidad del alumnado en las aulas, especialmente en las enseñanzas obligatorias. Para llevar a cabo esta loable finalidad se ha debido hacer frente a importantes retos de carácter organizativo, de infraestructura y de personal. Y es que las características de muchos colegios e institutos hacen difícil -cuando no imposible- cumplir las recomendaciones dictadas por las autoridades sanitarias para prevenir el contagio de la enfermedad. A lo que habría que añadir la escasez de profesionales suficientes para llevar a efecto con éxito todas las recomendaciones señaladas por las autoridades sanitarias y puestas en práctica por las autoridades educativas.

**“Es imprescindible adoptar medidas de prevención y protección que garanticen el derecho a la salud no solo de los niños y niñas, sino también del profesorado y del resto del personal”**

**C**ompartimos la preocupación de las familias por los riesgos que podía conllevar la vuelta a las aulas así como las demandas de seguridad de toda la comunidad educativa ante este escenario tan complejo e incierto. Pero desde todos los ámbitos se ha venido poniendo de manifiesto la necesidad prioritaria de que los niños volvieran a la escuela.

**C**iertamente el sistema presencial se adopta, en el marco de un amplio consenso de las autoridades educativas españolas y de los países de nuestro entorno europeo, para garantizar el aprendizaje en condiciones de equidad, evitando las desigualdades puestas de manifiesto con la enseñanza virtual sobrevenida tras la declaración del estado de alarma y para garantizar el ejercicio de otros derechos

del alumno imprescindibles para su desarrollo integral (juego, participación socialización, etc). Desde luego, también incluye hacer posible la conciliación de la vida familiar y laboral de las familias y la reactivación de la maltrecha economía provocada por la crisis sanitaria.

**P**or tanto, esta Institución ha abogado por la presencialidad habitual del alumnado en las aulas, dentro de la excepcionalidad, con el consenso, la responsabilidad y la generosidad de toda la comunidad educativa, y siempre velando por el interés superior del menor. Y que duda cabe, que para tal propósito es imprescindible adoptar medidas de prevención y protección que garanticen el derecho a la salud no

solo de los niños y niñas, sino también del profesorado y del resto de personal que presta servicios en los centros docentes.

**E**n definitiva, la pandemia ha supuesto una revolución en la vida de la ciudadanía y está obligando a reinventar en todos los campos, también en la Educación. De lo que se infiere que el Sistema educativo debe adaptarse a las nuevas circunstancias y estar preparado para nuevos retos, vicisitudes, y una posible vuelta a la enseñanza telemática dependiendo del contexto epidemiológico. Entre estos retos, uno de los más arduos pero a la vez necesario, será trabajar por corregir las desigualdades educativas de muchos alumnos derivadas de la crisis económica provocada por la pandemia y que ha afectado a muchas familias, especialmente, a las que ya se encontraban en una situación de vulnerabilidad.

*Más Información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.4. Educación, epígrafe 1.4.1*



# La pandemia también afecta a La Alhambra

**El ámbito de la Cultura tampoco ha escapado a los efectos creados por la situación de pandemia en numerosas de sus facetas, entre estas, el acceso de la población al disfrute del patrimonio cultural y monumental**

Andalucía, como foco mundial de interés cultural, ofrece un abanico inigualable de su patrimonio para atraer la atención de millones de visitantes que buscan conocer los bastos elementos que integran su pasado y riqueza históricas. Entre ellos, surge con valor propio el conjunto monumental de La Alhambra en Granada. El turismo ha sido uno de los sectores más castigados por los efectos de la COVID-19 y, así, el impacto en el conjunto monumental ha sido categórico.

En estos momentos de plena afección de la pandemia -y con sus efectos aún por evaluar tras una población sometida a las medidas de prohibición de desplazamientos de los sistemas de transporte de viajeros- se puede acreditar la prolongación de los efectos que afectan principalmente a la actividad turística y, desde luego, a las dificultades para fijar fechas o plazos para concertar una visita a La Alhambra, en el marco de un viaje o desplazamiento. Es innegable el impacto, aunque difícil de evaluar, de toda la actividad turística en Granada que se ha paralizado por tan terribles consecuencias en la salud pública mundial.

Pero sí tenemos evidencias del efecto adverso concreto que han tenido estas medidas en la actividad en la que se genera por el interés y el atractivo para conocer el entorno monumental de La Alhambra. Como oportunamente recuerda el Patronato (PAG) que lo gestiona, han sido *"170.644 entradas devueltas por un importe total devuelto de 2.115.484,30 euros"*. Ciertamente, un impacto económico de enorme trascendencia por su cifra y por su esfuerzo de gestión para el PAG; pero sin duda para toda la economía granadina que tiene en el turismo una fuente principal de actividad y recursos.

Sobre la base de la anterior perspectiva, la actuación que ha ocupado a esta Institución se ciñe ahora en disponer de las mejores garantías para las personas, que podrían calificarse como clientes del conjunto monumental, que, de una u otra forma, se ven afectadas por las restricciones de movilidad. Unas dificultades que se manifiestan en una doble situación: las restricciones de movilidad y el cierre del propio conjunto monumental en aplicación de las normas de suspensión de actividades en una primera fase *"(desde el 13 de marzo de 2020, produciéndose la reapertura el 16 de junio de 2020)"* y en una nueva fase decretada a partir del 10 de noviembre de 2020.

**P**arece pacífico el criterio seguido por el PAG de entender como causa atribuible al propio Patronato dicho cierre y proceder a la devolución de las entradas concertadas para los periodos de suspensión de visitas. De hecho, desde esta Institución ya nos posicionábamos aludiendo a que *"ante la situación generada y la masiva cancelación de estas visitas y la imposibilidad de aprovechamiento de las entradas adquiridas, surge la oportunidad de plantear mecanismos ágiles de resarcimiento de estos pagos facilitando sus reintegros de oficio, conforme se prevé en el artículo 36 del Decreto 40/2017 de 7 de marzo"*. Efectivamente, se ha actuado con un importante esfuerzo de gestión devolviendo esas 170.000 entradas por más de dos millones de euros. Confiamos que ese sobrevenido trabajo concluya para todas las operaciones de compra de entradas a través de otros operadores, como se nos ha indicado, y se resuelva sin mayores problemas dicha tarea de gestión.

**P**ero queda pendiente abordar, efectivamente, los casos de adquisición de entradas que no han podido ser disfrutadas por evidentes situaciones de restricción impuestas a los usuarios provocadas por la pandemia, aun contando con el recinto formalmente abierto al público. Desde un punto de vista de atención al público y a los usuarios, queremos interpretar que la incomparecencia para aprovechar esa entrada al recinto se debe, sustancialmente, a motivos también ajenos a sus voluntades derivados de medidas coercitivas que impiden sus desplazamientos y, por ende, su presencia el día concertado de acceso para la visita. De hecho, en la mayoría de los casos, que hemos conocido por las quejas recibidas, los usuarios no han comparecido ante su visita a La Alhambra, al igual que ante sus hoteles o a los medios de transporte previamente concertados, debido a las prohibiciones de viajes y desplazamientos.

**E**s, sin duda, una situación muy compleja que exige medidas igualmente adecuadas para tratar esta singularidad. Desde luego, compartimos con los profesionales del Patronato el enorme reto que implica *"conocer y analizar todas las restricciones que se hayan aprobado o que se vayan a aprobar en el futuro, así como sus periodos de vigencia, en cada área hospitalaria, localidad, región o Comunidad Autónoma, así como posibles restricciones en el ámbito internacional, unido a la necesidad de determinar el domicilio a tener en cuenta (en el proceso de compra, el comprador sí señala su domicilio, pero el visitante, identificado en la entrada nominativa, no aporta ese dato) lo que de manera evidente supera lo razonable"*.

**S**in embargo, creemos que es viable organizar una respuesta justa y equitativa ante las personas que, con su entrada adquirida, no han podido disfrutarla por causas perfectamente ajenas a su voluntad y que resultan perfectamente acreditables ante el Patronato para motivar de manera argumentada el derecho a devolución de los importes abonados.

*Más Información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.2. Cultura y Deportes, epígrafe 1.2.2.4*

# Autobús escolar

## Mejorando la seguridad del autobús escolar para el alumnado más vulnerable

La pandemia y las medidas adoptadas para evitar la propagación de la enfermedad han afectado a todos los aspectos relacionados con el derecho a la educación; también al servicio complementario de transporte escolar.

En efecto, para este servicio se han impuesto medidas especiales tendentes a evitar los contagios de la COVID-19, pero ocurre que algunas de ellas resultan de muy difícil cumplimiento por las características que afectan al alumnado con necesidades educativas especiales. Nos referimos, como ejemplo, a las reclamaciones de unas familias que mostraban su preocupación porque desde el inicio del curso sus hijos e hijas, discapacitados y la mayoría de ellos con patologías crónicas graves, se veían obligados a ir en un minibus de 22 asientos sin cumplirse ninguna de las medidas de seguridad recomendadas por las autoridades sanitarias para evitar el contagio y propagación del virus, esto es, ni distancia de seguridad -al ir unos sentados al lado del otro-, y sin poder hacer uso de mascarillas por sus especiales circunstancias.



La Delegación Territorial con competencias educativas en Sevilla, en cambio, consideraba que el servicio se estaba prestando adecuadamente ya que, en función del número de usuarios, había espacio suficiente para todos ellos, y, en consecuencia, no se podía exigir a la empresa concesionaria otras prestaciones distintas a las que se recogían en el contrato correspondiente.

Sin embargo, no se estaba cuestionando la idoneidad del servicio desde el punto de vista de que hubiera un asiento para cada alumno -eso era evidente-, lo que se argumentaba era la idoneidad del medio de transporte teniendo en cuenta las características particulares de sus usuarios. Unos alumnos que no podían utilizar mascarillas, y para los que era imposible hacerles comprender la necesidad de establecer un distanciamiento o evitar los contactos entre ellos.

Por tanto, es una cuestión de justicia que, ante la excepcionalidad de las circunstancias motivadas por la situación de crisis sanitaria, a estos niños y niñas, especialmente vulnerables, se les ofrezca también medidas excepcionales que garanticen su salud y, por extensión, la de sus familias y la comunidad educativa del centro.

En nuestra consideración, además, la Administración cuenta con los instrumentos legales suficientes y necesarios como para introducir aquellas modificaciones que hagan viable la prestación del servicio en las condiciones idóneas a la finalidad que se persigue, o bien contratar un nuevo servicio que cumpla con las condiciones adecuadas.

Y esta finalidad no es otra que la de proteger en todo lo que sea posible el derecho a la salud de los alumnos y alumnas afectados que, por su especial vulnerabilidad, son acreedores de todas las medidas que puedan ponerse a su alcance, por lo que hemos recomendamos a la Dirección General de Planificación y Centros que, a la mayor brevedad, adopte las medidas necesarias para que se garantice al alumnado usuario del servicio de transporte escolar del centro específico de educación especial afectado, que en todos los trayectos se cumplan las medidas de distancia interpersonal recomendadas por las autoridades sanitarias para evitar el contagio y propagación del SARS.CoV-2, así como cualquier otra medida adicional que refuerce la protección de este alumnado ([queja 20/5970](#) y [queja 20/6072](#)).

“Proteger en todo lo que sea posible el derecho a la salud de los alumnos y alumnas afectados”

*Más información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.4. Educación, epígrafe 1.4.2.3*

## La caza en la escuela; a debate

Se han recibido quejas que afectan a la actividad extraescolar de los centros y que forman parte de la amplia temática de aspectos que se ofrecen en nuestro sistema educativo. Un ejemplo de discrepancias sobre estas actividades escolares lo encontramos en una queja presentada por una entidad dedicada a la protección de los animales que consideraba contraria al ordenamiento jurídico la inclusión de determinados contenidos referidos a la caza en algunas de estas actividades docentes. Alegaban que tales mensajes vulneraban los derechos de niños y niñas, así como que su fomento implicaba una desatención a los ámbitos de protección de los animales favoreciendo su maltrato, incluso con implicaciones de índole penal.



La Consejería ofreció una completa exposición del alcance de estas actividades extraescolares y discrepaba de que estas sesiones supusieran una opción de promoción o fomento de las actividades cinegéticas entre el alumnado.

Tras analizar ambas posiciones, desde la Institución se aclaró el procedimiento para diseñar y aprobar los diferentes proyectos que se acuerdan en los centros escolares respecto de las actividades elegidas, acordes con los proyectos educativos de cada centro. A partir de la existencia de esta realidad regulada como es la caza, y del repertorio de normas y disposiciones que abordan esta cuestión en el seno del propio sistema educativo, no hemos podido deducir ni que esté proscrito el tratamiento de la caza, ni que resulte tampoco obligada su promoción o estímulo. Añadimos que el presente análisis se realiza respecto de la cuestión principal planteada por la Asociación promotora y referida, genéricamente, a la inclusión de actividades promocionales o de fomento de la caza entre los contenidos educativos de los centros docentes de Andalucía.

Como reflexión final, pudimos deducir que ese debate, y el ejercicio de intercambiar argumentos e intereses entre ambos márgenes de posturas sobre la cuestión del ejercicio de la caza, es un buen motivo para ser acogido en nuestros centros educativos. Y el sentido del tratamiento que se recoja acerca de estas actividades, en relación con la programación educativa del centro, ofrecerá sentidos diversos que discurrirán entre posturas divergentes y, en ocasiones, difícilmente compatibles. Con motivo del análisis de esta queja, hemos percibido en esta Institución una multiplicidad de opiniones tan ricas, como variadas han sido las sensibilidades despertadas sobre este tema.

Por ello, no podemos sentirnos constreñidos a elegir, sin más, entre posiciones rotundas de prohibición de todo tipo de caza, frente a las posturas que persiguen el rotundo incentivo y fomento de tales actividades.

Entre la persecución radical de la caza por parte de unos y la obligatoriedad de su aprendizaje que fomentan otros, existen multitud de posiciones intermedias que invitan a una inteligente conciliación de posturas; por lo que no puede resultar extraño en este debate que se refleje en el propio escenario educativo que vive y bebe de la misma pulsión de nuestra compleja sociedad (ver queja 20/481).

*Más información en el Informe Anual 2020. Capítulo 1.4. Educación, epígrafe 1.4.2.7*

“Hemos percibido en esta Institución una multiplicidad de opiniones tan ricas, como variadas han sido las sensibilidades despertadas sobre este tema”

# Alquiler de Temporada

## La calificación real del contrato de arrendamiento por temporada debe servir de base para la resolución de las ayudas al alquiler de vivienda habitual

En ocasiones, en las quejas que se presentan en esta Defensoría en relación a las **convocatorias de ayudas al alquiler para vivienda habitual** como instrumento de la política de vivienda que se ponen en marcha anualmente por la Junta de Andalucía, al amparo de los Planes de Vivienda y Rehabilitación estatal y autonómico que en cada momento esté vigente, se plantean cuestiones diversas, las más de las veces de índole interpretativa de la normativa de aplicación.

Así las personas afectadas acuden a nosotros tras haber recibido resolución desestimatoria de su solicitud a consecuencia de la aplicación o interpretación de las Bases de la convocatoria que ha efectuado el organismo competente para resolver, mostrando su disconformidad y solicitando la ayuda y amparo de esta Institución.

Tal es el caso de la queja 20/0683, en la que tuvimos ocasión de manifestar nuestra disconformidad con el criterio empleado por la Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico en Granada para desestimar una solicitud de ayuda al alquiler en la convocatoria de 2018 de ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, para el alquiler de vivienda habitual a personas en situación de especial vulnerabilidad, con ingresos limitados y a jóvenes en la Comunidad Autónoma de Andalucía, efectuada por la Orden de 30 de octubre de 2018 de la entonces Consejería de Fomento y Vivienda por no cumplir el requisito de tratarse de un arrendamiento de vivienda habitual.

La interesada alegaba que, aunque el contrato de alquiler firmado empleaba la denominación de "contrato de arrendamiento de finca urbana por temporada" y fue suscrito por un periodo de seis meses, la vivienda en cuestión era su domicilio desde octubre de 2017. Afirmaba además que de 2014 a 2017 residió en otra vivienda de la misma empresa arrendadora, con un contrato de alquiler en el que la causa y naturaleza del contrato se define en los mismos términos y que durante dichos años había sido beneficiaria de la ayuda de alquiler en anteriores convocatorias.

Tras recibir la resolución definitiva desfavorable, procedió a presentar recurso potestativo de reposición ante la citada Delegación Territorial. A los anteriores argumentos añadía la interesada que, como familia monoparental con limitados ingresos económicos, se encontraba en situación de riesgo de exclusión

social, lo que acreditaba mediante informe de los servicios sociales, por lo que la ayuda en cuestión le resultaba fundamental para hacer frente al pago del alquiler de la vivienda.

**A**l recurso adjuntó un informe de la Policía local de 20 de diciembre de 2019 acreditando que dicha vivienda constituía su residencia, así como una declaración del administrador de la empresa propietaria de la vivienda en la que afirmaba que esta era la vivienda habitual de la interesada y su hijo, careciendo ésta de otra propiedad. Aportaba también los dos contratos de alquiler suscritos con la empresa arrendadora en 2014 y 2017.



Dicho recurso fue no obstante desestimado por entender que el contrato de arrendamiento aportado no era subvencionable, ya que por las estipulaciones acordadas por la voluntad de las partes el contrato se rige por lo dispuesto por la Ley de Arrendamientos Urbanos para arrendamientos “de uso distinto de vivienda”. Se reconocía, no obstante, que se trata de la residencia habitual de la interesada y que en convocatorias anteriores en las que sí se estimaron las solicitudes de la interesada, el contrato de alquiler aportado tenía idéntica redacción.

Recibido el informe solicitado a la Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico en Granada, se nos participaba respecto a que se le concedió esta ayuda en anteriores convocatorias aportando un contrato de idéntica redacción, se señalaba que “no hay diferencia sustancial en lo que al requisito en cuestión se refiere entre esas convocatorias anteriores y la que nos ocupa”, si bien “por el hecho de que no se apreciase en aquellas esa causa denegatoria no implica que no deba hacerse ahora. Esto es, el que en ocasiones anteriores no se haya detectado esa situación no implica que ahora, comprobada dicha situación, no se actúe en consecuencia”.

Por último, se señalaba que la interpretación realizada estaba consensuada con la Intervención provincial y se venía aplicando a todos los expedientes que se encontraban en idéntica situación.

La cuestión objeto de controversia versaba, por tanto, sobre la interpretación del requisito previsto en la Base Tercera de la Orden de 17 de octubre de 2018, donde se indica que «pueden ser beneficiarios los titulares de un contrato de arrendamiento de vivienda (...), formalizado en los términos de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos».

**La distinción entre arrendamiento de vivienda y arrendamiento para otros usos es relevante ya que su régimen jurídico es muy diferente y, en el arrendamiento de inmuebles para uso de vivienda, la persona arrendataria goza de una mayor protección que en el arrendamiento de temporada.**

En este sentido, trasladábamos a la Secretaría General de Vivienda jurisprudencia del Tribunal Supremo en cuanto a que la característica esencial y definitoria de los arrendamientos de temporada es la finalidad de los mismos, la cual no ha de ser de residencia habitual, sino accidental y transitoria, y no el plazo de duración del contrato. A la vista de ello, a juicio de esta Institución, el contrato de alquiler aportado por la interesada no reunía los requisitos previstos para ser considerado de arrendamiento de temporada. No es una novedad el uso de los contratos de arrendamientos de temporada en fraude de ley.

A este respecto ciábamos la Sentencia de la Audiencia Provincial de Granada (Sección 3ª), de 1 de marzo de 2016: «La burla de la duración mínima, o de la prorroga obligatoria para el arrendador, en

los contratos de arrendamiento sujetos a Ley especial, mediante la creación simulada de un contrato de arrendamiento de temporada, es antigua y examinada desde hace tiempo por la jurisprudencia, señalando por ello la STS de 5 de junio de 1963 que la interpretación literal del contrato no puede impedir su justa y lógica interpretación, que no puede desproteger a la parte más débil, a la que se encamina el amparo normativo”.

**E**n similares términos se expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2011, según la cual, Constituyen pues elementos configuradores del arrendamiento de temporada: el negativo, de no constituir la residencia habitual del locatario y no tener vocación de permanencia o de satisfacer la necesidad de vivienda del arrendatario; y el positivo, de la limitación temporal u ocasional de los periodos de ocupación, verificados de manera más o menos discontinua y con una mayor o menor frecuencia, pero siempre interrumpidos por la preferencia otorgada al hogar habitual, único que cubre la necesidad permanente de ocupación, frente a las motivaciones de mera conveniencia, comodidad o capricho determinantes del arriendo.»

**P**or tanto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es suficientemente clara en cuanto a que la característica esencial y definitoria de los arrendamientos de temporada es la finalidad de los mismos, la cual no ha de ser de residencia habitual, sino accidental y transitoria, y no el plazo de duración del contrato. A la vista de ello, a juicio de esta Institución, el contrato de alquiler aportado por la interesada no reunía los requisitos previstos para ser considerado de arrendamiento de temporada sino de vivienda habitual.

**E**n consecuencia, en el mes de noviembre de 2020 dirigimos a la Secretaría General de Vivienda una Resolución, consistente en Recomendación a fin de que diera instrucciones para que en la interpretación del requisito exigido en la Base Tercera de la Orden de 17 de octubre de 2018 (“titulares de un contrato de arrendamiento de vivienda”) por parte de las Delegaciones Territoriales no se atiende a la calificación literal de los contratos de arrendamiento de temporada, sino a la calificación real fruto del examen de las circunstancias de cada supuesto demostradas por los solicitantes y de la finalidad del contrato y voluntad real de las partes.

**A**simismo, formulamos una Sugerencia para que se revisasen todas las solicitudes de ayuda al alquiler que se hubieran desestimado en aplicación de una interpretación literal y restrictiva de los contratos de alquiler aportados, procediendo a emitir, en su caso, resolución estimatoria de las mismas previo el procedimiento que legalmente proceda.

**A**ctualmente estamos a la espera de recibir respuesta a la referida Resolución.

*Más información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.15. Vivienda, epígrafe 1.15.2.3.2.*

# De inmigrantes a nuevos vecinos

## La importancia de los ayuntamientos en el proceso de inclusión social de las personas migrantes

La Administración Local, como la más cercana y próxima, juega un papel especialmente relevante en la atención social de su ciudadanía. El conocimiento de la realidad de sus vecinos, de sus inquietudes e idiosincrasia, la convierte en la competente en el abordaje de cuestiones tan relevantes como la *"evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (art.25.e de la Ley 7/1985)"* o la gestión del padrón municipal de habitantes.



Ambas cuestiones adquieren una especial relevancia para las personas migrantes que desean fijar su residencia en nuestra región, necesitando la acogida de todos los agentes de la sociedad receptora. Un ejemplo de esta realidad son las quejas que hemos recibido en esta Institución en los últimos meses relacionadas con la atención facilitada por los ayuntamientos a sus vecinos de origen inmigrante, tanto por su regularización administrativa, como por el empadronamiento o con el trato recibido por sus técnicos.

La Ley de Autonomía Local de Andalucía, Ley 5/2010 de 11 de junio, en su artículo 9.28 establece que los municipios andaluces tienen atribuidas las competencias en la ejecución de las políticas de inmigración **a través de la acreditación del arraigo para la integración social de inmigrantes, así como la acreditación de la adecuación de la vivienda para el reagrupamiento familiar de inmigrantes.**

Por incidencias en la elaboración de los **informes de inserción**, retrasos en su entrega o disparidad de criterios para su emisión, se formularon ante

esta Defensoría expedientes de queja y es que, pese a que desde la Secretaría General de Migraciones se publicó la Instrucción DGI/SGRJ/3/2011 sobre la aplicación del reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, estableciendo tanto los requisitos como el procedimiento e incluso los modelos de informes, en la actualidad los afectados nos denuncian las **trabas y dificultades que encuentran para la consecución de esta valoración, vital para su regularización.**

**T**ras nuestra intervención, detectamos municipios que exigen una carencia mínima de empadronamiento para acceder a entrevistar a los solicitantes de este informe o la exigencia de documentación que no se recoge en la instrucción indicada. Ante esta realidad desde esta Defensoría hemos solicitado a la Secretaría General de Migraciones que nos informe sobre la vigencia de esta instrucción y sobre los criterios que deben observarse para valorar la integración de los inmigrantes.

**El empadronamiento** también ha motivado la apertura de diversos expedientes de queja. La tramitación del alta en el padrón municipal de habitantes adquiere una especial relevancia para estos nuevos vecinos por lo que supone para alcanzar su integración real y su plena inclusión social. Así denunciaban temporeros migrantes en los invernaderos del poniente andaluz que desde las corporaciones no se tramita su alta en el padrón por no encontrarse en sus domicilios cuando se personan los técnicos municipales para las correspondientes averiguaciones.

**E**s por ello por lo que desde esta Institución se ha instado a que se adecuen estas gestiones a la realidad de estos vecinos, programando estas visitas en horarios compatibles con sus jornadas laborales.

**S**ituaciones como las detalladas perfilan una administración local que, lejos de acompañar al inmigrante en su integración y facilitar su incorporación como miembro de su localidad, les dificulta este duro proceso. Los ayuntamientos deben adecuarse a las nuevas realidades y perfiles de estos vecinos, adaptando horarios, formándose en modelos multiculturales que propicien una participación activa de todos para cumplir con su labor y principal objetivo, ser la administración más cercana y próxima a la ciudadanía.

**D**esde esta Institución supervisaremos la gestión municipal de cuestiones tan sensibles como las descritas, velando por el cumplimiento de la normativa de aplicación para garantizar el acceso de los migrantes a todos los servicios municipales en igualdad de derechos y deberes que el resto de sus vecinos.

*Más información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.10. Personas Migrantes, epígrafes 1.10.2.2. y 1.10.2.3*

“Acreditación de la  
adecuación de la vivienda  
para el reagrupamiento  
familiar de inmigrantes”

# La atención ciudadana en el Registro Civil

## Atención presencial frente atención no presencial en tiempos de pandemia

La crisis socio-sanitaria que desde hace un año atravesamos ha llevado a establecer diferentes normativas, entre ellas el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, o la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, ambas de medidas procesales y organizativas para hacer frente a la COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, acometiendo un proceso de preparación de la Administración de Justicia tanto en la adopción de cambios normativos como organizativos.

Con anterioridad a la “nueva normalidad”, eran frecuentes que las quejas relacionadas con los Registros Civiles hicieran mención a las largas colas desde horas muy tempranas, reservas de turnos o números siempre insuficientes, horarios de atención limitados a un par de horas, etcétera; cuestiones todas que afectan al funcionamiento de los servicios que se prestan desde dichos órganos y que han quedado reflejadas en los sucesivos relatos anuales de nuestros Informes.



Dentro del complejo sistema judicial, y a tenor de la función y servicio que se presta a la ciudadanía desde la Administración de Justicia, podríamos diferenciar del resto de los órganos judiciales a los Registros Civiles, en cuanto servicios judiciales que resultan especialmente frecuentes en la vida y gestiones de la ciudadanía, y que precisan en muchos casos de una pronta actuación. Por lo tanto, entendemos que es un servicio u organismo que en muchos casos necesita de un refuerzo de personal y una mayor capacidad de atención al ciudadano.

Así, nos encontramos con asuntos como una solicitud de matrimonio o de un cambio de apellidos tras una adopción que suponen la tramitación del correspondiente expediente, y que como en el resto de cuestiones ante los órganos judiciales tienen un procedimiento establecido que conlleva la consabida demora. En cambio, existen otras solicitudes que necesitan una gestión más inmediata y necesarias para el cumplimiento de obligaciones ante otras administraciones (Seguridad Social, Educativa, Sanitaria ...), casi todas relacionados con el estado civil de las personas, como pueden ser la inscripción del nacimiento de un hijo, la fe de vida de un mayor o la defunción de un familiar.

Por otro lado, también debemos diferenciar los Registros Civiles de las capitales de provincia, donde si bien la carga de trabajo puede ser mayor, son órganos específicos con una dotación de personal superior, frente al resto de partidos judiciales donde uno de los Juzgados asume las funciones de Registro Civil, y donde en la mayoría de los casos los problemas vienen por un funcionariado insuficiente -en cuanto al número- e inestable -en cuanto a las bajas y traslados-.

Por lo tanto, a nadie se le escapa lo fundamental que, sobre todo en estos últimos, supone un buen análisis de la problemática que exista en el concreto Registro Civil, y una posterior buena organización de las funciones asignadas al personal, así como el disponer de los recursos materiales necesarios para desarrollar dichas funciones.

Consideramos que **debamos aprovechar estos momentos de crisis para acometer un cambio organizativo que suponga un mejor aprovechamiento de las nuevas tecnologías estableciendo un sistema de atención al ciudadano que combine la atención presencial y la no presencial**, de forma que todas aquellas gestiones o trámites que con las debidas garantías puedan realizarse de forma telemática eviten la presencia de estos ciudadanos, frente a aquellas otras que requieran la presencia física de este.

Hacemos referencia a medias simples que ya están implementadas y de fácil gestión, como son los correos electrónicos, la información telefónica o la cita previa, mientras que otras como el teletrabajo o el expediente digital necesita de un desarrollo y soporte técnico de más complejidad y desarrollo.

# El enreversado itinerario de las ayudas al alquiler de vivienda en Andalucía

En el año 2020, la crisis sanitaria y económica causada por el SARS-CoV-2 ha supuesto la gota que ha colmado el vaso de la problemática de vivienda en España y en particular en Andalucía, lleno hasta el borde desde hace años con los problemas estructurales de los que esta Institución viene alertando ante el Parlamento andaluz y en los foros públicos en los que tiene la oportunidad de estar presente.

Las sucesivas crisis económicas que estamos viviendo, la insuficiente oferta del mercado de alquiler residencial de viviendas frente a la profusión de alojamientos turísticos, la subida constante y abrumadora en algunas ciudades del alquiler y la pérdida de poder adquisitivo de los salarios medios, junto con unas políticas de vivienda insuficientes y, sobre todo, un gasto público en vivienda muy por debajo de la media europea, han dado lugar a que, a día de hoy, **un gran número de hogares no puedan acceder a una vivienda digna y adecuada si no es con ayuda pública**, ya sea mediante vivienda social o ayudas directas al alquiler o a la rehabilitación.

Desde hace años, esta Defensoría ha venido llevando a cabo el seguimiento exhaustivo de uno de estos instrumentos, **las ayudas al alquiler de vivienda** habitual que se han ido plasmando en las diversas convocatorias de ayudas que se han ido poniendo en marcha al amparo de los sucesivos Planes de Vivienda y Rehabilitación tanto estatales como autonómicos, en las que **los retrasos en su tramitación han sido la tónica dominante**.

Esta actividad de fomento, consistente en la concesión de subvenciones o ayudas económicas para personas y familias cuyo nivel de ingresos les permiten a duras penas pagar el alquiler de viviendas privadas o públicas, se ha convertido en la actuación estrella de la política de vivienda en nuestro país, máxime cuando a causa de la crisis económico financiera que venimos padeciendo desde finales de 2007 y principios de 2008, se ha reducido al mínimo, cuando no extinguido, la construcción de viviendas protegidas en alquiler destinadas a este perfil de población, ya fueran promovidas por promotores privados o públicos.

Procede reiterar que el plazo para resolver y notificar la resolución de estas ayudas es de seis meses desde la finalización del plazo de presentación de las solicitudes. Sin embargo, los retrasos en la tramitación ordinaria -de hasta 17 meses tras la terminación del plazo en la provincia de Sevilla en la convocatoria de 2017-, ha sido la tónica habitual en estos procedimientos.

En consecuencia, se puede afirmar que los retrasos excesivos en la tramitación, conclusión y materialización de estas ayudas distorsionan la finalidad para la que son creadas, de ahí la extraordinaria importancia que tiene, no solo la existencia de este tipo de programas, sino también que el procedimiento de concesión que se diseñe se desarrolle en el plazo previsto para ello.

En nuestro Informe Anual de 2019, ya contábamos que en dicho año finalizó la tramitación de las solicitudes presentadas al amparo de la **convocatoria de 2017 de ayudas para el alquiler de vivienda a personas en situación de especial vulnerabilidad o con ingresos limitados de nuestra Comunidad Autónoma**, cuyo retraso en la resolución dio lugar a la incoación de oficio de la queja 18/4615. En el año 2020, analizados todos los informes recabados en la tramitación de esta queja, consideramos necesario formular Resolución de valoración y cierre de esta convocatoria, dirigida a la Secretaría General de Vivienda y haciéndola también extensiva a la Intervención General de la Junta de Andalucía en las cuestiones objeto de su competencia. Unas Recomendaciones que fueron aceptadas.

**La Secretaría General de Vivienda afirmó que dicha Resolución había sido tenida en cuenta en la elaboración de las bases reguladoras y la convocatoria de las ayudas al alquiler a vivienda habitual con motivo de la Covid-19** y, así se habían adoptado las siguientes medidas: facilitar la cumplimentación del modelo de solicitud de forma telemática, limitar la documentación a aportar, agilizar la tramitación de los expedientes, establecer un sistema de control financiero permanente que agiliza la fiscalización, consensuar criterios unificados con la Intervención General y para la tramitación de este programa por las Delegaciones Territoriales, mejorar la atención e información a la ciudadanía sobre la tramitación de sus solicitudes e impulsar un plan de choque con la incorporación de un equipo de 40 personas distribuidas en las ocho Delegaciones Territoriales.

“Un gran número de hogares no puedan acceder a una vivienda digna y adecuada si no es con ayuda pública”

A la vista del retraso en la tramitación acumulado en las anteriores convocatorias, en mayo de 2019 nuevamente incoamos de oficio una queja a fin de efectuar un seguimiento directo del proceso de tramitación de la convocatoria de ayudas al alquiler correspondiente al año 2018, aprobada mediante Orden de 17 de octubre de 2018, ante las numerosas quejas ciudadanas por el retraso en la resolución de sus solicitudes (queja 19/2709).

En marzo de 2020, coincidiendo con las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia con la Declaración del estado de Alarma, iniciamos de oficio la queja 20/1927 ante la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio por cuanto que a esta Defensoría le

preocupaba sobremanera que al ya extraordinario retraso que presidía la resolución de la convocatoria de ayudas al alquiler, ahora se añadiera la posible paralización, si quiera transitoria, del procedimiento de resolución y pago, especialmente de las solicitudes formuladas por los colectivos que se consideraron prioritarios, por no haberse previsto por la administración autonómica la prestación de este servicio como esencial, al no incluirlo como tal en la Orden de 15 de marzo de 2020.

**E**llo, nos llevó a interesarnos por las medidas que fueran a adoptarse a fin de que la tramitación de este procedimiento de concesión de ayudas al alquiler no se paralizara ni ralentizara aún más. De las respuestas recibidas, hemos podido conocer que aún estaban pendientes de resolver un abundante número de solicitudes de esta convocatoria y que uno de los escollos que encontraba su tramitación era el alto porcentaje de las solicitudes que necesitaban ser subsanadas, por no haber aportado la documentación necesaria.

**P**or otra parte, al tratarse de un procedimiento en concurrencia no competitiva, es necesario que los requerimientos y notificaciones se efectúen individualmente, lo que provoca un significativo retraso en la tramitación de las ayudas, especialmente en la situación en que nos encontrábamos.

**C**on respecto a su consideración de servicio esencial se nos decía que si bien en la declaración de servicios esenciales que recoge la citada Orden de 15 de marzo de 2020, no se realizaba una mención expresa a estas ayudas, sino que se engloban de forma amplia dentro de las competencias de vivienda, se continuaba el procedimiento de resolución y pago de las mismas, pero con las dificultades que conllevaba la situación de confinamiento, requiriéndose un periodo de adaptación al trabajo no presencial, que ya se iba consiguiendo.

**P**ara agilizar los procedimientos de concesión derivados de dicha convocatoria y favorecer su pronto pago se había estimado necesario adoptar una serie de medidas como sustituir la notificación individual de los actos administrativos que recaigan en el procedimiento por su publicación tanto en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía como en la página web de la Consejería de Fomento; en cuanto a la comprobación de requisitos para la concesión de ayudas al alquiler del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 podrían ser verificados con posterioridad a la resolución de concesión de la ayuda, quedando esta condicionada al cumplimiento de los mismos. Y respecto de las competencias de la Intervención fiscalización de las ayudas, se sustituyó la fiscalización previa por el control financiero permanente mientras dure la situación de estado de alarma, todo lo cual se esperaba facilitara su gestión.

**E**n esta línea, la Secretaría General de Vivienda en abril de 2020 dictó la «**Instrucción** sobre la **tramitación de la convocatoria de la Orden de 30 de octubre de 2018**, por la que se convocan, para el ejercicio 2018, ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, para el alquiler de vivienda habitual

a personas en situación de especial vulnerabilidad, con ingresos imitados y a jóvenes en la Comunidad Autónoma de Andalucía, **durante el periodo de alarma**» a fin de garantizar una aplicación igualitaria de estas ayudas de alquiler en todas las Delegaciones Territoriales de la Consejería y a cuyo amparo se habían resuelto y notificado en las últimas semanas, 3.938.

**E**n la última comunicación recibida de la Secretaría General de Vivienda en esta queja 19/2709, a finales de diciembre de 2020, se nos informaba de la evolución del estado de tramitación de la convocatoria. **Más de dos años después de la misma, se habían resuelto en total 10.964 expedientes, esto es, el 77.93% de las solicitudes presentadas al amparo de esta convocatoria de 2018.**



Únicamente Almería había resuelto el 100%, si bien hay que tener en cuenta que fue la provincia en la que se presentaron menos solicitudes (476). Le seguían Huelva con el 99,85% (742 solicitudes resueltas), Jaén con el 94,24 % (793 solicitudes resueltas), Córdoba con el 91.58% (1.184 solicitudes resueltas), Granada con el 89,67% (1.369 solicitudes resueltas), Cádiz con el 83.09% (2.689 solicitudes resueltas), Sevilla con el 70.42% (2.266 solicitudes presentadas) y finalmente Málaga con solo un 54.43% de expedientes resueltos (1.445 solicitudes presentadas).

A la vista de la respuesta recibida, la valoración que nos merecen las **medidas extraordinarias adoptadas no puede ser sino positiva a la vez que insuficientes**, concretamente en lo que se refiere a las relativas a la tramitación y resolución de las ayudas al alquiler de vivienda habitual correspondientes a la Convocatoria de 2018, por cuanto que, si por un lado, se ha conseguido tramitar un importante número de solicitudes, casi cuatro mil desde su adopción, lo que supone una cuantía mayor en pocas semanas a la cuantía de solicitudes resuelta en un período de casi un año y medio, se ha avanzado muy poco en lo que resta de procedimiento, pues aún quedan provincias pendientes de terminar su resolución definitiva.

La valoración final de este procedimiento de concesión de ayudas al alquiler correspondiente a la Convocatoria de 2018, que se ha visto afectado por la COVID-19, tendremos ocasión de efectuarla al hilo de la conclusión de las dos quejas de oficio relatadas en los párrafos precedentes.

Con independencia de estas ayudas, el Gobierno de la Nación durante 2020 puso en marcha otras medidas extraordinarias para hacer frente y minimizar el impacto económico y social de la COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual, o a personas especialmente vulnerables (Decreto Ley 11/2020 y Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana). En consecuencia, también iniciamos de oficio la queja 20/3832, ante la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, formulando resolución consistente en **Sugerencia** a fin de que **sin más demora se procediera a la inmediata convocatoria de dichas ayudas** procediendo a darles la publicidad necesaria para general y público conocimiento.

La primera de dichas convocatorias se reguló mediante la Orden de 8 de junio de 2020, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de **ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19**, publicándose la convocatoria respectiva el 1 de julio, pudiendo las solicitudes presentarse desde el 8 de julio hasta el 30 de septiembre de 2020, ambos inclusive.

La segunda línea de ayudas se reguló mediante la Orden de 27 de julio de 2020 de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio para la concesión de las otras ayudas, en

régimen de concurrencia no competitiva, a las **víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables**, y a las Administraciones públicas, empresas públicas y entidades sin ánimo de lucro, que faciliten una solución habitacional a dichas personas, habiéndose convocado las mismas, finalmente, mediante Orden de 1 de septiembre de 2020.

**A** juicio de esta Institución, aunque si bien se pusieron en marcha en Andalucía ambos programas, consideramos que han sido con retraso, pues no podemos olvidar que la norma del Gobierno que regulaba los mismos en desarrollo del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, se aprobó los primeros días del mes de abril, Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, no siendo hasta los meses de junio y julio respectivamente, en los que se aprobaron las bases reguladoras y en los meses de julio y septiembre las correspondientes convocatorias.

*Más información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.15. Vivienda, epígrafe 1.15.2.3*