



8. Igualdad de género

En el desglose de cada tema hemos incluido todo lo que se dice en el Informe Anual sobre ese tema, tanto en la **materia principal** como en **otras materias**. Asimismo, hemos incluido los artículos de la **Revista Resumen** del Informe Anual que afectan a este tema.

Materia principal	3
1.6. Igualdad de Género	3
1.6.1. Introducción	3
1.6.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	7
1.6.2.1. Integración de la Perspectiva de Género	7
1.6.2.2. Empleo público, trabajo y seguridad social	7
1.6.2.3. Servicios de interés general y consumo	11
1.6.2.4. Salud	14
1.6.2.5. Políticas Sociales	16
1.6.2.6. Menores, educación, cultura y deporte	16
1.6.2.7. Violencia de Género	19
1.6.2.8. Vivienda	20
1.6.3. Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	23
1.6.3.1. Quejas de oficio	23
1.6.3.2. Colaboración de las Administraciones	23
Este tema en otras materias	24
Balance del Defensor	24
3. Retos ante la COVID-19	24
3.4. Todo está cerrado. Hacia una administración humanizada e inclusiva en su digitalización	24
1.4. Educación	25
1.4.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas no universitarias	25
1.4.2.1. Educación Infantil 0-3 años	25
1.4.2.4. Equidad en la Educación	25
1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social	26
1.5.1. Introducción	26
1.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	27
1.5.2.4. El principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ámbito del acceso al empleo público y el desarrollo de las condiciones de trabajo	27
1.5.2.5. En relación con el acceso al empleo público	27
1.5.2.5.1. Afectación del derecho de acceso al empleo público como consecuencia de la situación originada por la pandemia de la Covid-19 (convocatorias "expres")	27
1.5.2.6. Quejas relacionadas con el reconocimiento y ejercicio de derechos de los empleados públicos	29
1.5.2.6.1. Impedimentos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.	29



1.5.2.6. Quejas relacionadas con el reconocimiento y ejercicio de derechos de los empleados públicos	29
1.5.2.6.3. Prevención y actuación en los casos de acoso laboral en la Administración de la Junta de Andalucía	29
1.5.2.7. En relación a las Políticas Activas de Empleo	30
1.5.2.7.3. El teletrabajo y su consolidación como modalidad de prestación de la actividad laboral	30
1.7. Infancia y Adolescencia	32
1.7.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	32
1.7.2.2. Maltrato a menores de edad	32
1.7.2.2.1. Denuncias de maltrato a menores de edad	32
1.7.2.2.2. Protocolos de intervención	32
1.7.2.9. Familias	33
1.7.2.9.2. Puntos de Encuentros Familiar	33
1.14. Urbanismo y Ordenación del Territorio	33
1.14.1. Introducción	33
1.15. Vivienda	34
1.15.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	34
1.15.2.1. Desahucios de viviendas	34
REVISTA DEL INFORME ANUAL	35
02. A debate	35
- Ciudad y Mujer. El Planeamiento Urbanístico también contribuye a la efectiva realización de la igualdad entre mujeres y hombres.	35
- Brecha digital. La nueva exclusión social	36
04. Mejorar las normas	38
- Garantizar la protección de niños y niñas víctimas de violencia sexual. Las estadísticas sobre abusos sexuales acreditan que un porcentaje significativo de menores de edad son autores de dichos abusos	38
- Convocatorias exprés. Los efectos de la pandemia de la Covid-19 también se han dejado sentir en la organización de los servicios públicos y, más concretamente, en los procesos urgentes que se han convocado para el acceso al empleo público	39
06. Atención e información ciudadana	41
- Mejorar y humanizar los servicios de Información y atención ciudadana	41
07. Servicio de Mediación	43
- Promover la cultura de Paz. Inversión de los modelos de gestión de la confrontación a la colaboración, en aras de la Paz social	43
08. Informes especiales	44
- Los 13 retos del Defensor del Pueblo andaluz para afrontar la COVID-19	44



Materia principal

1.6. Igualdad de Género

1.6.1. Introducción

Como cada año, abordamos en este Capítulo de nuestra Memoria Anual el estado en que se encuentra la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres en Andalucía a la luz de las quejas tramitadas por esta Defensoría en el ejercicio de 2020.

En la memoria de este año es referencia obligada las consecuencias que para la igualdad de género ha tenido la declaración como pandemia el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud el brote de la COVID-19 que, como hemos visto desde entonces a lo largo de todo 2020, ha generado una crisis mundial que va mucho más allá de ser solo una crisis sanitaria, dadas las importantes repercusiones a nivel social y económico que se han puesto en evidencia.

Aún cuando estas consecuencias hemos tenido ocasión de analizarlas en el Informe Extraordinario presentado por esta Defensoría al Parlamento de Andalucía en noviembre de 2020 ("Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia"), no podemos sino reiterar de nuevo en esta Memoria Anual que las mismas han recaído con más fuerza sobre las mujeres acentuando todavía más las desigualdades que aún perviven; este impacto de género se ha puesto de manifiesto, en mayor o menor medida, en las quejas tramitadas por este Comisionado Parlamentario a lo largo de 2020 y que, como no puede ser de otro modo, los hechos y problemáticas que se nos han trasladado se han visto impregnados por las consecuencias y efectos de la pandemia.

Tanto los organismos internacionales como nacionales, han llegado al consenso de que el impacto de género que ha producido la crisis sanitaria ha alcanzado en diferente medida a mujeres y hombres. A este respecto en España el Instituto de la Mujer publicó un informe en el que analiza el impacto de la crisis generada por la COVID-19 sobre las mujeres, con la finalidad de conocer el alcance del impacto de género que ha producido la crisis sanitaria e incorporarlo en la respuesta que haya de darse, en el que, a nuestro juicio, los roles de género tienen un especial protagonismo.

Así, por ejemplo, la mayor presencia femenina en el personal sanitario en todo el mundo, también las mujeres son mayoría en sectores del comercio de alimentación y de los servicios de limpieza hospitalaria y de residencias. Las mujeres siguen realizando la mayor parte del trabajo doméstico y cuidado de personas dependientes, remunerado y no remunerado, asumiendo también una mayor carga mental derivada de la misma. Además, muchas mujeres se han visto abocadas a no poder seguir trabajando por tener que hacer frente a las tareas de cuidado cuando se cerraron los centros escolares.

Esta asignación del rol de cuidadora a las mujeres posiciona a las profesionales sanitarias en la primera línea de respuesta a la enfermedad, a ellas se suman limpiadoras, dependientas y cajeras de tiendas de alimentación y supermercados, merece atención la situación de las empleadas del hogar y cuidadoras, especialmente aquéllas que trabajan como cuidadoras internas de personas mayores o dependientes, un conjunto de profesiones imprescindibles y feminizadas que evidencian **la necesidad de que los cuidados formen parte de la estrategia social y económica de los estados y que esta incluya el enfoque de género.**

Por otra parte, **las mujeres sufren mayor precariedad y pobreza laboral**, lo cual las sitúa en un peor lugar para afrontar un nuevo periodo de crisis (especialmente mujeres jóvenes, las mujeres con baja cualificación y las mujeres migrantes), además algunos de los sectores más afectados, como el comercio, turismo y hostelería, están altamente feminizados.

La crisis generada por la COVID-19 tiene además una dimensión social importante en el ámbito privado que, nuevamente coloca a las mujeres al frente de la respuesta a la enfermedad, ya que son las que realizan la mayor parte del trabajo doméstico pues el 70% de las tareas de cuidado recae en las mujeres, en consecuencia si no se ponen en marcha mecanismos de corresponsabilidad desde todos los ámbitos, administraciones, empresas y hogares, difícilmente se van a poder superar las dificultades habituales de conciliación laboral y familiar.



Especialmente afectadas son las familias monoparentales, ocho de cada diez encabezadas por mujeres, tal como cada año tenemos ocasión de poner de manifiesto en este Informe Anual, especialmente cuando se trata de poder satisfacer derechos sociales como el del acceso a la vivienda o a las ayudas sociales públicas.

A las consecuencias directas provocadas por la COVID-19, se suman también factores agravantes del desempleo en España y que impactan de manera diferente en mujeres y hombres, como son la elevada tasa de temporalidad, la dependencia del turismo, un tejido empresarial formado por pymes y autónomos/as y una brecha en la tasa de empleo de las mujeres del 11,7%.

Por lo que se refiere a la **violencia de género y otros tipos de violencia contra las mujeres**, en contextos de confinamiento como el que se ha vivido en España y a nivel mundial, las mujeres que sufren violencia de género, las mujeres víctimas de trata y explotación sexual, así como las mujeres prostituidas, constituyen colectivos especialmente vulnerables y necesitados, por ello, de una mayor protección.

En el caso de las mujeres víctimas de violencia de género sus riesgos se han visto agravados, ya que se vieron forzadas a convivir con su agresor. En este sentido, la ONU ha realizado un llamamiento mundial para actuar frente al repunte de la violencia de género durante la pandemia y en situaciones de aislamiento.

Los datos recogidos a nivel estatal y andaluz durante el periodo de confinamiento por la COVID-19 así lo corroboran al reflejar el aumento de las peticiones de ayuda por violencia de género.

Dentro de las actuaciones e intervenciones desarrolladas por esta Defensoría desde el **Área de empleo público, trabajo y seguridad social** han destacado las dirigidas a corregir y prevenir situaciones de desigualdad en estos ámbitos ante la persistencia de situaciones de discriminación al no quedar garantizado el principio de igualdad de género y no aplicarse las medidas de acción positiva que aseguren la efectiva igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos en estas materias.

Así por ejemplo, el carácter discriminatorio de las ofertas de acceso al empleo público que en opinión de las personas que acuden a nosotros no garantizan la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres; la aplicación del marco legal que establece el derecho del personal del sector público andaluz al disfrute del permiso de paternidad; las quejas de mujeres trabajadoras denunciando la falta de adopción de medidas de protección para prevenir el riesgo de contagio por parte de sus empresas; las numerosas denuncias relativas a las ofertas extraordinarias de empleo, promovidas por la Administración de la Junta de Andalucía, y que se vienen realizando en el marco de las medidas de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19 por presuntamente discriminatorias por cuestión de sexo, etcétera.

En el ámbito de los **servicios de interés general y consumo**, es de destacar la incidencia que ha tenido la pandemia generada por la COVID-19, fundamentalmente relacionada con la prestación del servicio público domiciliario de agua potable, cuyo disfrute y prestación es imprescindible para garantizar la aplicación de las medidas sanitarias de higiene que han debido reforzarse para contener la propagación del coronavirus.

Pues bien, en algunas de estas quejas la transversalidad del principio de igualdad se hace plenamente patente, concretamente en aquellas presentadas por mujeres, titulares de familias monoparentales con personas menores a cargo, en situación de vulnerabilidad económica y social, algunas son víctimas de violencia de género, solicitando ayuda ante la interrupción, corte o amenaza de corte de este suministro básico por falta de pago de las facturas, al no haber podido afrontarlas a consecuencia de la escasez de sus recursos económicos.

Por otra parte, las cuestiones **de género también están presentes en lo que atañe a la salud de las personas**, ello explica que prestemos la necesaria atención a los tratamientos directamente relacionados con necesidades típicamente femeninas, como la fertilidad y la consecución de la gestación a través de técnicas de reproducción humana asistida; en la atención especializada constituye una peculiaridad la práctica de **intervenciones quirúrgicas de reconstrucción mamaria**, que aunque se ve afectada por las mismas demoras que afectan a otro tipo de operaciones, vienen siendo objeto de nuestro constante interés, al demandarlo así las mujeres afectadas y deseosas por culminar el proceso de su "normalización" física y mental.



En lo que respecta a las **Políticas Sociales**, la única peculiaridad que podemos traer a colación en 2020, que guarde una relación, al menos tangencial, con el principio de igualdad, ha venido de la mano de las reformas extraordinarias adoptadas en materia de ayudas de protección social de emergencia, a causa de la crisis social abierta por la pandemia. Las **demoras muy acusadas en la resolución de expedientes de renta mínima de inserción social** en Andalucía, a las que de forma recurrente nos referimos en todas nuestras últimas Memorias Anuales, han tenido que intentar remediarse recurriendo a normativa extraordinaria, generada ad hoc para procurar un sostén de apoyo a las familias con menores que, como decimos, son más abundantemente monomarentales.

Por lo que se refiere a las quejas en materia de **menores, educación, cultura y deporte**, en este Área el número de expedientes cuya temática, con carácter transversal, se encuentra relacionada -en mayor o menor medida- con cuestiones que inciden en el principio de igualdad de género, se ha duplicado respecto del ejercicio anterior.

Como viene siendo práctica habitual, muchas de estas quejas están relacionadas con el fenómeno de la violencia de género: denuncias por ausencia de medidas cautelares en procesos de separación de mujer víctima de violencia de género; denuncias por la escasa protección para los hijos de la víctima; disconformidad con la valoración de riesgo de las mujeres víctimas y de sus hijos menores de edad; o demoras en los procedimientos de divorcio en los casos de violencia de género.

La declaración del estado de alarma trajo consigo la aplicación de medidas muy severas de restricción de la libertad de movimiento y del desarrollo de las actividades cotidianas de toda la población. Y fueron los niños, niñas y jóvenes, uno de los colectivos más perjudicados.

En materia de **violencia de género**, como viene siendo habitual hemos incoado queja de oficio ante las noticias de fallecimientos de mujeres a manos de sus parejas o exparejas sentimentales, que han sido víctimas de este crimen machista en Andalucía durante 2020, cuya gran mayoría no había interpuesto denuncia previa.

También hemos recibido algunas quejas de mujeres expresándonos un grito de ayuda ante la dureza de estar conviviendo con su maltratador en los días del confinamiento absoluto tras la Declaración del Estado de Alarma y que al no vivir en territorio andaluz remitimos al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Por lo demás son reseñables una queja interpuesta por un grupo numeroso de asociaciones de mujeres al no habersele concedido las subvenciones de las que venían siendo habitualmente beneficiarias de las convocadas por el Instituto Andaluz de la Mujer y otras dos en la que se plantea una problemática relacionada con la condición de víctima de violencia de género para poder acceder a las ayuda económica de la Renta Activa de Inserción que concede el Servicio Público de Empleo Estatal.

Especialmente dramáticas son las quejas en materia de **vivienda, tal como venimos reiterando año tras año**. Muchas de estas quejas por necesidad de vivienda se presentan por familias monomarentales, mujeres-madres que asumen la crianza de sus hijos e hijas en solitario, que no cuentan casi con ningún recuso económico o con algunos de muy escasa cuantía, en situación de desempleo o con empleos precarios, siendo subsidiarias de prestaciones y ayudas sociales.

Si a ello se le une además, ser o haber sido víctima de violencia de género o tener ellas o algún miembro de su familia una discapacidad o ser una mujer ya mayor, o haber nacido en otro país, añadiéndose el carecer de recursos económicos suficientes para poder satisfacer la necesidad de vivienda de ellas mismas y de sus familias, qué duda cabe que son factores de vulnerabilidad añadidos que las pone, las más de las veces, en verdaderas situaciones de exclusión social y económica o en riesgo de estarlo.

Referenciamos a continuación la normativa más destacada aprobada este año 2020 directamente relacionada con las materias tratadas en este capítulo.

En el ámbito estatal:

- El **Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo**, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19, ha previsto la preferencia del trabajo a distancia, frente a la cesación temporal o reducción de la actividad; la adaptación del horario y reducción de jornada para el cuidado de cónyuge, pareja de hecho o familiares hasta 2º grado de consanguinidad cuando concurren



circunstancias excepcionales relacionadas con las actuaciones necesarias para evitar la transmisión comunitaria de la COVID-19.

- Por el **Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo**, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19, se crea un subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas integradas en el sistema especial de empleados de hogar familiar que tendrán derecho, en caso de estar dadas de alta como tales a fecha de 14 de marzo de 2020, en caso de que hayan dejado de prestar servicios en uno o varios domicilios, total o parcialmente o que hayan sido objeto de despido o desistimiento de contrato durante la crisis sanitaria.

- El **Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo**, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género, mediante el que se adopta una serie de medidas organizativas dirigidas a garantizar el adecuado funcionamiento de los servicios existentes destinados a la protección de ambos colectivos, así como la adaptación de los mismos a las circunstancias excepcionales que supone el confinamiento.

En el ámbito autonómico cabe citar:

- El **Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo**, por el que se establecen medidas administrativas extraordinarias y urgentes en el ámbito social y económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), por el que se llevan a cabo una serie de modificaciones en la regulación de la Renta Mínima de Inserción en Andalucía, destacando las siguientes: Se reconoce **una nueva situación de emergencia social para las unidades familiares con menores a cargo y unipersonales**.

- El **Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril**, introdujo modificaciones normativas en el **Decreto-ley 3/2017** regulador de la renta mínima de inserción social en Andalucía, que, por lo que interesa en este ámbito, se concretan en una nueva delimitación temporal de la condición de víctima de violencia de género, a efectos de tramitación de la solicitud de renta mínima como supuesto de urgencia social. Establece ahora el artículo 4.5.a), el requisito de haber sido víctima de violencia de género en los últimos dos años y/o contar con medidas de protección para víctimas de violencia de género en vigor en el momento de la solicitud.

- **Orden de 15 de marzo de 2020**, por la que se determinan los servicios esenciales de la Administración de la Junta de Andalucía con motivo de las medidas excepcionales adoptadas para contener el COVID-19, declaró como **esencial al Instituto Andaluz de la Mujer en la atención que presta a las víctimas de violencia de género**.

- **Adaptación en la Comunidad Autónoma de Andalucía del Plan de Contingencia contra la violencia de género ante la crisis del COVID-19: medidas adicionales dirigidas a víctimas de trata, explotación sexual y a mujeres en contextos de prostitución**.

- **Resolución de 24 de noviembre de 2020**, del Instituto Andaluz de la Mujer, por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva a entidades sin ánimo de lucro para la atención a mujeres en situación de riesgo de exclusión social y especialmente vulnerables ante la violencia de género para 2021.

- **Orden de 27 de julio de 2020** mediante la que se aprueban las bases reguladoras para la **concesión de 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 solución habitacional a las mismas.

- **Orden de 1 de septiembre de 2020**, por la que se convocan las anteriores ayudas cuyo plazo de presentación de solicitudes iba del 9 de septiembre al 30 de noviembre, mediante procedimiento de concurrencia no competitiva y se establecía que se habían de tramitar necesariamente a través de los servicios sociales.

- **Orden de 5 de octubre de 2020**, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a la **conciliación de la vida personal, familiar y laboral en Andalucía**, cuyo objetivo es propiciar mejores condiciones para **que la mujer no tenga que abandonar el mercado laboral**, y propiciar que tanto hombres como mujeres puedan **conciliar sus tareas labores con las familiares**.



1.6.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.6.2.1. Integración de la Perspectiva de Género

Como cada año, esta Defensoría efectúa una concisa valoración de las estadísticas de las **quejas y consultas anuales tramitadas en 2020 sin incluir las gestionadas en el año** que devienen abiertas de ejercicios anteriores. Esto último, lo tratamos en el [capítulo 7](#) del presente informe.

Ello en un intento de extraer cuáles son los principales problemas que preocupan a los hombres y mujeres de Andalucía e incorporar la perspectiva de género en el análisis de sus actuaciones, lo que implica reconocer que una cosa es la diferencia sexual y otra cosa son las atribuciones, ideas, representaciones y prescripciones sociales que se construyen tomando como referencia a esa diferenciación sexual.

En el ejercicio 2020, **por segunda vez consecutiva las quejas presentadas por mujeres superan en número a las presentadas por el sexo masculino**, suponiendo ese mayor número casi 300 quejas más, 4.391 promovidas por mujeres frente a 4.098 por hombres, observándose una mayor distancia que en 2019, en el que el número de personas promoventes por sexos quedó prácticamente igualado, con una mínima diferencia de 5 quejas a favor del sexo femenino.

Clásicas vienen siendo las materias en las que las mujeres presentan un mayor número de quejas respecto a los hombres, así en materia de igualdad, servicios sociales, dependencia, vivienda, educación, personas menores y este año también se ha producido esta circunstancia en las materias de salud, personal del sector público, seguridad social y políticas activas de empleo, si bien en estos tres grupos de materias las diferencias son menores entre sexos que en las anteriores en las que el número de mujeres promotoras de quejas casi dobla o sobrepasan el doble respecto a los hombres. [Ver tabla.](#)

Comentario aparte nos merece la pena efectuar respecto de lo que ocurre con **las consultas que se formulan a nuestra Oficina de Información** por todo tipo de personas, tengan queja en trámite con esta oficina, o simplemente acudan para exponer su problema y solicitar orientación e información sobre qué hacer para la mejor defensa de sus derechos o si el asunto planteado podría ser competencia del Defensor del Pueblo Andaluz como defensor de los derechos de la ciudadanía.

En 2020, la misma tendencia que en las quejas podemos observar en las consultas pero en una mucha mayor medida, así frente a las 9.845 consultas formuladas por mujeres, han sido 6.674 hombres los que se han dirigido a nosotros en demanda de información.

En cuanto a la **distribución provincial del número tanto de quejas como de consultas desagregadas por sexo** con respecto a su peso poblacional su evolución puede consultarse también en la tabla que aparece en este Informe Anual en el capítulo de Datos estadísticos. [Ver tabla.](#)

1.6.2.2. Empleo público, trabajo y seguridad social

Durante el año 2020, dentro de las actuaciones e intervenciones desarrolladas desde el Área de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social del Defensor del Pueblo Andaluz han destacado las dirigidas a corregir y prevenir situaciones de desigualdad en estos ámbitos ante la persistencia de situaciones de discriminación al no quedar garantizado el principio de igualdad de género y no aplicarse las medidas de acción positiva que aseguren la efectiva igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos en estas materias ([queja 19/6033](#), [queja 19/6401](#), [quejas 20/0004](#), [20/0731](#), [20/0809](#), [20/1468](#), [20/1776](#), [20/2375](#), [20/3335](#), [20/5806](#), [20/6068](#), [20/6271](#), [20/6752](#), [20/6831](#), ...).

El aspecto más destacable, en relación con esta materia transversal, es, también, el de la incidencia negativa que la pandemia de la COVID-19 ha tenido en la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres.

Esta pandemia ha generado la más grave crisis de la época moderna que ha afectado a las relaciones humanas, económicas y sociales en todos los ámbitos y sectores a nivel mundial. La COVID-19, además de constituir una grave amenaza para la salud pública, ha generado graves consecuencias a nivel económico y social, entre las que destaca las que se han producido en el ámbito laboral y social que ha afectado particularmente a las empresas, trabajadores y colectivos más desfavorecidos, poniendo en riesgo los puestos de trabajo y el bienestar de millones de personas.



Los efectos de esta crisis han sido particularmente importantes en el mundo del trabajo, en el que las medidas de confinamiento impuestas por la declaración del estado de alarma, junto a la limitación de los desplazamientos de personas, las interrupciones en la cadena de suministros y el cierre total o parcial de centros de trabajo, han provocado un impacto muy negativo sobre las relaciones laborales, que se han visto especialmente afectadas por esta situación.

Las consecuencias adversas en el mercado de trabajo que ha provocado la pandemia han incidido en todas las categorías de personas trabajadoras de forma generalizada, pese a que algunos grupos y sectores se han visto especialmente afectados, entre ellos el de **las mujeres que han visto empeoradas drásticamente las condiciones para mantener su empleo o acceder al mercado de trabajo.**

La desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso al mercado laboral y en las condiciones de trabajo, ha dado un paso atrás con esta crisis al precisarse de un mayor apoyo en las tareas de atención a familiares y personas dependientes, que recaen fundamentalmente sobre las mujeres, **y afectar con mayor amplitud y menor cobertura a sectores de actividad claramente feminizados, como el servicio doméstico o el de cuidadoras.**

Así se pone de manifiesto en los datos interanuales de paro registrado en Andalucía en diciembre de 2020, que asciende a 969.437 personas (un 17,66% más que en diciembre del año anterior), de las que 564.069 son mujeres (el 58,18%). Porcentaje que ha aumentado cinco puntos porcentuales respecto al mismo mes de 2019, en el que el porcentaje de población femenina en paro era del 53,14%.

En cuanto a las quejas remitidas a la Institución en materia de empleo durante este periodo, cabe reseñar las que nos dirigieron trabajadoras de empresas de servicios de teleinformación -con presencia muy mayoritaria de mujeres-, al inicio del estado de alarma, denunciando la falta de adopción de medidas de protección para prevenir el riesgo de contagio por parte de sus empresas (queja 20/1775, queja 20/1776, ...).

En estas quejas, sin perjuicio de no poder intervenir de una manera directa en estos casos al tratarse de empresas de naturaleza jurídico-privada, informamos a las personas interesadas de las normas que resultaban de aplicación (Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y art. 5 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo). Asimismo, les orientamos para que se dirigieran a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a quien le compete la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, debiendo denunciar ante la misma las circunstancias que nos exponían a fin de que se pudieran adoptar, en su caso, las medidas procedentes.

Otro asunto a destacar en cuanto a quejas recibidas en relación con esta materia, es el de las numerosas denuncias que hemos recibido relativas a las ofertas extraordinarias de empleo, promovidas por la Administración de la Junta de Andalucía, y que se vienen realizando en el marco de las medidas de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19 (entre otras, las quejas 20/4322, 20/4507, 20/4758, 20/5017, 20/6209 y la 20/7738).

En estas quejas, además del incumplimiento de los principios constitucionales de acceso al empleo público, se denuncia también el carácter discriminatorio de estas convocatorias al excluir de las mismas a aquellas personas que se encuentren incluidas en alguno de los colectivos de riesgo establecidos en el apartado tercero de la Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública, de 13 de marzo de 2020, entre los que se incluyen las mujeres embarazadas.

Dichas quejas se comentan en mayor profundidad en el Capítulo 1 del presente Informe Anual correspondiente a las materias de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social.

Entre las quejas tramitadas en este ejercicio que afectan a la efectividad del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos, cabe destacar la [queja 19/6033](#).

En dicha queja la interesada nos denunciaba que, tras realizar el primer examen de las oposiciones para el ingreso en el Cuerpo de Maestros, encontrándose embarazada de 38 semanas, éste se invalida por la Dirección General de Personal del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos al detectarse un error técnico en dicha prueba, convocándose su repetición para una fecha posterior.

El mismo día en que se fijó la repetición de la convocatoria la interesada ingresó en el hospital para dar a luz. Tras comunicar estas circunstancias a la Delegación Territorial de Educación de Huelva, la funcionaria



que la atendió le indicó que se lo comunicaría a la jefa de servicio y que se pondrían en contacto con ella. Asimismo, se le comunicó esta situación al presidente del tribunal de la oposición que le informó que ellos no podían hacer nada y que se dirigiera a la Delegación que, a su vez, comunicó que lo trasladaría a la Consejería para dar una respuesta, sin que a la fecha de presentación de la queja hubiera recibido contestación alguna al respecto desde ningún órgano administrativo de la misma.

Una vez admitida a trámite la queja la Dirección General de Personal del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos nos informa que, en cumplimiento de lo dispuesto en la base séptima de la Orden de 25 de marzo de 2019, reguladora de la convocatoria de dicho proceso selectivo, decidió que no procedía realizar una nueva prueba a la interesada, toda vez que en el apartado 1 de la misma se establecía que: *"El personal aspirante será convocado para sus actuaciones ante los tribunales en único llamamiento, siendo motivo de exclusión del procedimiento selectivo la no comparecencia a cualquiera de ellas"*.

Tras analizar los hechos denunciados por la interesada en relación con la normativa y doctrina jurisprudencial que resulta de aplicación, consideramos que **la situación planteada afecta a su derecho a tener un trato similar que el resto de opositores para su acceso a la función pública, viéndose perjudicada, en su condición de mujer, por razón de su maternidad**, otorgándole un trato al margen del principio constitucional de igualdad.

Circunstancias que no pueden convertirse, en ningún caso, en un obstáculo o desventaja respecto a otros aspirantes en el proceso selectivo, contraviniendo con ello el principio de igualdad efectiva de hombres y mujeres que consagra el artículo 14 de la CE y garantiza la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva entre Mujeres y Hombres, (artículos 3 y 8) y el Estatuto de Autonomía para Andalucía y, de modo expreso, en este ámbito, el artículo 61.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

Dichos preceptos establecen que el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres supone la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón de sexo y, especialmente, las derivadas de la maternidad, especificándose que **todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo y la maternidad constituye discriminación directa por este motivo**, comprometiendo a los órganos de selección a velar especialmente porque quede garantizado este principio en los procesos de acceso al empleo público.

Y, más aún, en el caso que nos ocupa, en el que la interesada se ve doblemente perjudicada, toda vez que, en sus circunstancias de embarazo prolongado, realizó la prueba correspondiente en el día y hora inicialmente señalados por la Administración. Prueba que fue invalidada por "errores técnicos" que se produjeron en el desarrollo de la misma, ajenos a la interesada, y que motivaron la nueva convocatoria para la realización de la misma en otra fecha en la que le fue imposible acudir por estar de parto, lo que fue debidamente comunicado a esa Administración, con la solicitud de repetición del examen, así como de otras alternativas que ofreció.

Por ello, no puede ampararse esa actuación administrativa en el hecho de que las bases imponían que las pruebas del proceso selectivo se realizarían en llamamiento único y con idéntico ejercicio para todos los aspirantes.

A este respecto, como se afirma en la Sentencia 303/2017, de 26 mayo, del TSJ de la Comunidad de Madrid, en la que se trata un supuesto similar, se afirma que, aunque *"constituye doctrina reiterada del Tribunal Supremo la que declara que sin negar el carácter vinculante que poseen las bases de cualquier convocatoria, su interpretación y aplicación debe hacerse siempre en el sentido más favorable a la mayor efectividad del artículo 23.2 de la Constitución y, en consecuencia, deberá ser rechazada cualquier aplicación de las mismas que conduzca a un resultado que no sea compatible con el derecho reconocido en el precepto Constitucional. Y esta clase de resultado es de apreciar cuando la estricta aplicación de unas bases dificulten el acceso a la función pública en virtud de criterios carentes de racionalidad, con una desproporción manifiesta o derivados de hechos que no sean imputables al aspirante que sufriría la exclusión"*.

Por tanto, aunque estimamos necesaria la modificación de las bases de la convocatoria de este proceso para que prevean, de forma específica, este tipo de situaciones, como ya se hace en las convocatorias de otras Comunidades Autónomas, consideramos que las propias Bases de la convocatoria aprobadas por



la Orden de 25 de marzo de 2019 hubieran permitido resolver favorablemente la situación planteada en función de dichos criterios.

Así, en la base 7.7.1.c) de la convocatoria se incluye, entre las funciones que se asignan a los órganos de selección de este proceso selectivo, «la resolución de las dudas que pudieran surgir en aplicación de las normas que regulan este procedimiento, así como las actuaciones en los casos no previstos, con pleno sometimiento a la ley y al derecho». Previsión que, en nuestra opinión, como se reconoce en la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 14 marzo 2014, hubiera permitido a los órganos de selección acoger la petición de la interesada y establecer la medida oportuna que garantizara su derecho a no ser discriminada por su situación de maternidad, «pues no se puede dar por cierto que la previsión del llamamiento único de la base (...) cerrase la puerta absolutamente a toda demanda de trato diferente con independencia de la causa que invocara».

Asimismo, se puso de manifiesto a la Administración educativa, en relación con otras motivaciones implícitas en su informe, el Fundamento Jurídico Cuarto de la referida STS de 14 marzo 2014 en el que se considera que no son relevantes para la decisión del caso, «ni el hecho de que el proceso selectivo hubiera concluido más de un año antes de que se dictara la sentencia, ni las consecuencias que de su fallo estimatorio pudieran derivarse para quienes fueron nombrados a su conclusión. Lo primero porque esa circunstancia no sana las infracciones al ordenamiento jurídico que pudieran haberse cometido por la Administración autonómica y lo segundo porque, conviene destacarlo, la Sala de Valladolid no pronunció un fallo anulatorio, sino que se limitó a declarar el derecho de la Sra. (...) a realizar el ejercicio de la fase de oposición y a seguir las ulteriores fases selectivas previstas por las bases, de superar la primera.»

También considera irrelevante para determinar la legalidad de la sentencia impugnada, «el mayor o menor número de participantes admitidos o de aspirantes que se presentaron a la fase de oposición», así como tampoco el hecho de que la interesada «no impugnara las bases de la convocatoria».

A este respecto, también manifestamos a la Consejería de Educación y Deporte, que **en otros procedimientos selectivos masivos que se llevan a cabo en la Administración de la Junta de Andalucía, en concreto en el ámbito sanitario, estas situaciones están contempladas y resueltas** en las correspondientes Bases de los procesos selectivos que se convocan en dicho ámbito.

Por todo ello, de acuerdo con el mandato expreso que deriva de las normas legales citadas así con la consolidada doctrina constitucional y jurisprudencial sobre discriminación por razón de sexo a que hacíamos referencia en la Resolución, consideramos que **la persona promotora de esta queja no puede verse perjudicada por decisiones administrativas contrarias a los mandatos legales de igualdad de trato entre hombres y mujeres** y exclusión de cualquier tipo de discriminación directa o indirecta por razón de sexo en razón de su maternidad.

En este caso, como se afirma en la mencionada STC 66/2014, de 5 de mayo, «corresponde inicialmente a la Administración ofrecer medidas alternativas razonables a la situación específica de la trabajadora derivada de la maternidad, que neutralicen una posible vulneración del principio de no discriminación del art. 14 CE» e impidiesen que «la maternidad fuese obstáculo para el acceso al empleo público, a la promoción y a la formación profesional de las mujeres».

En consecuencia, ante las circunstancias expuestas, recomendamos a la Consejería de Educación y Deporte que se adoptaran las medidas administrativas oportunas para evitar que se produjeran los posibles perjuicios a la interesada, por razón de su maternidad, y le sugerimos se adoptaran las medidas pertinentes para que estas situaciones no vuelvan a producirse en próximas convocatorias.

La Administración, educativa en su respuesta, nos traslada la no aceptación de la Resolución ante la complejidad y celeridad con que se tienen que desarrollar los procesos selectivos del personal Docente, que hace inasumible su aceptación.

Ante dicha respuesta significamos a la Consejería de Educación y Deporte que el contenido de **la Resolución que se le dirigió**, con independencia de las dificultades que se planteen para su aplicación práctica, consideramos que **pone de manifiesto la existencia de unas normas constitucionales y legales que resultan de obligado cumplimiento, en todo caso, para dicha Administración**, que debe adoptar a tal fin las medidas procedentes para ello, como así se ha hecho por parte otras Administraciones públicas.



Otras quejas a destacar en esta materia son la **queja 19/6401**, iniciada de oficio y la queja 20/0731 en la que se cuestionaban los criterios que se estaban acordando por la Administración de la Junta de Andalucía para la aplicación del marco legal que establece el derecho del personal del sector público andaluz al **disfrute del permiso de paternidad**, legalmente reconocido, en caso de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento de un hijo/hija.

En concreto, la cuestión planteada eran las dudas que nos surgían para la aplicación de las normas legales reguladoras de dicho permiso, a partir de la previsión que se contenía en el apartado II.b) de la Circular 1/2018, de 16 de noviembre de 2018, de la Secretaría General para la Administración Pública, para la aplicación de las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar del Acuerdo Marco de 13 de julio de 2018.

Tras la solicitud del correspondiente informe a dicha Administración, se recibe la preceptiva respuesta de la Viceconsejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, con la que se adjuntaba la nueva Instrucción 3/2019, de 4 de diciembre, de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, en materia de jornada laboral, vacaciones y permisos en el ámbito de la Administración General de la Junta de Andalucía, de sus instituciones, agencias administrativas y agencias de régimen especial, previamente debatida con las organizaciones sindicales en la Mesa Sectorial de negociación de la Administración General de la Junta de Andalucía y en la Comisión del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de dicha Administración.

En la referida Instrucción, en sus apartados 8.3 y 8.5, se establecen los criterios para el disfrute del permiso del progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija, considerando que **la regulación establecida para el año 2020 sí se adecua a la normativa que reconoce y garantiza este derecho a las personas que se encuentren en dicha situación**.

En consecuencia, se procedió a dar finalizadas nuestras actuaciones en los referidos expedientes de queja.

1.6.2.3. Servicios de interés general y consumo

Debemos comenzar este apartado reseñando la aprobación de una nueva normativa que nos parece especialmente relevante en relación al ámbito que nos ocupa, y cuya publicación se ha producido coincidiendo con la redacción de este Informe.

Nos referimos al **Real Decreto 1/2021**, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad.

Esta norma regula el concepto *persona consumidora vulnerable*, dando respuesta a una antigua aspiración de esta Institución, compartida por muchas de las administraciones y asociaciones del tercer sector de acción social, que venían demandando desde hace tiempo la necesidad de definir claramente este concepto para dotar de seguridad jurídica a las medidas adoptadas para reforzar la protección de las personas consumidoras en situación de especial vulnerabilidad.

La norma establece que, «a los efectos de esta ley y sin perjuicio de la normativa sectorial que en cada caso resulte de aplicación, tienen la consideración de personas consumidoras vulnerables respecto de relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad».

Se trata de una definición compleja porque parte de la consideración de que las situaciones de vulnerabilidad que pueden afectar a una persona en una relación de consumo pueden ser muy variadas, cambiantes y depender de factores muy diversos, que pueden incluso provocar que una persona pueda ser vulnerable en una determinada relación de consumo y no serlo en otra.

En este sentido, el Real Decreto-ley considera que la vulnerabilidad también tiene un componente transversal de género, por lo que las mujeres constituye uno de los colectivos sociales que deben ser objeto



de un régimen de especial protección en sus relaciones de consumo. Así, en la exposición de motivos de la norma se señala lo siguiente:

«Entre otros obstáculos que impiden o dificultan el desarrollo en condiciones de igualdad en las relaciones de consumo, la cuestión del género bien puede entenderse como otro de los factores de vulnerabilidad. Por ejemplo, de acuerdo con datos del INE, las compras por internet por parte de las mujeres son 0,9 puntos porcentuales inferiores a las de los hombres. El hecho de que el género sea un factor estructural que posiciona en condición de subordinación en el ámbito económico se aprecia con claridad en los indicadores de capacidad económica, puesto que la renta neta anual media en los hogares es mayor en aquellos en los que la persona de referencia es un hombre (30.531 euros) que en los que lo es una mujer (25.198 euros). En relación con las pensiones, por ejemplo, y de acuerdo con datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la pensión media de las mujeres en octubre de 2020 ascendió a 813,52 euros por 1.235,18 euros de los hombres.

Asimismo, entre las dificultades que impiden el desarrollo en condiciones de igualdad en las relaciones de consumo por cuestiones de género, la violencia de género y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual han de ser contempladas en razón de su especial incidencia. La violencia de género sitúa a las mujeres en riesgo de exclusión social, frustrando sus posibilidades de inserción en el mundo laboral o sus expectativas de independencia económica, todo ello como consecuencia del control que ejerce el agresor sobre las víctimas mujeres. Según datos de la Cruz Roja, el 84 % de las mujeres víctimas de violencia de género están en riesgo de pobreza y exclusión social, lo que afecta de una forma directa a sus relaciones de consumo.

Adicionalmente, y en el ámbito de la cuestión de género, se encuentran las familias monoparentales. Estos colectivos, encabezados por mujeres en un 81 % de los casos, afrontan necesidades que los sitúan en una posición de desigualdad en las relaciones de consumo. El 46,8 % de estos hogares se encuentra en riesgo de pobreza y exclusión social y tienen una tasa de pobreza infantil quince veces superior a la media. Asimismo, las mujeres que encabezan estos hogares han de enfrentarse a situaciones de empleabilidad inestables, debido a las escasas posibilidades de conciliación que ofrecen las empresas, lo que provoca que muchas de ellas se puedan encontrar en situación de desempleo o de trabajo en situación irregular dada su condición.»

Nos parece una norma muy oportuna y necesaria, por lo que, aunque haya sido publicada en 2021, hemos considerado conveniente hacer una referencia a la misma en este informe.

Entrando ya en la dación de cuentas de las quejas tramitadas en 2020 que tenían especial relación con cuestiones de igualdad de género, debemos señalar que, en el ámbito de los servicios de interés general y referido concretamente al **servicio de suministro de agua**, debemos reseñar durante 2020 la queja 20/1361 en la que una mujer divorciada y con 4 hijos, nos pedía ayuda al estar en riesgo de corte de suministro por impago. Según nos decía únicamente tenía como ingresos los 360 euros que mensualmente le ingresaba su ex marido cuando tenía trabajo, lo que no ocurría desde hacía algún tiempo. Había pedido ayuda a los servicios sociales pero, según nos decía, no había sido atendida.

Tras pedir varios informes al Ayuntamiento de Jerez y a la empresa suministradora, pudimos conocer la deuda pendiente por facturas impagadas y las medidas adoptadas por los servicios sociales municipales para atender la situación de esta familia.

Con esta información nos hemos dirigido nuevamente al Consistorio interesándonos por saber si podían otorgar de modo urgente a la interesada la bonificación prevista en su normativa para **personas en situación económica desfavorecida**. Asimismo, hemos insistido en la procedencia de valorar las circunstancias económicas de la interesada a fin de proponerle un acuerdo de pago de la deuda atrasada en plazos adecuados a su situación económica. Actualmente estamos pendientes de recibir respuesta a nuestras peticiones.

Especialmente significativa fue la queja 20/1783 en la que una mujer divorciada nos relataba que vivía en una casa ocupada junto con sus 2 hijos menores de edad, habiéndose visto obligada en su momento a enganchar ilegalmente el suministro de agua al no tener ingresos por impago de la pensión de alimento por parte de su ex marido. Dicho enganche ilegal había sido detectado por la empresa suministradora y se le



había cortado el suministro, lo que le obligaba a suministrarse de una fuente situada cerca de su vivienda. Esta precaria situación se había visto agravada con la declaración del estado de alarma y la orden de confinamiento domiciliario y por eso pedía nuestra ayuda.

Nos dirigimos al Ayuntamiento pidiendo una solución urgente para esta familia al menos mientras durase el confinamiento. En su respuesta el Consistorio nos indicó que no era posible volver a enganchar el suministro por el mal estado de la red interior, entendiendo que las obras de reparación no estarían amparadas entre las legalmente permitidas como urgentes. No obstante, se ofrecieron a suministrar a la interesada garrafas de agua en su domicilio para que pudiera cubrir sus necesidades esenciales mientras durase el confinamiento.

También nos parece relevante la [queja 20/5409](#), en la que una madre con 4 hijos a cargo nos informaba que el día 3 de agosto la empresa suministradora había procedido al **corte del suministro en su vivienda por impago** de recibos, retirando el contador.

La interesada reconocía que existía una deuda por impago de recibos con la compañía suministradora, que en ese momento no podía saldar en su totalidad por lo que había pedido un fraccionamiento acorde a su situación económica, sin que su petición hubiera sido de momento atendida.

Según relataba la interesada, había presentado una reclamación a la empresa suministradora alegando la prohibición legal del corte de suministro y solicitando su reposición urgente, pero le habían indicado, telefónicamente, que no existía tal **prohibición de corte de suministro** y que la única posibilidad de que se restableciera el suministro era pagando la deuda existente.

Se daba la circunstancia de que este corte había ocurrido con posterioridad al levantamiento del estado de alarma en junio, que supuso el fin de la prohibición de cortes de suministros acordada en virtud del Real Decreto-ley 8/2020. No obstante esta prohibición de corte en los suministros básicos de agua, luz y gas volvió a entrar en vigor por el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, que lo prorrogó hasta el 30 de septiembre. Por tanto en el momento de producirse este corte de suministro por impago estaba plenamente vigente la prohibición legal.

Tras tramitar la queja por vía de urgencia ante el Ayuntamiento y la Empresa suministradora, denunciando el corte de suministro y la vulneración que el mismo suponía de la legislación en vigor, se nos comunicó que **se procedía al restablecimiento inmediato del suministro**.

También debemos reseñar la queja 20/6033 en la que una mujer nos pedía ayuda al haberle cortado el suministro de agua la empresa suministradora. Según nos indicaba era una **mujer maltratada, amenazada de muerte** por su ex marido que recientemente había salido de prisión. En busca de protección se había trasladado a un municipio rural donde había ocupado una vivienda desocupada propiedad de un banco, en la que residía con una hija discapacitada y otra que se encontraba en esos momentos embarazada. La interesada pedía ayuda urgente para conseguir disponer de suministro de agua.

Admitida a trámite la queja nos hemos dirigido por dos veces al Ayuntamiento trasladando el problema y pidiendo una respuesta con la mayor urgencia sin que a la fecha de redacción de este Informe hayamos conseguido respuesta alguna del Consistorio.

En relación con los servicios financieros debemos reseñar la queja 20/7727, en la que una mujer divorciada nos pedía ayuda frente a una entidad financiera que le reclamaba el pago de una deuda por unas pólizas de crédito no satisfechas de la empresa que tenía su ex marido. La interesada carecía de ingresos para hacer frente a esta deuda dado el **impago por su ex marido de la pensión de alimentos** y debía hacer frente también al pago de la hipoteca de la vivienda que ocupaba con sus hijos y que su marido había dejado de atender.

Tras analizar toda la documentación que nos aportaba la interesada, valoramos que nuestra posible intervención ante la entidad financiera, solo tendría virtualidad para trasladarle sus circunstancias personales y solicitarle que se tomasen en consideración antes de adoptar alguna decisión en relación con la deuda que le reclamaban. No obstante entendimos que no era necesaria en ese momento tal intervención, ya que la interesada estaba desarrollando las actuaciones oportunas para paralizar el proceso de ejecución de títulos no judiciales y reclamar a su ex marido las cantidades que le adeudaba por impago de la pensión de alimentos.



En este sentido, le sugerimos la posibilidad de incorporar a su demanda de ejecución de títulos judiciales la posibilidad de adjudicarse la titularidad del inmueble que constituía su vivienda a cuenta de las cantidades que le adeudaba el ex marido, tanto por impago de la pensión de alimentos como por la deuda de su negocio, en caso de que la interesada hiciera frente a la misma.

En todo caso, le recomendamos que consultase con su abogado esta opción, para la que debería tener en cuenta la situación en que se encontrase el impago de la deuda hipotecaria por parte de su ex marido y el posible correlativo inicio de un proceso de ejecución hipotecaria.

Para concluir, nos parece de interés reseñar la queja 20/2109, que nos remitió durante la vigencia del estado de alarma una madre soltera, afectada de diabetes y con menores a cargo, pidiendo ayuda ante las **dificultades para hacer la compra durante el periodo de confinamiento por la saturación de los servicios de compra on line** que dilataban muchos días la entrega de los pedidos realizados. Según nos decía la promotora de la queja se le agotaban los alimentos en casa y no podía salir a la calle para hacer la compra al no poder dejar solos a sus hijos y no disponer de familiares o conocidos que pudieran ayudarla.

“ Pidiendo ayuda ante las dificultades para hacer la compra durante el periodo de confinamiento por la saturación de los servicios de compra on line”

Tras analizar el escrito recibido nos dirigimos a la interesada explicándole que la situación que describía era muy real y se debía a que gran parte de la población, al estar confinada, pretendía hacer uso de los servicios de compra por internet y entrega en domicilio, provocando una saturación de dichos servicios y un retraso importante en los plazos de entrega.

Le explicábamos que se trataba de un problema de difícil solución ya que el crecimiento de la demanda en estos servicios estaba siendo tan elevada que los centros comerciales se veían incapaces de atenderla, pese a haber reforzado sus medios personales y materiales.

Dado que nos mencionaba su condición de persona de riesgo por padecer diabetes y reclamaba que se le aplicasen los criterios de preferencia que se habían fijado para el acceso a estos servicios, hubimos de explicarle que las preferencias fijadas para personas mayores y personas en situación de riesgo por enfermedad se referían a la compra presencial en los establecimientos

comerciales y se concretaban en una prioridad para ser atendidos y para hacer los pagos, con el fin de limitar al máximo su estancia en dichos establecimientos.

No existían, por tanto, criterios de preferencia para personas de riesgo en los servicios de compra por internet, por la dificultad que ofrece este medio para acreditar y comprobar que se dan esas circunstancias. No obstante, nos permitimos recomendarle que contactase telefónicamente con el establecimiento comercial en que deseaba hacer su pedido y le expusiera sus circunstancias personales por si pudieran ayudarle.

También nos permitimos indicarle que algunos mercados municipales y pequeños establecimientos que continuaban abiertos, estaban ofreciendo servicios de entrega a domicilio. En este sentido, le recomendamos que tratase de contactar telefónicamente con aquellos que estuvieran más próximos a su domicilio por si pudieran ofrecerle este servicio.

1.6.2.4. Salud

La igualdad de género es una de las perspectivas que la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, toma en consideración al tiempo de analizar las necesidades que la población andaluza plantea en lo atinente al servicio público de salud.

Ello explica que prestemos la necesaria atención a los tratamientos directamente relacionados con necesidades típicamente femeninas, como la fertilidad y la consecución de la gestación a través de **técnicas de reproducción humana asistida**, cuyas quejas usualmente giran en torno a la insuficiencia de información sobre el proceso y sus tiempos, la demora en acceder a su práctica, los criterios de exclusión



y la pérdida de oportunidad, en que a la postre se traducen los retrasos, a causa de los menores niveles de reserva ovárica o por alcanzar la edad límite.

En el año 2020 ha crecido muy levemente el número de peticiones de esta naturaleza, cuyo trasfondo podemos resumir en el conocimiento de los criterios que rigen la ovodonación (queja 20/0533), el cuestionamiento del número máximo de ciclos en la inseminación artificial con donante de semen (queja 20/0909), la denegación de tratamiento por baja reserva ovárica (queja 20/1227), junto a las más comunes situaciones por demora en el tratamiento y, con ello, las listas de espera (entre otras, queja 20/3292, queja 20/3327, queja 20/5001, queja 20/5664, queja 20/6016).

Aunque ciertamente en las quejas que versan sobre los criterios de priorización de la técnica de reproducción asistida en nuestro sistema sanitario público, no concurre irregularidad en la actuación del Centro sanitario, esta Institución advierte que es la insuficiencia de la información ofrecida a algunas peticionarias, la causa de que depositen excesivas esperanzas en un proceso asistencial subordinado a múltiples variables, con la consiguiente decepción si no pueden culminarlo con éxito.

La Administración sanitaria acostumbra a recordar en el informe emitido por algún Centro sanitario, que el único criterio de prioridad para acceder a las diferentes técnicas de reproducción asistida es el del orden de inclusión en la lista de espera, ya que así lo exige la garantía de equidad en el acceso a la prestación. Y, en este sentido, remite a la [Guía para la realización de tratamientos de Reproducción Humana Asistida del Servicio Andaluz de Salud](#).

Como toda regla general, la prioridad en el orden de inclusión presenta excepciones justificadas en situaciones muy específicas, como la presencia de una enfermedad crónica materna que requiera la realización del tratamiento en un momento de remisión de la enfermedad, o que obligue al cese del tratamiento de dicha enfermedad por no ser compatible con el embarazo, coordinando en este caso el tratamiento de reproducción con el especialista que trate la enfermedad en cuestión; así como las situaciones que puedan comprometer la fertilidad de la mujer en un breve período de tiempo, como la endometriosis operada y recidivada precisada de nueva intervención quirúrgica.

En cualquier caso, es lo cierto que al margen de defectos de información y de la corrección formal de criterios de acceso a la prestación, las demoras en su consecución tienen una influencia decisiva en muchos casos, como causa de exclusión material (alcanzar la edad límite) y de fracaso de la técnica o de un menor porcentaje de éxito.

En este sentido informaba el Hospital Virgen del Rocío, concretando en 18 meses la espera para comenzar el proceso, discretamente reducida tras la creación de la Unidad de Reproducción del Hospital Universitario de Valme, cuyas peticionarias representaban únicamente el 20%. Recordando que los *"equipos humanos realizan todo lo que está en su mano para dar respuesta a la importante demanda"* en materia de tratamientos de fertilidad ([queja 19/2821](#)).

Del mismo modo, esta prestación ha resultado afectada por el impacto del SARS Cov-2 en las listas de espera de muchos procesos asistenciales, ya que en el mes de marzo de 2020 quedó suspendida la realización de ciclos y, aunque la reanudación posterior se produjo de forma progresiva en todas las Unidades de los Centros sanitarios, es una realidad que la actividad asistencial vive desde entonces supeditada a las variables medidas de contención y restricción, que exige el control de la expansión viral.

En la atención especializada constituye una peculiaridad la práctica de **intervenciones quirúrgicas de reconstrucción mamaria**, que aunque se ve afectada por las mismas demoras que afectan a otro tipo de operaciones, vienen siendo objeto de nuestro constante interés, al demandarlo así las mujeres afectadas y deseosas por culminar el proceso de su "normalización" física y mental.

En este sentido hemos dirigido al Hospital Virgen de las Nieves de Granada, en octubre de 2020, la Recomendación emitida en queja sustanciada sobre lista de espera de reconstrucción de mamas ([queja 18/7153](#)), en la que más allá de los tiempos en el acceso a la intervención, poníamos el acento en la mejora de la información a la interesada y, desde una perspectiva más general, en la promoción de las medidas para que la información ofrecida a través del dispositivo Clic Salud, parametrize los supuestos de "lista de espera en situación no programable", o al menos, sea información accesible a las personas que



atienden a través de la plataforma Salud Responde, para que las personas que aguardan una intervención conozcan las causas de interrupción y puedan actuar en consecuencia.

En resumen, apreciamos una muy buena disposición en los profesionales sanitarios, responsables de Unidades y Gerentes de Centros sanitarios, que se manifiesta en las completas respuestas que nos ofrecen para explicar la situación y circunstancias de cada proceso asistencial. Ahora bien, no ignoramos que en buena medida escapa a sus posibilidades ofrecer una respuesta en plazo en relación con el volumen de las demandas a su cargo, aunque sí les compete elevar las necesidades a los responsables públicos. Por lo demás, como es razonable, la mejora de los niveles de pendencia ha constituido una opción fuera del alcance del sistema sanitario público en tiempos de crisis sanitaria.

1.6.2.5. Políticas Sociales

La única peculiaridad que podemos traer a colación en 2020, que guarde una relación, al menos tangencial, con el principio de igualdad, ha venido de la mano de las reformas extraordinarias adoptadas en materia de ayudas de protección social de emergencia, a causa de la crisis social abierta por la pandemia.

Efectivamente, en pos de mitigar la pobreza infantil se han acometido dotaciones presupuestarias extraordinarias por parte de las diferentes Administraciones, dirigidas a facilitar suministros muy básicos de supervivencia (alimentación e higiene, en esencia), a familias con menores de edad entre sus miembros, muchas de las cuales son familias compuestas por mujeres con hijos e hijas a su cargo, para las cuales la supervivencia diaria es más compleja, por motivos que no precisan explicación.

También las demoras muy acusadas en la resolución de expedientes de renta mínima de inserción social en Andalucía, han tenido que intentar remediarse recurriendo a normativa extraordinaria, generada ad hoc para procurar un sostén de apoyo a las familias con menores que, como decimos, son más abundantemente monomarentales.

Esta fue la medida adoptada por el Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus, al reconocer como nueva situación de emergencia social la de unidades familiares con menores y las unipersonales, con vigencia temporal hasta los tres meses posteriores al levantamiento del estado de alarma; establecer una prestación extraordinaria de cinco meses en los supuestos de solicitudes formuladas por unidades familiares con menores y unipersonales, cuando sea imposible la acreditación de los requisitos precisos para resolver la solicitud y aplicable únicamente a las peticiones presentadas desde el 1 de abril hasta el 31 de julio de 2020 ([queja 20/1814](#)).

La realidad es que las disfunciones de la Administración en el reconocimiento de derechos subjetivos directamente implicados en el Estado social y del bienestar, no distinguen dentro del género que, sin embargo, es un elemento que influye de forma relevante en la situación de las mujeres y en la de los hijos e hijas a su cuidado y atención, cuando esta responsabilidad han de asumirla en soledad.

1.6.2.6. Menores, educación, cultura y deporte

Durante 2020 se han tramitado 21 expedientes de queja en el Área de Menores, Educación, Cultura y Deporte cuya temática, con carácter transversal, se encuentra relacionada -en mayor o menor medida- con cuestiones que inciden en el principio de igualdad de género. El número de estos expedientes se ha duplicado respecto del ejercicio anterior.

Como viene siendo práctica habitual, muchas de estas quejas están relacionadas con el fenómeno de la violencia de género: denuncias por ausencia de medidas cautelares en procesos de separación de mujer víctima de violencia de género; denuncias por la escasa protección para los hijos e hijas de la víctima; disconformidad con la valoración de riesgo de las mujeres víctimas y de sus hijos menores de edad; o demoras en los procedimientos de divorcio en los casos de violencia de género.

En todo caso, la COVID-19 y las medidas adoptadas por las autoridades para frenar la propagación de la enfermedad han tenido incidencia en la temática de las quejas presentadas por la ciudadanía durante 2020.



La declaración del estado de alarma trajo consigo la aplicación de medidas muy severas de restricción de la libertad de movimiento y del desarrollo de las actividades cotidianas de toda la población. Y fueron los niños, niñas y jóvenes, uno de los colectivos más perjudicados. Se vieron obligados a quedarse en casa sin poder salir a la calle, ni acudir al colegio o instituto. No pudieron realizar ninguna actividad deportiva en espacios públicos o en otras instalaciones, ni reunirse y jugar con sus amigos de forma presencial. Y el cariño de familiares que no convivían en sus viviendas lo recibieron, en el mejor de los casos, de forma virtual.

Por otro lado, muchos niños y niñas debieron convivir, en muchas ocasiones, con padres y madres obligados a trabajar desde casa y sin poder prestarles la dedicación y el tiempo necesarios para garantizar su protección y bienestar.

La convivencia permanente, continuada y forzosa, donde la movilidad es prácticamente nula, favorece el conflicto entre la pareja y propicia las situaciones de violencia a la infancia. Violencia de género o violencia a los propios menores son lacras que se produjeron en muchos hogares durante el confinamiento. Sabemos que en este periodo se han incrementado las llamadas telefónicas a los servicios de atención y ayuda a las mujeres víctimas de maltrato. Y desgraciadamente es un hecho constatado que un importante porcentaje de violencia a la infancia se ejerce en la propia familia. Las semanas o meses de contención -para hacer efectivo el #QuédateEnCasa- significó un periodo extremadamente peligroso para niños y niñas que tienen esta amenaza en sus propios hogares.

Muchas han sido las actuaciones realizadas por la Institución, en su condición de Defensor del Menor para proteger a la infancia y adolescencia ante esta situación de crisis sanitaria. Una de ellas ha ido dirigida a la defensa del derecho de los niños y niñas a relacionarse con sus progenitores. Las directrices que han aprobado las autoridades tendentes a garantizar la salud y la seguridad no contemplan todas las facetas del desarrollo de la vida familiar. Por ello, la Defensoría apeló a la responsabilidad, la generosidad y la prudencia de los padres y madres en el desarrollo del régimen de visitas, en los supuestos de separación o divorcio, mientras dure el confinamiento de la población, recordando que el interés superior de los hijos e hijas menores de edad debe estar siempre por encima de los intereses de los progenitores y, por supuesto, por encima de contiendas familiares.

Por otro lado, en los casos de ruptura de la pareja, 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.

Entre las medidas adoptadas tras la declaración del estado de alarma se encuentra 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.

Desde su puesta en práctica, esta medida 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.

La Defensoría inició una investigación de oficio sobre las medidas que se iban a establecer por la Administración para 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 ([queja 20/2139](#)).

De la respuesta recibida de la Administración 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, como ya hemos señalado, 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 genera no pocas sospechas de que pueden adoptarse añadidas decisiones de seguridad sanitaria que reproduzcan medidas adoptadas en los momentos más críticos cuando se decretó el estado de alarma.

Por ello, sin alcanzar la formalidad de dirigir un pronunciamiento como Resolución según el artículo 29 de la Ley 1/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz, hemos dirigido a la Consejería responsable en materia de Justicia un replanteamiento anticipado frente a estas medidas de cierre, a fin de que queden mejor garantizadas las funciones de los PEF ante situaciones futuras que implicasen suspensiones de estos servicios complementarios o auxiliares de la Administración de Justicia.

Para concluir, citamos la actuación realizada por la Defensoría para ante las dificultades que encuentra el alumnado trans para incorporar su identidad en los registros y datos del sistema educativo.

El Protocolo de actuación sobre identidad de género en el sistema educativo andaluz (Orden de 28 de abril de 2015) contempla la adecuación de la documentación administrativa del centro docente (listas de clase, boletín informativo de calificaciones, carnet de estudiante, etc.), a fin de tener en consideración el nombre y el género con el que se siente identificado el alumno o la alumna, todo ello sin perjuicio de que en el expediente oficial del alumno o la alumna, y hasta que legalmente proceda, se mantengan los datos de identidad registrales a efectos oficiales.

Según lo establecido en el referido Protocolo, los centros docentes andaluces deben incluir los cambios oportunos en la documentación administrativa del centro (listas de clase, boletín informativo de calificaciones, carnet de estudiante, etc.), a fin de tener en consideración el nombre y el género con el que se siente identificado el alumno o la alumna en función de su identidad de género.

Para facilitar el cambio del nombre y el sexo del alumnado en la documentación del centro de acuerdo con lo establecido en el Protocolo de actuación sobre identidad de género evitando posibles descuidos puntuales se ve aconsejable poder realizar el cambio de los datos del alumnado directamente en el Sistema de información Séneca que es la herramienta utilizada para la gestión de la información en los centros docentes andaluces. No obstante, se han generado dudas sobre la forma adecuada de realizar esa modificación de datos en Séneca en quienes tienen la responsabilidad de efectuados ya que ese cambio no está expresamente contemplado en la actual normativa, surgiendo asimismo dudas en relación con la forma de asegurar la custodia y la utilización de los datos registrales del alumnado de cara a la cumplimentación de la documentación oficial del centro que no debería verse afectada por ese cambio.

Por ello, la Administración educativa consideró conveniente Implementar en Séneca un procedimiento específico para realizar los cambios necesarios en la ficha del alumnado a fin de que en la documentación de uso común en el centro aparezcan los cambios solicitados, de acuerdo con lo establecido en el Protocolo de identidad de género, preservando, al mismo tiempo, los datos originales para que puedan ser utilizados al generar la documentación oficial de uso externo al centro en tanto no se haya producido el cambio registral de los datos del alumnado, cuidando en todo momento la confidencialidad de los datos almacenados.

A pesar de ello, recibimos quejas señalando que determinados centros escolares no estarían utilizando dicha funcionalidad, por lo que se habrían dado situaciones como la publicación de listados, lectura pública de los nombres del alumnado por el profesorado al inicio de clase, o impresión de las calificaciones con el nombre registral, que provocan unos daños irreversibles en el alumnado trans: desde el inicio del curso se le identifica por su nombre registral.

Tras nuestra intervención obtuvimos el compromiso de la Consejería de Educación y Deporte de implementar en sistema Séneca los cambios oportunos y en breve sería posible de modificar los datos del alumnado de forma segura y de acuerdo con lo contemplado en el Protocolo de actuación sobre identidad de género en el Sistema educativo andaluz ([queja 20/4424](#)).



1.6.2.7. Violencia de Género

Desgraciadamente, al menos 45 mujeres han perdido la vida a manos de sus parejas o exparejas en 2020. Según los datos publicados por la Delegación del Gobierno para la violencia de género, en 2020, la mayoría de las víctimas mortales tenía entre 41 y 50 años, y también sus presuntos agresores. La mayoría de las mujeres asesinadas eran españolas (60%) frente a las de nacionalidad extranjera (40%), y también la mayoría (el 77,8%) convivían con su presunto agresor. Respecto a los 45 presuntos agresores, la mayoría (el 66,7%) eran españoles. Tras cometer el crimen, 10 se suicidaron y 7 lo intentaron sin éxito.

De las víctimas, 7 habían interpuesto denuncia previa y 38 no. En 5 casos se solicitaron y adoptaron medidas de las que 2 estaban vigentes en el momento de los hechos y en 2 se produjo quebrantamiento de las mismas por el presunto agresor y 3 no estaban vigentes.

Por comunidades autónomas, 3 comunidades concentran un alto número de los asesinatos de mujeres a manos de sus parejas o exparejas con respecto al resto en 2020 : Andalucía (9 casos), Cataluña (8), Comunidad Valenciana (5) y Castilla-La Mancha (4). Les siguen Baleares, Canarias, Galicia y Madrid con 3 casos; Asturias y Murcia con 2; y Castilla-León, Cantabria y País Vasco con 1 caso.

Además, la violencia de género ha dejado un total de 26 huérfanos en 2020.

Como ya decíamos en la introducción, es fácil suponer que **el obligado confinamiento de mujeres, niños y niñas, víctimas de violencia de género ha agravado estas situaciones** al haberse visto obligadas a convivir en el mismo domicilio con el maltratador, así lo corroboran los datos estadísticos ofrecidos por Gobierno y el Instituto Andaluz de la Mujer y de ahí las medidas extraordinarias adoptadas por la administración central y autonómica declarando los servicios que se prestan a estas víctimas como esenciales.

Estas situaciones no han sido tampoco ajenas a esta Defensoría, si bien hemos de aclarar que no han sido mujeres residentes en nuestra comunidad autónoma las que se han dirigido a nosotros en demanda de ayuda sino en otras zonas de la geografía española, lo que nos ha obligado a su remisión urgente al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Tal es el caso de la queja 20/2885, en la que textualmente una mujer, desde la provincia de Toledo nos decía, *“vivo con mi maltratador todo el confinamiento en una casa de 80m, se le condenó con una multa por falta leve, un juicio increíble, en el que no se me concedió la orden de alejamiento. La demanda de divorcio está interpuesta pero tardará en salir y mientras tanto y dado que el maltrato es psicológico, no tengo sangre para que me puedan hacer caso. Como puedo salir de aquí...”*

Por otra parte, en 2020 han sido 9 las víctimas mortales por violencia de género en Andalucía, al parecer la mayoría de ellas no habían interpuesto denuncias previas ni habían acudido a los servicios de protección integral del Instituto Andaluz de la Mujer (IAM). A este respecto, nos alegramos de que se haya producido un incremento de la implicación de la ciudadanía en la lucha contra la violencia de género, pues según los datos suministrados por el IAM, **han crecido las consultas realizadas por allegados, familiares y vecinos** de las víctimas.

Finalmente no podemos concluir este apartado sin hacer hincapié una vez más en que **ser víctima de violencia de género y además sin recursos económicos agrava aún más las posibilidades de estas mujeres** de poder salir adelante por sus propios medios y poder llevar una vida independiente, por lo que acceder a las ayudas y recursos públicos previstos para ellas en la normativa estatal y autonómica se hace vital e imprescindible.

Tal es el caso de la queja 20/1720 y queja 20/2395, en las que se ha planteado la cuestión relativa a la acreditación de la condición de víctima de violencia de género, para poder acceder a la Renta Activa de Inserción, ayuda económica por máximo de tres años que concede el Servicio Público de Empleo Estatal. Esta problemática con nuestras consideraciones la hemos remitido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales por cuanto que la cuestión que subyace afecta a desarrollos normativos para los que es competente el Ministerio de Igualdad, sin perjuicio de que sigamos adelante con nuestras actuaciones en lo que atañe a las competencias de la administración andaluza en cuanto a la acreditación de la condición de víctima de violencia de género.



También hemos de citar la queja 20/0774 promovida por la representación de un grupo de asociaciones de mujeres de Rota, a través de la cual nos exponían que cumpliendo los requisitos según Orden de convocatoria para solicitar subvenciones en régimen de concurrencia competitiva del Instituto Andaluz de la Mujer, habían sido rechazadas en la última resolución definitiva a pesar de que en primera instancia se les aprobó aceptando las asociaciones una subvención menor, por lo que tuvieron que reformular las solicitudes. Añadían que por tal motivo, se sentían engañadas.

Solicitado informe, por el IAM se nos dice, en resumen, que se resolvieron los recursos de reposición desestimando los mismos, fundamentalmente debido a que la Intervención Delegada en el IAM emitió informe de fiscalización de disconformidad sobre la propuesta definitiva de resolución en base a una serie de consideraciones, entre las que se encuentra el que en las bases reguladoras que contienen la línea de subvención objeto de recurso no se contemplaba la posibilidad de prorrateo y que aunque el órgano gestor había efectuado una valoración individual de cada una de las solicitudes de subvención y se había procedido a una jerarquización de éstas conforme a la puntuación obtenida por cada una de ellas, se había observado que se había incurrido en prorrateo del importe global máximo entre las entidades beneficiarias, contraviniendo así lo dispuesto en el art. 22.1 in fine de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

En definitiva, lo cierto es que en la tramitación inicial se produjo prorrateo, sin estar previsto en las Bases reguladoras de la subvención y la utilización de esa figura debería haber sido contemplada y justificada en las mismas. En base a ello, estamos ultimando Resolución al Instituto Andaluz de la Mujer.

1.6.2.8. Vivienda

Un buen número de las quejas que en materia de vivienda se presentan anualmente ante esta Defensoría, como venimos insistiendo año tras año en esta Memoria Anual, se basan en la necesidad de acceder a este bien básico por parte de muchas familias andaluzas que acuden a nosotros en demanda de ayuda para poder satisfacer este derecho al no poder satisfacerlo por sus propios medios en el mercado libre, fundamentalmente, por carecer de recursos económicos suficientes para ello, por lo que necesitan la ayuda de la administración.

Muchas de estas quejas por necesidad de vivienda se presentan por familias monomarentales, mujeres-madres que asumen la crianza de sus hijos e hijas en solitario que no cuentan casi con ningún recuso económico o con algunos de muy escasa cuantía, en situación desempleo o con empleos precarios, siendo subsidiarias de prestaciones y ayudas sociales.

Pues bien en 2020, muchas personas se han dirigido a nosotros reivindicando su derecho a una vivienda, tanto para acceder a ella como el de permanecer en la que ocupan y constituye su residencia habitual y hacemos hincapié en que en la inmensa mayoría de los supuestos han sido mujeres quienes se han dirigido a esta Institución en relación con los problemas de vivienda, en calidad de cabeza de familia monoparental, en nombre de la familia nuclear o incluso en representación de familiares.

Un relato más pormenorizado de las cuestiones planteadas en materia de vivienda podrá ser consultado en este [Capítulo I en la materia de vivienda](#), dedicándonos ahora a poner de manifiesto la **perspectiva de género de las problemáticas planteadas en materia de afectación del derecho a la vivienda** que, a este respecto, son similares a las tratadas en el epígrafe referido.

Qué duda cabe que las mujeres titulares de familias monoparentales se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad económica y social, no ya solo porque 8 de cada 10 familias monoparentales la encabezan mujeres, sino también porque además de ser las mujeres las que asumen habitualmente y en una gran parte de su tiempo, las tareas de la crianza y cuidados de los hijos e hijas, el tener que encargarse de todo ello en solitario además de ser las que tienen que conseguir los ingresos económicos para satisfacer las necesidades básicas de sus familias, las pone como decíamos en una peor posición de partida.

Si a ello se le une además, ser o haber sido víctima de violencia de género o tener ellas o algún miembro de su familia una discapacidad o ser una mujer ya mayor, o haber nacido en otro país, añadiéndose el carecer de recursos económicos suficientes para poder satisfacer la necesidad de vivienda de ellas mismas



y de sus familias, que duda cabe que son factores de vulnerabilidad añadidos que las pone las más de las veces en verdaderas situaciones de exclusión social y económica o en riesgo de estarlo.

Como cada año, los relatos de algunas de estas quejas son estremecedores: miedo a sus maltratadores y a un futuro incierto en el que no saben que es lo que va a pasar con ellas y con sus hijos e hijas; carencia de recursos económicos suficientes para poder pagar un alquiler en el mercado libre y en 2020 durante los meses del confinamiento, la circunstancia de no haber poder salir a buscar trabajo, además de no poder hacerlo por tener que permanecer al cuidado de los hijos e hijas menores; la convivencia con la familia cercana en viviendas pequeñas en situación de hacinamiento; la imposibilidad de contactar con los servicios sociales de su ayuntamiento para solicitar ayuda a causa de las medidas adoptadas por la administración para contener la expansión de la COVID-19 etcétera. Todas ellas, situaciones que las hacen tributarias de la necesidad de acceder a una mayor atención y ayuda por parte de la administración, sin embargo pocas veces encuentran una solución definitiva a la necesidad de vivienda para sus familias.

En todas estas quejas, nuestra primera actuación rápida, las más de las veces, es contactar con la persona afectada para ampliar los datos que se nos suministran y no es de extrañar que tengamos que asesorar de los recursos y ayudas existentes en materia de vivienda, económica o social, así como sobre a dónde y cómo dirigirse para activar la ayuda de la administración. Ello merece una reflexión y es la **desinformación y el desconocimiento de muchas de estas mujeres que se encuentran en situaciones extremas, sobre las ayudas y recursos públicos** a los que pudieran acceder, sobre todo si en el momento de acudir a nosotros están alejadas de los circuitos habituales de ayuda como son los servicios sociales comunitarios o los Centros especializados de atención a la mujer, ya sea los provinciales del IAM, bien los CIAM de los ayuntamientos.

Es de suponer, y así lo corroboramos en las quejas que tramitamos y a las que venimos haciendo referencia, que estas mujeres, cuando son víctimas de violencia de género, ya están fuera del circuito de protección integral en materia de alojamiento de urgencia o emergencia, es decir ya han salido de casas de acogida o pisos tutelados, aún cuando tengan medidas de protección en vigor, o en otras ocasiones ni siquiera han accedido a estos recursos porque ellas mismas no han querido, e intentan seguir con sus vidas de forma independiente. Lo que pasa es que, al menos a las que acuden a nosotros, les cuesta sobre manera tirar solas para adelante cuando carecen de recursos económicos suficientes para poder satisfacer la necesidad de vivienda de sus familias, por sí mismas y sin ayuda de la administración.

Una vez que admitimos la queja a trámite nuestras iniciales actuaciones van dirigidas indistintamente tanto a los servicios o entidades públicas en materia de vivienda adscritas a los respectivos ayuntamientos y a los servicios sociales comunitarios pertenecientes a los mismos, dado que la coordinación en materia social y de vivienda deviene imprescindible por cuanto que teniendo en cuenta la carencia de viviendas públicas disponibles y que poder adjudicar para situaciones de urgencia o emergencia, los informes que evacúan los servicios sociales sobre la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la mujer y su familia son estrictamente necesarios para poder acceder a los recursos y ayudas públicas en materia de vivienda con la urgencia que requieren muchas de estas situaciones, ya sea para acceder a alojamiento de emergencia, ya sea para acceder a ayudas económicas para el alquiler, autonómicas o municipales, ya sea para poder resultar adjudicataria de vivienda pública exceptuándose su adjudicación a través del registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas tal como permite el artículo 13 del Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Decreto 149/2006, de 25 de julio.

Como ejemplo de familia monomarental necesitada de vivienda tenemos la **queja 20/3611** que fue resuelta satisfactoriamente, en la que interesada nos decía que residía en la vivienda de sus padres, junto a sus dos hijas menores de edad, en la cual convivían en total 7 personas, encontrándose en **situación de hacinamiento**. Había acudido en varias ocasiones a servicios sociales, sin que le se le hubiera prestado la ayuda que requería, por lo que contactó con la alcaldesa, y a partir de ahí desde los servicios sociales le indicaron que la iban ayudar.

Tras una discusión con sus padres tuvo que abandonar la vivienda, pernoctando en el coche. Su hija mayor se fue con su padre, y la pequeña se quedó en la casa de sus abuelos. Sus únicos ingresos eran 280€ que recibía del padre de sus hijas por pensión de alimentos, por lo que le era imposible poder acceder a una vivienda en el mercado libre, insistiendo en su necesidad de acceder a un alquiler social.



Desde Terrenos Urbanizables de Ayamonte (Tuasa), decía, llevaban años indicándole que no había viviendas disponibles, pero la interesada afirmaba que se habían adjudicado varias.

Admitida la queja a trámite solicitamos informe tanto al Ayuntamiento de Ayamonte como a Tuasa, desprendiéndose de la información recibida que se le había adjudicado una vivienda propiedad de la citada sociedad municipal, suscribiéndose el oportuno contrato de arrendamiento el 1 de septiembre de 2020.

También la [queja 20/6197](#) la cerramos en vías de solución. En la misma la persona interesada exponía que se había dirigido a los servicios sociales de su localidad para, reuniendo los requisitos, solicitar la **ayuda al alquiler para víctimas de violencia de género** publicada en el BOJA el día 8 de septiembre de 2020, con el resultado de que se negaron a tramitársela a pesar de que estaban obligados a ello según la norma, debido a que los profesionales de trabajo social carecían de la necesaria firma profesional electrónica para la tramitación.

Había hablado con una concejalía del Ayuntamiento que le había dicho que no podía hacer nada. Los días pasaban y no le daban ninguna explicación, por lo que solicitó cita con la Alcaldía, sin resultado alguno. También solicitó cita con la Dirección de Zona de Servicios Sociales, sin respuesta.

Desde el Ayuntamiento se nos informó que se habían puesto en contacto con la persona reclamante para mantenerla informada respecto a sus actuaciones y que sería citada en el momento en que fuera posible la tramitación de su solicitud para hacer efectivo el trámite.

Por la administración autonómica se informó que, habiendo contactado la Secretaría General de Vivienda con el Área de Bienestar Social del Ayuntamiento, les aclararon que desde los servicios sociales municipales en ningún momento se habían negado a solicitar la ayuda en representación de la persona reclamante, aunque sí era cierto que antes no se había podido disponer del certificado electrónico de empleado público que les permitiera poder realizar dicha gestión y que una vez resuelto ese problema técnico, le habían dado cita para que pudiera presentar la solicitud antes de que finalizara el plazo. Ofreciendo la Diputación Provincial de Granada información en el mismo sentido.

Hemos de aclarar que aunque se haya resuelto favorablemente con haberle tramitado la ayuda al alquiler a la que nos referimos, la demora ha podido perjudicar a la interesada en el sentido de que la tardanza en la presentación de la solicitud corre en su contra pues estas subvenciones se tramitan por el procedimiento de concurrencia no competitiva, en el que la fecha de presentación de la solicitud es determinante para poder acceder a las ayudas, sujetas a la existencia de partida presupuestaria, siempre y cuando, claro está, se cumpla con los requisitos exigidos.

Muchas veces tras tramitar la queja y recibir los informes solicitados hemos de cerrar el expediente tras comprobar que la administración local implicada ha prestado la ayuda de la que dispone, siempre dentro de unos recursos limitados.

Tal es el caso de la queja 20/0826, en la que la interesada nos trasladaba su necesidad de vivienda puesto que residía con su hija de tres años en una **vivienda compartida considerada recurso de emergencia y por tanto temporal y transitorio**, que debía abandonar en el mes de marzo. Sus ingresos eran de 430€ mensuales que percibía de la Renta Activa de Inserción, por lo que le era imposible acceder a una vivienda en el mercado libre. Aportaba sentencia condenatoria de su ex pareja por violencia de género. Aportaba también solicitud de inscripción en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda y no refería actuaciones con los servicios sociales ni con la Oficina Municipal del Derecho a la Vivienda (OMDV) del Ayuntamiento de Sevilla. En el mes de marzo nos decía que estaba viviendo "en casa de una mujer".

Por parte del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida se nos informó que estaba correctamente inscrita con fecha de 5 de febrero de 2020, en los cupos de especial protección de familias monoparentales y de víctima de violencia de género. No obstante, se nos indicaba que, al ser de reciente inscripción, tenía aproximadamente 1266 unidades familiares por delante en el cupo de monoparental y 183 unidades familiares en el cupo de víctima de violencia de género.

La Oficina Municipal para el Derecho a la Vivienda nos informaba también que el informe de excepcionalidad a la adjudicación de vivienda a través del registro tuvo entrada en el mes de enero, estando pendiente la derivación por parte de los servicios sociales comunitarios.



No obstante, dada la situación de Estado de Alarma y la saturación de los servicios sociales con la atención de las familias afectadas directamente por la COVID-19, nos indicaban que podía ponerse en contacto directamente con la OMDV en el teléfono especificando que los servicios sociales habían determinado ya su excepcionalidad.

En consecuencia, le recomendamos que contactara con la OMDV para que pudieran iniciar su expediente y que siguiera colaborando con los servicios sociales comunitarios, y que pasado un tiempo prudencial nos comunicara los avances que se subieran producido en su situación.

Finalmente nos comunicó que los servicios sociales le habían concedido una ayuda para el pago del alquiler de una habitación. Asimismo nos trasladaba que tenía cita próximamente en la Oficina Municipal por el Derecho a la Vivienda para el estudio de su caso.

También cerramos, por no apreciarse irregularidad en las actuaciones municipales, las quejas 20/0346, 20/0457, 20/0937, 20/1085, 20/1663, 20/1223, y queja 20/6466.

Por otra parte, a nuestro juicio, de poco sirve que se den ayudas para el pago del alquiler o se suministre el acceso a una vivienda pública a las mujeres víctimas de violencia de género en situación de vulnerabilidad económica y social, si no van acompañadas de otras medidas transversales que se incardinan en un **proyecto de intervención integral que ayude a estas mujeres** a superar los muchos obstáculos con los que se encuentran en su vida, no ya solo el acceso a rentas y recursos económicos de subsistencia, sino también formación para el empleo y oportunidades reales de empleabilidad, programa de protección y seguridad, apoyo y ayuda psicológica individual, acceso a medidas de conciliación personal y laboral reales y efectivas, programas de salud específico a través de los que tratar la ansiedad, el estrés y en muchas ocasiones la depresión que les provoca su situación de vida, formación en habilidades parentales y un largo etcétera de actuaciones que deben ser diseñadas de forma integral e individual adaptadas a cada perfil, encaminadas a su empoderamiento y a poder seguir adelante con el manejo de sus propias vidas.

1.6.3. Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas

1.6.3.1. Quejas de oficio

- Queja 20/1913: dirigida al Ayuntamiento de Posadas y al Instituto Andaluz de la Mujer, relativa al fallecimiento de una mujer por violencia de género en Posadas (Córdoba), en marzo de 2020.

- Queja 20/1914: dirigida al Ayuntamiento de Granada y al Instituto Andaluz de la Mujer, relativa al fallecimiento de una mujer por violencia de género en Granada, en febrero de 2020.

- Queja 20/2190: dirigida al Ayuntamiento de Caniles y al Instituto Andaluz de la Mujer, relativa al fallecimiento de una mujer por violencia de género en Caniles, en enero de 2020.

- Queja 20/2191: dirigida al Ayuntamiento de Aznalcóllar y al Instituto Andaluz de la Mujer, relativa al fallecimiento de una mujer por violencia de género en Aznalcóllar, en febrero de 2020.

1.6.3.2. Colaboración de las Administraciones

En cuanto a la colaboración de las Administraciones en nuestra labor investigadora de las quejas tramitadas en este Área, relacionadas con las políticas de igualdad, podemos decir que en líneas generales ha sido buena, aunque a veces las respuestas a nuestras solicitudes de información no se producen con la rapidez que debieran, en los plazos concedidos para ello, lo que nos ha obligado a tener que reiterar las mismas en más de una ocasión.



Este tema en otras materias

Balance del Defensor

3. Retos ante la COVID-19

3.4. Todo está cerrado. Hacia una administración humanizada e inclusiva en su digitalización

...

La brecha digital es un ejemplo de esa imposibilidad de acceso a los servicios públicos, y **amenaza con convertirse en una nueva forma de exclusión social**. La brecha digital afecta a colectivos muy diversos: personas mayores; personas desfavorecidas social y económicamente; las que viven en zonas rurales aisladas o mal conectadas; personas migrantes, personas con discapacidad; mujeres solas con cargas familiares; etcétera. **La falta de conectividad es el mayor problema en muchas zonas rurales para acceder a los servicios de la sociedad digital**.

Los excluidos digitales son un nuevo colectivo de personas que engloba a muchos perfiles diferentes y entre los que predominan los que ya estaban en situación de exclusión. Estamos muy lejos de alcanzar los estándares mínimos que demanda la nueva sociedad de la información. Por ello, urge reconocer el **derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad, asequibilidad y universalidad a los servicios de acceso a la sociedad digital** (reto 12). Entre otras medidas, proponemos:

- Facilitar los **medios y la formación** necesaria de acceso a la sociedad digital.
- Garantizar unos niveles adecuados de conectividad en las zonas rurales
- Corregir las carencias de administraciones y empresas en el uso de **herramientas digitales**.
- **Mejora y desarrollo de la administración electrónica**

En concreto, la **digitalización de la enseñanza** debe ser una realidad y toda la comunidad educativa debe estar preparada y formada para ella (reto 12). Esa transformación debe englobar tres ámbitos de actuación: el de organización y gestión de los centros docentes, el de los procesos de enseñanza-aprendizaje, y el de la información y comunicación, tanto interna como externa. Más aún, **en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales**.

Por último, un reto global. **Impulsar nuevas formas de resolución de conflictos, como la mediación** (reto 13). Sin abundar, ya que profundizaremos en el siguiente capítulo de este Informe Anual. Parece evidente que la sociedad actual exige unas Administraciones Públicas que adopten e incorporen **nuevas fórmulas de solución de los conflictos naturales** con la ciudadanía; mecanismos como la mediación, la facilitación, la intermediación, la gestión de conflictos, etc.

Las experiencias extraídas de la mediación intrajudicial y extrajudicial, en todos los órdenes del Derecho demuestran que existe una oportunidad para **otorgar a estos mecanismos un lugar relevante para la gestión de los problemas sociales**.

El reto está en reforzar las instituciones, incorporando estos enfoques en la acción política y formando a personas con competencias adecuadas para gestionar conflictos de manera eficaz.

En definitiva, el contenido de este Balance clarifica nuestro trabajo y compromiso de presente y futuro, haciendo frente a los nuevos retos que nos demanda la ciudadanía para los próximos años. Y refleja, además, la apuesta de esta Defensoría por lograr la superación de la pandemia que nos invade, la toma de conciencia de las enseñanzas que se han puesto al descubierto tan dolorosamente y la ansiada paz, igualdad real y convivencia de la ciudadanía andaluza en igualdad y disfrute de los derechos.

...



1.4. Educación

1.4.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas no universitarias

1.4.2.1. Educación Infantil 0-3 años

...

Por otro lado, **durante el periodo de confinamiento las familias demandaron la colaboración de esta Defensoría por las repercusiones negativas que el cierre de los centros de educación infantil suponía** para muchas de ellas. En unos casos, padres y madres se mostraban preocupados porque ello implicaba un importante obstáculo para poder conciliar vida familiar y laboral, sobre todo en aquellos casos en los que los progenitores eran trabajadores esenciales que, aún en confinamiento, tenían que seguir trabajando (queja 20/3210). Otras familias, sin embargo, mostraban su preocupación por todo lo contrario, es decir, por el riesgo que supondría para los menores que se volvieran a abrir estos centros (queja 20/3841).

Los titulares de centros de educación infantil privados no adheridos al programa de ayudas a las familias que no recibirían ninguna de las subvenciones o ayudas antes mencionadas, también expresaron a esta Institución su malestar, ya que no podían acogerse a las citadas subvenciones aprobadas por el Gobierno andaluz, con lo que la única opción para salvar la continuidad de estos recursos y de su plantilla eran los ERTE (queja 20/4873).

...

1.4.2.4. Equidad en la Educación

...

Por otro lado, hemos comprobado la incompatibilidad de la normativa reguladora de las denominadas Becas 6000 con aquella que contempla las enseñanzas de personas adultas en su modalidad presencial y semipresencial.

Esta incongruencia afecta a la Orden de 5 de julio de 2011, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las Becas 6000, y la Orden de 25 de mayo de 2012, por la que se desarrolla el procedimiento de admisión y matriculación del alumnado en los centros docentes públicos para cursar las enseñanzas de Educación Permanente de Personas Adultas en las dos modalidades señaladas.

Recordemos que la Beca 6000 se configura como una ayuda al estudio que tiene como objetivo facilitar la permanencia del alumnado que, cumplido los 16 años, desee continuar con sus estudios de bachillerato o formación profesional de grado medio. Su orden reguladora -Orden de 5 de julio de 2011, conjunta de las Consejerías de Educación y Empleo, por la que se establecen las Bases Reguladoras de la Beca 6000, dirigida a facilitar la permanencia en el Sistema Educativo del alumnado de Bachillerato y de Ciclos Formativos de Grado Medio de Formación Profesional Inicial-, en su artículo 3.1.g), excluye expresamente que puedan ser beneficiarios quienes cursen las enseñanzas en régimen de adultos; dirigidas estas a las personas mayores de 18 años.

Por su parte, la normativa reguladora de este tipo de enseñanza -Orden de 25 de mayo de 2012- permite excepciones para quienes todavía no hayan alcanzado dicha edad. En concreto, los apartados 2 y 3 de su artículo 3, establecen que excepcionalmente podrán cursar en régimen de adultos los mayores de 16 años si son personas trabajadoras por cuenta propia o ajena que no le permita acudir a los centros educativos en régimen ordinario; ser deportista de rendimiento de Andalucía o de alto rendimiento o alto nivel; encontrarse en situación personal extraordinaria de enfermedad, discapacidad o cualquier otra situación que le impida cursar las enseñanzas en régimen ordinario, quedando incluidas en este supuesto las personas víctimas de la violencia de género y las víctimas de terrorismo, así como sus hijos e hijas, y las personas que se encuentren en situación de dificultad social extrema o riesgo de exclusión; y, por último, las personas mayores de dieciséis años internas en centros penitenciarios o de menores sujetas a medidas de privación de libertad.

Puestos en relación el artículo 3.1.g) de la Orden reguladora de la Beca 6000, con los apartados 2 y 3 del artículo 3 de la Orden reguladora del acceso a las enseñanzas de adultos, quedan excluidos como



beneficiarios de la beca todos aquellos alumnos y alumnas que entre los 16 y 18 años, y aun cumpliendo el resto de requisitos exigidos para acceder a la ayuda al estudio, cursan sus enseñanzas en régimen de adultos acogiéndose a las excepciones legalmente establecidas.

Estas circunstancias, por lo tanto, producen una clara discriminación hacia el alumnado potencialmente beneficiario de la Beca 6000, ya que, pudiendo ser beneficiario de la ayuda, esta se condiciona al régimen en el que cursa sus estudios el alumno.

Adquiere esta cuestión una singular relevancia si se tiene en cuenta que, además, gran parte del alumnado excluido, por la incongruencia de ambas normas, es especialmente vulnerable y, por lo tanto, merecedor de una mayor protección, puesto que entre este se encuentran, como señala la norma, personas adolescentes o jóvenes que por precariedad económica se ven obligadas a trabajar a partir de los 16 años; que padecen enfermedades o discapacidad que no les permite estudiar en régimen ordinario; víctimas de la violencia de género y víctimas de terrorismo, y sus hijos e hijas; así como personas que se encuentren en situación de dificultad social extrema o riesgo de exclusión.

No se entiende, por lo tanto, que estando la Beca 6000 destinada a facilitar al alumnado que ha cumplido 16 años la permanencia en sus estudios de bachillerato o formación profesional de grado medio, queden excluidos aquellos que, pudiendo acreditar que cumplen todos los requisitos de carácter personal, económicos y académicos exigidos, se encuentran con el obstáculo de no poder realizar sus estudios en régimen ordinario.

Por ello, hemos sugerido a la Dirección General de Atención a la Diversidad, Participación y Convivencia Escolar que modifique la Orden de 5 de julio de 2011, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las Becas 6000, para que se incluya como beneficiario de la beca a aquel alumnado que, cumpliendo el resto de requisitos exigidos, curse sus estudios en régimen de enseñanzas de Educación Permanente de Personas Adultas. ([Queja 19/5677](#)).

1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social

1.5.1. Introducción

...

Las consecuencias adversas que en el ámbito laboral que ha provocado la pandemia han incidido en todas las categorías de trabajadores de forma generalizada, pese a que algunos grupos y sectores se han visto especialmente afectados. De este modo, sectores que ya tenían grandes dificultades de inserción en el ámbito laboral (mujeres, jóvenes, mayores de 50 años, personas con discapacidad...), han visto empeoradas drásticamente las condiciones para mantener su empleo o acceder al mercado de trabajo. Asimismo, trabajadores con cargas familiares se han visto afectados negativamente para el ejercicio de sus derechos en esta situación

...

Junto a estas quejas, han continuado llegando a esta Defensoría en el año 2020 otras que siguen poniendo en cuestión la aplicación del principio de igualdad en el ámbito del empleo público, sobre todo en lo que afecta al colectivo de personas con discapacidad, y las dificultades que tienen las Administraciones públicas para aplicar las normas que garantizan el principio de igualdad de género en el caso de mujeres en situación de maternidad.

Destacar también, en este año, la finalización del Estudio Singular sobre "El funcionamiento de los Comités de Investigación Interna para situaciones de acoso en la Administración de la Junta de Andalucía", así como el alto porcentaje de aceptación por parte de las Administraciones públicas andaluzas de las Resoluciones que le han sido dirigidas por esta Institución en las materias correspondientes al Área.



1.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.5.2.4. El principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ámbito del acceso al empleo público y el desarrollo de las condiciones de trabajo

El aspecto más destacable que presentan las quejas tramitadas por este Área en el año 2020, en relación con principio constitucional de igualdad de trato entre hombres y mujeres, es, también, el de **la incidencia negativa que la pandemia de la Covid-19 ha tenido en su aplicación efectiva** (queja 20/0004, queja 20/0809, queja 20/2375, queja 20/5806...).

La desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso al mercado laboral y en las condiciones de trabajo, ha dado un paso atrás con esta crisis al precisarse de un mayor apoyo en las tareas de atención a familiares y personas dependientes, que recaen fundamentalmente sobre las mujeres, y afectar con mayor amplitud y menor cobertura a sectores de actividad claramente feminizados, como el servicio doméstico o el de cuidadoras.

Entre las quejas tramitadas en este ejercicio que afectan a la efectividad de dicho principio, cabe destacar **la queja 19/6033**, en la que interesada nos denunciaba su exclusión de las oposiciones de Maestro por no poder acudir a la prueba de selección al encontrarse de parto.

En el Subcapítulo 6, de Igualdad de Género, del presente Informe Anual se comenta con mayor profundidad las quejas que tratan de esta materia, así como la Resolución que se formuló en la mencionada queja 19/6033.

1.5.2.5. En relación con el acceso al empleo público

1.5.2.5.1. Afectación del derecho de acceso al empleo público como consecuencia de la situación originada por la pandemia de la Covid-19 (convocatorias "expres")

...

Además de estas quejas, las que representan un mayor número de las dirigidas a esta Defensoría durante el año 2020, han sido las relacionadas con las ofertas extraordinarias de empleo, promovidas por la Administración de la Junta de Andalucía, y que se vienen realizando, en el marco de la emergencia de salud pública ocasionada por el Covid-19, las denominadas **"convocatorias expres"**. Entre otras, la queja 20/4322, la queja 20/4507, la queja 20/4758, la queja 20/5017, la queja 20/6209 y la queja 20/7738.

Dichas convocatorias se amparan en el Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo, por el que se establecen medidas administrativas extraordinarias y urgentes para garantizar la prestación adecuada de los servicios públicos en sectores esenciales que pudieran verse afectados por los efectos de la pandemia.

En base a lo expuesto, la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública adopta la Resolución de 14 de abril de 2020, en cuyo Anexo se aprueban las Bases que articulan este procedimiento de emergencia para la selección del personal funcionario interino y laboral temporal. De acuerdo con el mismo, las primeras personas a la hora de optar a uno de estos empleos serían las integrantes de las distintas bolsas de funcionarios o personal laboral y, una vez agotadas las mismas, se realizaría una convocatoria pública a la que podrán concurrir todas aquellas personas que reúnan los requisitos de titulación o experiencia exigidas, debiendo presentar su solicitud, vía email, en un plazo de 24 horas desde la publicación de la oferta.

Dicho procedimiento fue utilizado por primera vez para la provisión de las plazas de auxiliar de playa dentro del Plan "playas seguras 2020", aprobado por el Consejo de Gobierno en sesión de 26 de mayo de 2020, en el marco de las medidas previstas en el Decreto-Ley 12/2020, por el que se establecen medidas urgentes y extraordinarias relativas a la seguridad en las playas, y que dio lugar a numerosas quejas. En este caso, dadas las circunstancias de emergencia ante la inmediatez del riesgo para la salud pública que concurrían en esa oferta pública de empleo, consideramos que la misma se encontraba habilitada por la normativa vigente a la que hemos hecho referencia.

No obstante, con posterioridad se han seguido realizando otras convocatorias de estas características para otras áreas de actividad de la Administración autonómica, en las que no queda justificada su directa



relación con la situación de emergencia sanitaria y que han seguido dando lugar a un número considerable de quejas ante esta Defensoría.

En estas quejas, además del incumplimiento de los principios constitucionales de acceso al empleo público, se denuncia también el carácter discriminatorio de estas convocatorias. Por un lado, al no contemplarse la preceptiva reserva legal en favor de personas con discapacidad y, por otro, al excluir de las mismas a aquellas personas que se encuentren incluidas en alguno de los colectivos de riesgo establecidos en el apartado tercero de la Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública de 13 de marzo de 2020, entre los que se incluyen, además, las mujeres embarazadas o las personas mayores de 60 años.

Por último, en las quejas remitidas por este motivo, también se pone de manifiesto la disconformidad con el sistema de selección que se está siguiendo para este tipo de contrataciones, que se considera manifiestamente injusto y contrario a los principios constitucionales de acceso al empleo público.

Ante la vulneración de los principios constitucionales afectados, y la **posible extralimitación en que se pudiera estar incurriendo por el uso no justificado de estas convocatorias**, se han admitido a trámite estas quejas habiéndose solicitado a la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior el correspondiente informe sobre estas cuestiones.

En el informe remitido por la Secretaría General para la Administración Pública, se viene a justificar de manera reiterada este tipo de contrataciones urgentes, debido a la situación crítica en la que determinados servicios públicos se encontraban y, al parecer, se siguen encontrando, como consecuencia de la evolución de la pandemia en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma. Asimismo se justifica esta forma de proceder por la necesidad de prestar el servicio de forma adecuada y satisfactoria, para lo que se requiere la correspondiente dotación de recursos humanos con carácter de urgencia, debiendo agilizarse todos los trámites que conlleva este procedimiento de contratación por parte de la Administración.

No obstante, al considerar que en algunas de la convocatorias realizadas por este procedimiento para la cobertura de determinados puestos de trabajo, por razones de emergencia sanitaria, no se aprecia que los puestos ofertados presten un servicio que pudiera verse afectado por un motivo de salud pública, justificativo de la excepcionalidad del procedimiento de selección seguido para la cobertura de los mismos, reiteramos la solicitud de las convocatorias publicadas por esta vía excepcional y urgente, así como la acreditación en cada convocatoria de la necesidad de la cobertura de las plazas con dicho carácter en razón de la situación de emergencia sanitaria.

Por otra parte, y teniendo en cuenta las manifestaciones que se incluyen en otras quejas presentadas con posterioridad ante esta Institución, solicitamos asimismo que se nos informe si, con carácter previo a la publicación de la correspondiente convocatoria, resultaba acreditado que se hubieran agotado las bolsas de las categorías profesionales de los puestos ofertados. Por último, ante las noticias publicadas en distintos medios de comunicación solicitamos, asimismo, que se nos confirme si la valoración de la legalidad de este tipo de contrataciones de urgencia estaba pendiente de decisión judicial.

Mientras esperamos la respuesta de la Administración de la Junta de Andalucía hemos tenido conocimiento del **Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 26 de noviembre de 2020, acordando la suspensión cautelar de la convocatoria para la selección de aspirantes a nombramiento como personal funcionario interino**, asimilado al Cuerpo General de Administrativos (C1.1000), para trabajar presencialmente en el marco de la emergencia de salud pública ocasionada por la Covid-19, publicada el 15 de septiembre de 2020 en la página web del empleado público de la Junta de Andalucía, para cubrir determinados puestos de trabajo en el ámbito de diferentes centros directivos de dicha Administración.

El referido Auto judicial considera que esta convocatoria atenta contra el principio de jerarquía normativa recogido en el artículo 9.1 de la Constitución, así como contra el art. 14 del Texto Constitucional al discriminar a aquellas personas que padezcan determinadas enfermedades o factores, las embarazadas o quienes se encuentren en periodo de lactancia y al colectivo de personas mayores de 60 años. Citando igualmente como infringidos los artículos 23 y 103 de la CE al señalar textualmente que **"la convocatoria es contraria de plano a los principios de mérito y capacidad"**. Asimismo, el auto del alto tribunal andaluz



llama la atención sobre que "no haya más 'mérito' y criterio de selección que tener la fortuna de que la solicitud tenga entrada antes de que se adjudiquen las plazas que se ofertan".

Al tener conocimiento del carácter sub iúdice de este asunto suspendemos nuestras actuaciones, sin perjuicio de seguir a la espera de la respuesta al requerimiento de información realizado a la Administración de la Junta de Andalucía para su valoración y conocer las medidas que vaya a adoptar ante el contenido del citado Auto judicial.

1.5.2.6. Quejas relacionadas con el reconocimiento y ejercicio de derechos de los empleados públicos

1.5.2.6.1. Impedimentos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

En este apartado, entre las quejas que se han recibido en la Defensoría en esta materia durante el año 2020, cabe destacar las quejas relacionadas con la situación de pandemia sanitaria que estamos viviendo, en las que las personas interesadas nos planteaban situaciones que consideraban que afectaba a su derecho a que se flexibilicen las condiciones de trabajo para favorecer la conciliación de la vida familiar y personal, en caso de necesidades de menores o mayores dependientes a su cargo, previsto en el art. 6 del Real Decreto-ley 8/2020 y en las distintas normas reguladoras de estas situaciones para el personal empleado público en sus correspondientes Administraciones. En el caso de la Junta de Andalucía, en la Resolución de la Secretaría General de Administración Pública de 12 de marzo de 2020, complementada por la de 13 de marzo de dicho año.

Las cuestiones controvertidas, en la mayoría de los casos, se centraban en determinar si la necesidad de cuidado de la persona a cargo daba lugar a la inclusión en alguno de los grupos de riesgo establecidos para la concesión de un permiso o adecuación de la jornada para su atención. En estos supuestos, contestamos a las personas interesadas que corresponde apreciar a la Administración si las patologías alegadas respecto de la persona a cargo son susceptibles de encuadrarse en alguno de los grupos de riesgo previstos en la referida Resolución, en función de los informes médicos y circunstancias alegadas.

Y, en cuanto a la **concesión de permisos o cambios en la jornada**, dependiendo de la Administración en cuestión, **se podrán autorizar cuando concurren circunstancias graves que lo justifiquen, y siempre que las necesidades del servicio queden cubiertas**.

Tras solicitar la correspondiente documentación justificativa de la situación planteada la mayoría de las quejas fueron cerradas al no adjuntarse la documentación requerida o no quedar acreditada la concurrencia de las circunstancias que se han determinado para poder ejercitar este derecho. En las tramitadas, tras recibirse los informes de las Administraciones correspondientes no se apreció un comportamiento de las mismas contrario al ordenamiento jurídico que resultaba de aplicación en ese momento.

1.5.2.6. Quejas relacionadas con el reconocimiento y ejercicio de derechos de los empleados públicos

1.5.2.6.3. Prevención y actuación en los casos de acoso laboral en la Administración de la Junta de Andalucía

Durante el año 2020 se han seguido recibiendo en la Institución diversas quejas que denuncian situaciones de acoso laboral a personal de las Administraciones públicas andaluzas que afectan al derecho que tiene toda persona a realizar su actividad laboral libre de cualquier tipo de acoso, que constituye un riesgo psicosocial que atenta contra la dignidad, la integridad moral y la salud de la persona que lo sufre (queja 20/623, queja 20/5531, queja 20/2673, queja 20/1169, queja 20/2906...).

En este año se ha finalizado también la tramitación de la **queja 18/0823** que inició de oficio esta Institución al tener conocimiento de diversas incidencias y disfunciones en el funcionamiento de los Comités de Investigación Interna para las situaciones de acoso previstos en el Protocolo de prevención y actuación en los casos de acoso laboral, sexual y por razón de sexo u otra discriminación, de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Acuerdo de 27 de octubre de 2014, de la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de dicha Administración, a los que se encomienda toda la



tramitación que requieran este tipo de denuncias con objeto de garantizar, en este ámbito, la protección de las personas empleadas públicas, así como de sus derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos.

Para recabar la información pertinente sobre la cuestión objeto de la queja de oficio acordada, se elaboró un cuestionario específico que fue remitido a todos los Comités de Investigación Interna previstos en el Protocolo (33 en total), en los ámbitos de la Administración General, Educativa, Sanitaria y de Justicia de la Junta de Andalucía, así como a nivel de Servicios Centrales de las Consejerías y Agencias de dicha Administración.

Tras la formulación de la correspondiente Resolución, con los resultados de la investigación realizada y las valoraciones, consideraciones, recomendaciones y sugerencias que estimamos oportuno formular en relación con este asunto, **se ha elaborado un Estudio Singular sobre *El funcionamiento de los Comités de Investigación Interna para situaciones de acoso en la Administración de la Junta de Andalucía***, al que se puede acceder a través del siguiente enlace.

Finalmente, se formuló una Resolución general dirigida a todos los organismos afectados por esta actuación de oficio, a los que **se recomienda que adopten las medidas que procedan a fin de que queden constituidos en forma y plazo los Comités de Investigación Interna para las situaciones de acoso** con arreglo a lo previsto en el Acuerdo de modificación del Protocolo de 13 de febrero de 2020, y evitar la paralización de las denuncias recibidas hasta tanto se constituyen, así como las que fueran necesarias para la adecuada formación, disposición de los medios precisos y medidas funcionales que faciliten el cumplimiento de sus cometidos a los miembros de estos órganos. Asimismo, se le formularon diversas sugerencias para garantizar su adecuado funcionamiento y mejorar algunos aspectos no corregidos en la reforma del Protocolo que se llevó a cabo.

Hasta la fecha han contestado a la Resolución formulada un número importante de organismos aceptando las recomendaciones y sugerencias realizadas en el ámbito de sus correspondientes competencias.

1.5.2.7. En relación a las Políticas Activas de Empleo

1.5.2.7.3. El teletrabajo y su consolidación como modalidad de prestación de la actividad laboral

En el balance del año 2020 en esta materia, también hemos de reseñar las numerosas quejas que se han recibido relacionadas con el trabajo a distancia y teletrabajo (entre otras queja 20/2253, queja 20/3573, queja 30/3792, queja 20/3793...). Quejas que se referían, tanto al derecho a teletrabajar durante el estado de alarma, ya que consideran que la actividad presencial implicaba un alto riesgo de contagio, como a los derechos que corresponden al personal del sector público que desempeña su actividad profesional a través del trabajo a distancia y el teletrabajo.

Este cambio de entorno del lugar de trabajo se ha extendido y generalizado **durante la pandemia**, por razones sanitarias, y ha permitido que muchos organismos y entidades del sector público, así como empresas privadas, pudieran mantener su actividad durante la crisis. Ante estas circunstancias, **empresas y trabajadores han encontrado en el teletrabajo una modalidad útil y efectiva de organización laboral** que antes no se habían planteado.

En el caso de las quejas de personal del sector público que reivindicaban su derecho al teletrabajo ante los riesgos que se derivaban de la situación de pandemia, pusimos de manifiesto a los interesados que, en efecto, nos encontramos en una situación de emergencia sanitaria, en la que prima por encima de todo garantizar la salud de la ciudadanía. Y, partiendo de esta premisa, en cumplimiento del deber de seguridad en el ámbito laboral, las distintas Administraciones públicas han establecido el carácter preferente de la actividad no presencial, siempre que ello fuera posible, autorizando el teletrabajo salvo para los servicios considerados esenciales.

En la situación de vuelta a la "nueva normalidad", también dejamos constancia a las personas interesadas de las diferentes normas y acuerdos, previa negociación con los órganos de representación del personal, que aprueban los planes de incorporación progresiva a la actividad presencial en las distintas Administraciones, así como de las normas por las que se adoptan medidas preventivas en materia de salud pública, una vez superado el estado de alarma.



Según estos criterios, para las incorporaciones a los centros de trabajo se tendrán en cuenta, con carácter previo, determinadas circunstancias que pudieran concurrir en los empleados públicos y que dieran lugar a su inclusión en los grupos de personas de riesgo que se han definido a estos efectos, así como su relación con los niveles de riesgo de las tareas a realizar. Circunstancias que deben ser valoradas por los técnicos especializados en la materia con el ánimo de minimizar los riesgos de contagio. De esta forma, si el trabajador reúne los requisitos antes expuestos para ser considerado persona de riesgo, se le debe autorizar para mantenerse en situación de teletrabajo.

Por otra parte, entre las quejas recibidas también se nos planteaba la ausencia de regulación de la modalidad de prestación laboral a través del trabajo a distancia y teletrabajo, fundamentalmente en los aspectos relacionados con los derechos y deberes de las personas trabajadoras en esta forma de organización de la actividad laboral.

Hasta la llegada de la Covid-19, el teletrabajo era una modalidad poco extendida en nuestro país. Según Eurostat, solo un 4,3% de la población utilizaba en el año 2018 esta forma de trabajar, frente a porcentajes del 14% en los Países Bajos, del 13,3% en Finlandia o del 11% en Luxemburgo. 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 presenta ventajas de toda índole, sobre todo en situaciones de crisis sanitaria como la que estamos viviendo**, al no perjudicar la productividad, evitar los desplazamientos, reducir las interrupciones en la jornada de trabajo, mejorar la formación y empleabilidad o facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, entre otras.

Ante esta realidad, y dada su trascendencia para el sistema de relaciones laborales, se plantea la necesidad de su regulación inmediata al afectar a aspectos esenciales de la relación laboral y de la esfera de derechos y deberes de los trabajadores, y así lo trasladamos 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.

Dicho acuerdo se ha plasmado en el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, 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.

Con independencia de estos acuerdos puntuales, la implantación del trabajo a distancia y el teletrabajo, ya sea en su totalidad o compartida con el trabajo presencial, consideramos que ha dejado de ser una medida coyuntural para integrarse también, como una modalidad más de prestación de la actividad laboral, en el ámbito público y privado. Y que **precisa de una regulación efectiva de la misma que determine las condiciones para su ejercicio, así como los derechos y deberes de los empleados públicos que se acojan a esta modalidad de prestación laboral en el marco de la correspondiente negociación colectiva.**



1.7. Infancia y Adolescencia

1.7.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.7.2.2. Maltrato a menores de edad

1.7.2.2.1. Denuncias de maltrato a menores de edad

...

En lo que respecta al **maltrato por abusos o agresión sexual**, destacamos la denuncia de una madre disconforme con la tramitación dada a la hoja de notificación de maltrato infantil que cumplimentó la unidad especializada de salud mental infanto juvenil por posibles abusos sexuales a su hija, presuntamente cometidos por una hermana de vínculo paterno. Nos decía que tres años antes fue la pediatra del centro de salud quien remitió una hoja de notificación de tenor similar, y que dada la corta edad de su hija el estudio realizado no pudo arrojar datos concluyentes.

La madre justificaba la petición de que su hija fuese evaluada de nuevo, por un equipo especializado en casos de abuso sexual, en el hecho de que la primera evaluación que le fue realizada cuando tenía algo más de tres años no pudo llegar a ninguna conclusión precisamente por la corta edad de la menor. Los nuevos hechos denunciados se referían a 2019, tres años después, y sobre los que el testimonio de su hija sí haría viable una intervención de dicho equipo especializado.

Un estudio de las circunstancias que concurrían en el presente caso justificó que recomendáramos a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Huelva que remitiera el caso de la menor a la unidad especializada para valorar casos de abuso sexual a menores, con la finalidad de que se efectuase un estudio que corroborara su veracidad o, en su caso, pudiera descartar la existencia de tales abusos.

Dicha Recomendación no fue aceptada por la aludida Delegación Territorial, por lo que procederemos a elevar la misma a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, como máxima autoridad administrativa en la materia (queja 19/4916).

1.7.2.2.2. Protocolos de intervención

Hemos de citar tres instrumentos técnicos que sirven de guía de actuaciones de las administraciones públicas en lo relativo a prevención e intervención en casos de maltrato infantil. Nos referiremos, en primer lugar, al Protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar. Se trata de un documento elaborado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que fue previamente consensuado en el Pleno del Observatorio de la Infancia el 9 de julio de 2014, y viene a actualizar el anterior de 2007, ampliándolo a los supuestos de hijos e hijas víctimas de violencia de género. El documento pretende servir como marco de actuación conjunta e integral, si bien su desarrollo depende de cada Comunidad Autónoma.

En lo relativo a abusos sexuales hemos de señalar al Protocolo elaborado en 2015 por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales que señala las actuaciones y criterios de derivación al Programa de Evaluación, Diagnóstico y Tratamiento a Menores víctimas de violencia sexual.

Y con referencia al ámbito sanitario, también hemos de referirnos al Protocolo de intervención sanitaria en casos de maltrato infantil en Andalucía, elaborado en 2014 por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

El objetivo de estos documentos técnicos busca mejorar los procedimientos internos de actuación de la correspondiente administración, así como la coordinación interinstitucional para obtener una respuesta rápida y eficaz, idónea a las características de cada caso.

Pero **a pesar de estas previsiones las actuaciones de las administraciones no siempre llegan a tiempo o con la eficacia debida**, y como ejemplo destacamos nuestra intervención para la salvaguarda de los derechos de una menor de 15 años, víctimas de abusos sexuales y embarazada. No se intervino con la misma hasta



transcurridos dos meses desde que se tuvo conocimiento de los hechos, y durante ese tiempo permaneció en el mismo entorno familiar y social que propició la agresión sexual de la que fue víctima.

Por ello, recordamos al Ente Público sus competencias para cumplir con el mandato establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, de proteger a los menores de abusos sexuales mediante procedimientos que aseguren la coordinación y la colaboración entre las distintas administraciones, entidades colaboradoras y servicios competentes, tanto públicos como privados, para garantizar una actuación integral. Y también la obligación establecida en el artículo 14 de esa misma Ley Orgánica de prestar la atención inmediata que precise cualquier menor y de actuar si corresponde a su ámbito de competencias, siendo así que el Ente Público ostenta la facultad de asumir, en cumplimiento de la obligación de prestar la atención inmediata, la guarda provisional de un menor prevista en el artículo 172.4 del Código Civil, procediendo simultáneamente a practicar las diligencias precisas para investigar sus circunstancias y constatar, en su caso, la situación real de desamparo.

También, en este caso, recomendamos a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Almería que efectuase una revisión de las actuaciones realizadas en el expediente de protección de la menor con el objetivo de que en supuestos similares, en que resulten evidentes los indicios graves de desprotección, se acuerden de manera inmediata medidas congruentes con dicha situación, separando a la menor del entorno social y familiar causante del riesgo. Dicha recomendación fue aceptada en su integridad (queja 19/4155).

1.7.2.9. Familias

1.7.2.9.2. Puntos de Encuentros Familiar

...

Pero, sobre todo, no nos resistimos a resaltar el significativo papel que este servicio desempeña en los casos de violencia de género, donde el contacto entre los progenitores resulta de imposible cumplimiento por la existencia de órdenes de alejamiento. Sobre este particular asunto, han sido varios los colectivos que han insistido ante esta Institución para hacernos partícipes de su malestar por la posible situación de indefensión en la que podrían encontrarse algunos menores que permanecían con el progenitor maltratador tras la declaración del estado de alarma, circunstancia que ha sido negada por la Consejería en su informe.

...

1.14. Urbanismo y Ordenación del Territorio

1.14.1. Introducción

...

En materia de planeamiento, queremos recordar lo que ya decíamos en la Introducción del Informe Anual correspondiente a 2019, en la que mostramos la sensibilidad que **la cuestión de la igualdad de género** despierta en esta Institución, y aludíamos a una parte, que juzgamos muy relevante, del contenido de la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, que entre sus objetivos recoge el de **lograr ciudades y asentamientos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades con respeto por sus libertades fundamentales.**

Con el logro de este objetivo la Agenda concluye que se podrán imaginar ciudades y asentamientos humanos que «logran la igualdad de género y empoderan a todas las mujeres y las niñas asegurando la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de derechos en todas las esferas y en los puestos de liderazgo en todos los niveles de adopción de decisiones, garantizando el acceso a un trabajo decente y el principio de igual remuneración por igual trabajo, o trabajo de igual valor, para todas las mujeres y **previniendo y eliminando todas las formas de discriminación, violencia y acoso contra las mujeres y las niñas en espacios públicos y privados.**»



En nuestro quehacer diario en materia de urbanismo y ordenación del territorio, nos propusimos el reto de concienciar a las personas e instituciones con las que interactuamos para lograr que nuestras ciudades pasen a constituir espacios donde las mujeres, y en definitiva, toda la sociedad, puedan ejercer sus derechos en igualdad, libertad y seguridad, permitiéndoles desarrollar todos sus potencialidades, y anunciábamos actuaciones singulares incoadas de oficio para el ejercicio 2020 al objeto contribuir a visibilizar esta necesidad.

Pues bien, hemos logrado materializar nuestro objetivo, con la **incoación de oficio** de la **queja 20/5396**, sobre **el planeamiento urbanístico y el informe de impacto de género**, 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, interesando a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, al Instituto Andaluz de la Mujer y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, que nos trasladen su posicionamiento general acerca de estas cuestiones y, más en concreto, si consideran que los Planes Generales Urbanísticos municipales y su normativa de desarrollo que se aprueban o modifican en la actualidad, recogen entre su contenido el informe de impacto de género.

...

1.15. Vivienda

1.15.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.15.2.1. Desahucios de viviendas

...

Prácticamente en todos los casos de desahucios que llegan a esta Institución hay menores, personas mayores, con discapacidad o víctimas de violencia de género. Salvo excepciones muy puntuales, se trata de familias en riesgo de exclusión social. A menudo se trata de familias monoparentales, mujeres a cargo de uno o varios hijos, que sin apenas recursos ven imposible encontrar una alternativa habitacional, ni siquiera con eventuales ayudas al alquiler. La desigualdad y la pobreza generan, así, un círculo del que es difícil salir.

...



REVISTA DEL INFORME ANUAL

02. A debate

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.

Transcendiendo 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.

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

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.**

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 más 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

04. Mejorar las normas

Garantizar la protección de niños y niñas víctimas de violencia sexual

Las estadísticas sobre abusos sexuales acreditan que un porcentaje significativo de menores de edad son autores de dichos abusos

Las motivaciones de esta conducta son estudiadas desde distintas perspectivas científicas (sociología, criminología, psicología, psiquiatría, etcétera) analizando los factores que pudieran influir en este comportamiento y, lo que es más importante, los efectos negativos en la maduración como personas tanto de víctima como agresor. Se trata de una realidad compleja, de difícil abordaje, que no puede ser soslayada por las Administraciones públicas que tienen encomendada la protección de niños y niñas.

Este fenómeno se agrava cuando la persona agredida no ha alcanzado la edad suficiente para expresar con cierto rigor el abuso sufrido y su alcance. Para ilustrar este fenómeno traemos a colación las circunstancias que acontecieron en una familia cuyos progenitores rompieron la convivencia de forma no consensuada, con fuertes desavenencias, y en la que incluso se produjo una condena al padre por violencia de género. Tras esta ruptura la madre interpuso una denuncia por posibles abusos sexuales cometidos por la hermana -solo de vínculo paterno-, que por entonces tenía 15 años, teniendo la víctima solo tres años.

El análisis de esta denuncia se vio dificultado por la edad de la posible víctima del abuso sexual, ya que su concreta etapa madurativa dificultaba su correcta comprensión de la conducta de la hermana, y que su relato fuese comprensible y suficientemente concluyente para disipar dudas sobre una situación de indudable trascendencia tanto en la prevención y atención de su integridad física y emocional, como también en la trascendencia jurídica de dicha conducta ya que, no lo olvidemos, el hecho tenía repercusiones de responsabilidad penal para la presunta agresora.

Con estos condicionantes, el resultado del estudio por los equipos especializados en abusos sexuales no fue concluyente, y ni se pudo afirmar ni se pudo negar la existencia de dichos abusos, tratándose de un comportamiento que de ser cierto afectaba de forma negativa en su respectiva proporción a ambas niñas, lo cual obligaba a que padre y madre hubieran de permanecer atentos a cualquier indicador o circunstancia que les pudiera resultar extraño y actuar en consecuencia para evitar situaciones potencialmente dañinas a las menores.

Para situar en su debido contexto estos hechos, recordemos el contenido de la Orden de 30 de julio de 2019, por la que se aprueba y publica el instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo, desprotección y desamparo de la infancia y adolescencia en Andalucía (VALÓRAME). Este instrumento recoge como indicador de desprotección, además del abuso sexual, la negligencia en las condiciones de seguridad de la menor, calificando como de elevada gravedad que se deje al niño o adolescente a cargo de una persona con historia previa o antecedentes de abuso sexual, tal como ocurriría de existir una relación no supervisada y potencialmente dañina de la menor con su hermana, también menor de edad pero ya adolescente.

Pues bien, transcurrieron otros tres años desde la primera denuncia y la posible víctima persistía en su relato de abusos sexuales. Es más, los especialistas de la Unidad de Salud Mental Infanto Juvenil decidieron cumplimentar una hoja de notificación de maltrato infantil, todo ello a sabiendas de la repercusión que el trámite de dicho documento provocaba conforme al protocolo establecido.

La objetividad que se debe presumir de los facultativos que integran el sistema sanitario público, unida a los principios que han de inspirar su actuación para preservar a los menores de riesgos y protegerlos de todo daño, hacen que dicha hoja de notificación tenga una especial trascendencia, por lo que estimamos que lo congruente hubiera sido que esta hubiera propiciado una nueva evaluación del relato de la menor



ya que se trataba de unos abusos sexuales, todavía inciertos, y que pudieran haberse repetido después de la última evaluación.

Durante todo este proceso, y tras la declaración de la situación de desamparo de la niña, esta se encontraba cumpliendo una medida protección en un centro residencial, por lo que, a la vista de tales hechos y con tales antecedentes, la Entidad Pública debió derivar a la menor para su estudio a los equipos especializados en abusos sexuales. Sin embargo, dicha Entidad no lo consideró necesario argumentando los perjuicios que ello pudiera suponer y la conveniencia de posponer el análisis al momento idóneo para realizarlo, que sería aquel en que la niña estuviese alejada del litigio entre sus progenitores y sufriendo menos influencia del entorno familiar paterno y materno.

Es cierto que la realización de un nuevo estudio sobre el abuso sexual pudiera perjudicar a la víctima, es lo que en la literatura científica se conoce como "revictimización" por daños asociados a la multiexploración. Sin embargo, se ha de confiar en la profesionalidad del personal especializado, cuya especial pericia y experiencia en el abordaje de este tipo de valoraciones les hace aproximarse a la menor con el mayor tacto y mesura, utilizando para ello instrumentos técnicos especializados que en determinados casos permiten alcanzar conclusiones con un grado de certeza aceptable.

Por ello, y con fundamento en el interés superior de la menor que debe presidir cualquier actuación que le afecte, recomendamos a la Delegación Territorial de Huelva, como tutora de la niña en aquel momento, que remitiera el caso de la menor a la unidad especializada para valorar casos de abuso sexual a menores, con la finalidad de que se efectúe un estudio que corrobore su veracidad o, en su caso, pueda descartar la existencia de tales abusos. Lamentablemente, esta resolución no ha sido aceptada, por lo que la hemos elevado a órgano superior jerárquico.

Más Información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.7. Infancia y Adolescencia, epígrafes 1.7.2.2.1. y 1.7.2.2.2

Convocatorias exprés

Los efectos de la pandemia de la Covid-19 también se han dejado sentir en la organización de los servicios públicos y, más concretamente, en los procesos urgentes que se han convocado para el acceso al empleo público

Ante estas circunstancias, la Administración de la Junta de Andalucía ha promovido, entre marzo y septiembre de 2020, **27 convocatorias por vía excepcional y urgente** para la cobertura temporal de 1.181 plazas ante la situación de emergencia, por razones de salud pública, que ha ocasionado la pandemia de la Covid-19. Las denominadas "convocatorias exprés" que han generado la presentación de un elevado número de quejas ante esta Institución.

Estas convocatorias se amparaban en el Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para garantizar la prestación adecuada de los servicios públicos en sectores esenciales que pudieran verse afectados por los efectos de la pandemia. En base a este marco legal, la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública adopta la Resolución de 14 de abril de 2020, en cuyo Anexo se aprueban las Bases que articulan este procedimiento de emergencia para la selección del personal funcionario interino y laboral temporal.

De acuerdo con las mismas, las primeras personas a la hora de optar a uno de estos empleos serían las integrantes de las distintas bolsas de personal funcionario o laboral. Y, una vez agotadas las mismas, se realizaría una convocatoria pública a la que podrían concurrir todas aquellas personas que reunieran los requisitos de titulación o experiencia exigidas, debiendo presentar su solicitud, vía email, en un plazo de 24 horas desde la publicación de la oferta.

Dicho procedimiento fue utilizado para la provisión de las plazas de auxiliar de playa dentro del Plan "playas seguras 2020", aprobado por el Consejo de Gobierno en sesión de 26 de mayo de 2020, en el marco de las medidas previstas en el Decreto-ley 12/2020, y que motivó la presentación de numerosas quejas ante esta Institución en las que las personas interesadas mostraba su disconformidad con el proceso de selección seguido. En este caso, al apreciar circunstancias de emergencia que concurrían en



esta convocatoria, ante la inmediatez de un riesgo para la salud pública, consideramos que la misma se encontraba habilitada por la normativa en vigor a que hemos hecho referencia.

No obstante, con posterioridad se han seguido realizando otras convocatorias de estas características para otras áreas de actividad de la Administración autonómica, en las que, en nuestra opinión, no queda justificada su directa relación con la situación de emergencia sanitaria y que han dado lugar a un número muy elevado de quejas ante esta Defensoría.

Tras valorar la situación, procedimos a la admisión de estas quejas ante la posible vulneración de los principios constitucionales de acceso al empleo público en dichas convocatorias, así como la posible extralimitación que se pudiera estar produciendo por el uso no justificado de las mismas y su carácter discriminatorio.

En los informes remitidos por la Secretaría General para la Administración Pública, se viene a justificar este tipo de contrataciones urgentes atendiendo a la situación crítica en la que determinados servicios públicos se encontraban, como consecuencia de la evolución de la pandemia en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma. Asimismo se justifica esta forma de proceder por la necesidad de prestar el servicio público de forma adecuada y satisfactoria, para lo que se requiere la correspondiente dotación de recursos humanos con carácter de urgencia, debiendo agilizarse todos los trámites que conlleva este procedimiento de contratación por parte de la Administración.

Asimismo, se insiste en la adecuación de los procesos de selección realizados a los principios constitucionales que rigen en esta materia, toda vez que la primera opción para seleccionar a las personas que vayan a ocupar los puestos ofertados es la de acudir a las correspondientes bolsas, ordenadas con arreglo a dichos principios. Y, ante la insuficiencia de posibles candidatos para acceder a dichos puestos en las mismas, es cuando se acudiría al procedimiento excepcional y urgente que resulta cuestionado.

Sin embargo, según nos informa la propia Administración, la realidad es que en **solo 4 procesos los puestos ofertados se han cubierto a través de las bolsas, teniendo que acudirse a las "convocatorias exprés" en los 23 restantes.**

En este sentido, mientras esperábamos los sucesivos informes solicitados a la Administración de la Junta de Andalucía en relación con este asunto, tuvimos conocimiento del Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 26 de noviembre de 2020, acordando la suspensión cautelar de una de estas convocatorias.

En el Auto judicial se reitera la doctrina constitucional que sostiene la relación recíproca que discurre entre el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, consagrado en el art. 23.2 de la Constitución, y los principios de mérito y capacidad que deben regir dicho acceso, según el art. 103.3 de dicho Texto. En base a ello, y en relación con el proceso impugnado se afirma que, *"establecer un proceso selectivo que respete los principios de mérito y capacidad no conlleva necesariamente el retraso en la cobertura inmediata de los puestos de trabajo"*, añadiendo que *"se puede y debe agilizar el procedimiento de nombramiento o contratación, posponiendo determinados trámites en esta situación extraordinaria y excepcional, pero no llegando al extremo de prescindir de los principios de mérito y capacidad, constitucionalmente consagrados"*. Hasta el punto, de que, como se señala en dicho Auto, en la convocatoria en cuestión, *"para trabajar presencialmente, no haya más "mérito" y criterio de selección que tener la fortuna de que la solicitud tenga entrada antes de que se adjudiquen las plazas que se ofertan"*.

Finalmente, la propia Administración de la Junta de Andalucía ha corregido, en parte, esta situación, modificándose la Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública de 14 de abril de 2020, por otra posterior de dicho centro directivo, de 14 de enero de 2021. Introduciendo para estos procesos, cuando se agotan los efectivos de las bolsas, otros procedimientos de selección más respetuosos con los principios de mérito y capacidad, como son el acudir a personas que hubieran superado un ejercicio en una oposición equivalente y, si tampoco pudieran cubrirse por esta vía todas las plazas, remitiendo oferta de empleo al Servicio Andaluz de Empleo.



Bienvenida sea esta modificación y todas aquellas que permitan garantizar de forma efectiva los derechos y principios que garantiza la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía a la ciudadanía para el acceso al empleo público.

Más Información en Informe Anual 2020. Capítulo 1.5. Empleo, Trabajo y Seguridad Social, epígrafe 1.5.2.5.1

06. Atención e información ciudadana

Mejorar y humanizar los servicios de Información y atención ciudadana

Ya va para un año que la vida, eso tan serio que decía Gil de Biedma, se volvió del revés y nos sacó la lengua de su peor caricatura. Todo empieza a ser otra cosa, aunque para alguna gente la vida seguía siendo la de siempre: ese inhóspito lugar donde vivir es abrirle la puerta a la tristeza. O a la rabia, que es una de las maneras más legítimas de enfrentarse a la desesperación. (Alfons Cervera)¹

Durante este año hemos podido comprobar que las personas que se encontraban ya en una situación de vulnerabilidad social previa a la crisis sanitaria, han visto incrementadas sus dificultades para hacer frente a sus necesidades más básicas.

La llegada de la pandemia se produjo en un contexto en el que una parte más que considerable de la ciudadanía no había tenido tiempo de comenzar a recuperarse de los efectos de la crisis económica que comenzó en 2008. Jóvenes, mujeres con hijos, personas mayores de 45 años expulsadas del mercado de trabajo, personas sin hogar, inmigrantes, trabajadores precarios con bajos salarios y con contratos temporales y *personas con alquileres altos y sueldos bajos se han tenido que apretar todavía más un cinturón sin espacio para nuevos agujeros.*²

Ante este escenario en el que la Administración pública debería actuar, si cabe, con más **eficiencia y eficacia**, nos hemos encontrado que la Administración pública es un vehículo penosamente adaptado a las necesidades de 2020.

Prestaciones que aprueban para atender a las personas en situación de vulnerabilidad social y que por las propias características deben de tener un procedimiento rápido y fácil de usar se convierten, en palabras de Sara Mesa³, en un **laberinto burocrático**: " *La máquina burocrática no está pensada ni diseñada a su favor; lo contrario es más verdadero*".

Así nos hemos encontrado con prestaciones como la Renta Mínima de Andalucía que se debía tramitar en dos meses, las ayudas al alquiler o las prestaciones no contributivas, en tres meses, que están tardando más de un año y reinando el silencio administrativo negativo en todas ellas.

Víctor Almonacid, Secretario de un Ayuntamiento, nos decía en una conferencia de finales de 2020: *Quería que sintieseis lo que siente un ciudadano. ¿Puede haber algo más indignante y bochornoso que el silencio administrativo? Que una persona se dirija a la Administración y que ésta no se digne a contestarle es absolutamente vergonzoso. ¿Por qué o para quién existimos?*⁴

El cierre, lógico y necesario, en un primer momento de las Administraciones públicas dejó indefensos a grandes sectores de la población y puso en evidencia el retraso de la puesta en marcha de una buena Administración electrónica en muchos de los organismos que debían gestionar procedimientos y prestaciones sociales así como que dicha administración no estaba preparada para esta situación.

En los dos primeros meses del estado de alarma, nos encontramos con que muchos de los procedimientos de ayudas y de prestaciones sociales no podían seguir tramitándose porque la mayoría de los expedientes no estaban digitalizados y el personal funcionario que debía tramitarlos, no podía acudir a la oficina, ni disponía de medios ni habilidades para realizar esta prestación de servicios a través del teletrabajo.

Y por otro lado, **la brecha digital**. Durante todo este año hemos detectado las dificultades para tramitar solicitudes de manera informática para la mayoría de las personas, al carecer de certificado digital y por la

1 https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2021/02/02/nos_ponemos_salvar_semana_santa_116178_2003.html

2 Guillermo Martínez: Las esenciales no llevan corbata. Revista Público. Especial y Llegó la Pandemia. Junio 2020.

3 Sara Mesa.- Silencio Administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático. Editorial Anagrama.

4 Víctor Almonacid.- **La nueva normalidad en la nueva Administración.**



propia falta de claridad de los formularios. Además de que las **nuevas tecnologías no están al alcance de todos**. No toda la población tiene acceso a equipos informáticos con conexión a internet y la mayoría de procedimientos son muy complicados de realizar por este medio.

Procedimientos mal diseñados y nada amigables en su utilización; trámites que exigían la aportación de documentos que no estaban al alcance de una población confinada en sus domicilios; peticiones de datos que ya obraban en poder de la administración y resultaban de difícil o imposible aportación para el solicitante; instrucciones redactadas con un lenguaje burocratizado, difícil de entender para el ciudadano medio y mucho más para las personas vulnerables a las que iban dirigidas.

De todas las reclamaciones recibidas las más repetidas han sido las que denunciaban la inexistencia de canales de atención al público que ayudaran a resolver las dificultades de la tramitación telemática y las que denunciaban la imposibilidad de acceder a información sobre el estado de tramitación de las solicitudes presentadas o de los procedimientos en curso. La desesperación y la indignación ciudadana ante unos teléfonos de información que nunca dejaban de comunicar o nadie contestaba ha sido un auténtico clamor durante todo el periodo de estado de alarma.

La suspensión de la atención presencial en muchas de las oficinas de la Administración pública y en los servicios sociales municipales ha afectado a la población más vulnerable, que acudía a las oficinas de manera presencial y que no disponía de destrezas informáticas o de dispositivos electrónicos.

También **consideramos excesiva la necesidad de cita previa para cualquier gestión** ante los registros de la Administración: para presentar un escrito de reclamación previa, una subsanación de solicitudes, presentar prestaciones, solicitar información, etc. Cita previa que la mayoría de las veces se tenía que pedir de manera telemática, ya que los teléfonos en muchas administraciones estaban colapsados o no eran atendidos (Servicios de Empleo Estatal, Seguridad Social, Servicios Sociales, etc.). Además en aquellas administraciones donde era posible solicitar cita previa, se producían retrasos de más de 15 días o un mes para conseguirlas, o directamente informaban de que no había citas disponibles.

Es necesario implantar sistemas ágiles y flexibles de canales de comunicación con los ciudadanos para que ninguna persona se quede atrás en el ejercicio de sus derechos de información o para tramitar sus solicitudes o demandas de prestaciones.

"Yo he llamado más de 100 veces y no me cogen nunca el teléfono. Como me sale apagado, comunica o fuera de cobertura, no sé nada de mi solicitud, si me falta algún papel o me lo han denegado. En Septiembre hará dos años que solicité la prestación: yo creo que algo no va bien y no sé nada más. ¿Qué se puede hacer para que me cojan el móvil o saber algo de mi salario social? Pido por favor que me ayude a saber más porque no sé que es lo que se puede hacer."

"Consideramos excesiva la necesidad de cita previa para cualquier gestión ante los registros de la Administración"

Desde esta Institución coincidimos con la Recomendación General del Ararteko de 5 de noviembre de 2020 donde se hace una llamada expresa a que todas las Administraciones públicas adopten las medidas imprescindibles para que la atención telefónica y también la presencial, y no solo la telemática, funcionen de forma apropiada para prestar la atención debida a la ciudadanía.

Recomendando que se adopten, *en su caso, medidas de refuerzo en esos servicios asistenciales físicos o la mejora de prestación de servicios por los canales telefónicos, pues ambas vías son las que más utilizan en sus relaciones con las entidades públicas las personas de mayor edad, o las que disponen de menos recursos o carecen de medios tecnológicos o de competencias digitales, y no pueden verse penalizadas por esas circunstancias cuando*

pueden ser paliadas con medidas preventivas y de refuerzo de personal, ya que ello supone un tratamiento discriminatorio que afecta al principio de igualdad y a la naturaleza del Estado social y de Derecho



*comprometido con la remoción de los obstáculos, que impiden o dificultan su ejercicio o la participación de las personas en la vida política, económica, cultural y social.*⁵

Desde el Defensor del Pueblo Andaluz hacemos una apuesta decidida por que el servicio público que se ofrezca proporcione siempre y en todo caso proximidad, asistencia personal y asesoramiento, empatía y acompañamiento a quienes sufren desigualdades (también de brecha tecnológica). Esa es la auténtica idea de servicio público. Por ello, entre otras cosas, los servicios de atención a las personas (sanitarios y sociales, entre otros) deben salir revalorizados de esta pandemia y de la tremenda crisis ulterior, así como frente a la revolución tecnológica. Nunca podrán ser totalmente sustituidos por máquinas ni por artefactos digitales. Ese será su gran valor y su gran servicio público.⁶

Más información Informe Anual 2020, capítulo 3. Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía, epígrafe 3

07. Servicio de Mediación

Promover la cultura de Paz

Inversión de los modelos de gestión de la confrontación a la colaboración, en aras de la Paz social

La mediación es un nuevo paradigma en nuestro ordenamiento, para la consecución de la justicia, **restablecimiento de la igualdad y protagonismo de la ciudadanía ante la Administración**. La mediación facilita una gestión del conflicto con la participación voluntaria, directa y protagonista de los implicados en el mismo.

Es la *cultura de paz* la que informa la mediación. En ella aprendemos, cómo de forma natural, las personas tendemos a concebir el conflicto como un obstáculo y no como una posibilidad de avance y evolución, en función de cómo se gestione. En este sentido, la mediación favorece la comprensión de los conflictos de forma global, al abordarlos **desde el diálogo con un enfoque colaborativo**, adaptado a cada contexto, a la realidad social y a las necesidades dinámicas de las personas y organizaciones implicadas.

La gestión global de un conflicto implica integrar además de la conversación de naturaleza jurídica aquella de carácter relacional. Cuestiones como el poder, la identidad, la comunicación y las emociones condicionarán la evolución del conflicto, por lo que resulta esencial integrar y atender dichos aspectos, en los procesos encaminados a su transformación y/o resolución.

Cuando la ciudadanía nos traslada en sus peticiones, de forma recurrente, la falta de respuesta, o silencio de la Administración, desde el enfoque mediador identificamos una primera necesidad a gestionar, “no se siente escuchado”, con independencia de la cuestión de fondo del asunto planteado. Por ello, **dar la oportunidad a las personas y a las instituciones a que dialoguen, es una manera de impartir Justicia**. Procurar a la **ciudadanía** un espacio que permita el diálogo con la administración, donde se sienta atendida o escuchada, donde participe en la aportación de ideas y alternativas para resolver la cuestión material planteada, **devolviéndole su sitio y protagonismo**, forma parte de hacer justicia y sobre todo, de humanizarla.

Nuestras experiencias de mediación estos últimos años, nos permiten elaborar conclusiones positivas sobre el método y su aplicación a la gestión de conflictos de los ciudadanos y la Administración. Y no solo por el volumen de acuerdos alcanzados, a los que llegan las personas que se sientan a hablar, incluso cuando no se da un “acuerdo” al uso que solucione la problemática. En estos casos los procesos de diálogos, los participantes han podido gestionar limitaciones, malos entendidos, prejuicios, interpretaciones erróneas, que propician de cara al futuro, una mayor información y en cierta forma un giro o transformación por pequeña que sea, en el aspecto relacional de la problemática.

⁵ Recomendación general del Ararteko 4/2020, de 5 de noviembre: Necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas con las Administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la Covid-19. https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_5057_3.pdf

⁶ Ídem: **Pandemia, vulnerabilidad social y administración pública.**



El sentir de los ciudadanos y de las Administraciones participantes en las mediaciones de la institución, en todos los casos ha sido de agradecimiento y un alto nivel de satisfacción. Los escenarios de mediación, además de un gran número de acuerdos, totales o parciales, han propiciado:

- Reducir la ansiedad, al recuperar la presencia el ciudadano y ante la posibilidad de lograr una resolución consensual.
- Focalizar en cómo los participantes reducirán y resolverán el conflicto, en lugar de hacerlo en las causas y que lo dirigen.
- Clarificar intenciones, facilitar información, guiar próximos pasos, que han permitido tanto la elaborar pactos contingentes, como también diseñar o planificar hojas de ruta para poner fin al conflicto, en atención a los tiempos en la complejidad de los procesos de toma de decisiones de la administración.
- Reactivar, crear o cambiar canales de comunicación y avanzar en la evolución del problema hacia la solución, mejorando la interlocución directa entre los interesados y la administración
- La administración ha encontrado un espacio para explicar limitaciones, complejidades, de una forma más humana, generando un cambio de actitud y percepción más positiva en los ciudadanos, (algo difícil de soportarlo el papel).
- La concurrencia de distintas administraciones ha permitido dotar de mayor eficacia los esfuerzos realizados por ellas , que a veces resulta poco apreciado. Se ha propiciado facilitación de información, disponibilidad técnica, coordinación, cooperación y comunicación fluida, en el marco de su natural vocación de servicio al ciudadano, en ocasiones diluida. El sentir de la Administración en nuestras experiencias de mediación, se dirigen a valorar el giro en el enfoque de gestión colaborador, basado en el dialogo, y la agilidad del método. Queremos recoger el sentir de un técnico de empresa municipal de servicio "antes de empezar agradezco mucho esta reunión al Defensor, pues me encargaron DEFENDER la queja y elaborar un informe. *Como técnico supe que hablando con los interesados podría resolverse, seguro llegamos a una solución, así que felicito al defensor por ofrecer este espacio"*

Ello resulta representativo de la necesidad de evolución y modernización en la gestión de conflictos en el ámbito público. En este sentido debe avanzar hacia la implementación de metodologías como la mediación en aras de *recuperar con el ciudadano dialogo, agilidad, cercanía y simplificación en los tramites, al tiempo que gana en eficacia y eficiencia en las soluciones.*

Agradecemos desde aquí a los ciudadanos y a las administraciones participantes en nuestras mediaciones su voluntad, confianza y compromiso, que nos permite hacer estas valoraciones y seguir creyendo en la posibilidad de cambio de actitud social en la gestión de conflictos que necesitamos como sociedad. Que pasa por la colaboración y el dialogo, de forma preferente a la actitud de defensa en el afrontamiento de los conflictos..

Animamos a las administraciones en la progresiva implementación de la mediación en las estructuras públicas y a fomentar su uso normalizado. La mediación en la última década ha experimentado un gran salto, dispone de un marco jurídico a pesar de ser un recurso social, ya no es únicamente una alternativa al sistema judicial, sino que es una forma de hacer justicia. Esta Institución así lo entendió siendo pionera en la implementación de la mediación en las Oficinas de los Defensores del Pueblo.

Más información Informe Anual 2020, capítulo 2. Mediación, epígrafe 2

08. Informes especiales

Los 13 retos del Defensor del Pueblo andaluz para afrontar la COVID-19

En octubre de 2020, la Institución del Defensor del Pueblo andaluz entregó en el Parlamento de Andalucía el informe extraordinario Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia, en el que analiza el impacto de la COVID en el primer semestre de la crisis sanitaria, desde la perspectiva del Defensor como garante de los derechos de la ciudadanía.



Este informe recoge una decena de medidas para aprovechar los retos y las oportunidades que ofrece el proceso de reactivación y recuperación tras la COVID-19, actuaciones encaminadas a avanzar en la igualdad real “y que la **población más vulnerable no vuelva a quedarse atrás**” como consecuencia de una crisis.

“Es necesario mejorar y humanizar los servicios de información y atención ciudadana por parte de las administraciones públicas”

El Informe extraordinario está fundamentado en los más de 5.000 expedientes solo relacionados con la COVID (1.602 quejas y 3.474 consultas) gestionados desde el inicio de la pandemia el 14 de marzo hasta el 1 de octubre. Ocho de cada diez personas que acudieron por un motivo relacionado con la COVID nunca antes habían solicitado la actuación de este comisionado parlamentario.

Entre los 13 retos que la Institución del Defensor propone poner en práctica para salir de esta crisis sanitaria, que ha derivado en una crisis económica y social, están: el fortalecimiento del Sistema Público de Salud; la creación de un sistema integral de atención a las personas mayores; el reforzamiento de los servicios sociales como pilar fundamental del estado del bienestar; la adaptación de ejercicio del derecho a la educación a las necesidades de la sociedad digital y la creación de empleo de calidad. También la lucha contra la pobreza infantil y las situaciones de riesgo para la infancia y la adolescencia; el avance en las políticas de igualdad

de género o la garantía del derecho a la vivienda, así como las medidas de sostenibilidad contra el cambio climático; el reconocimiento del acceso a los servicios de interés general y la oportunidad de la mediación como forma de resolución de conflictos.

Urge adaptar la sociedad a las exigencias de la sociedad de la información, para evitar lo que hemos denominado ‘nuevos excluidos’ por la imposibilidad o incapacidad de acceder a los recursos tecnológicos. La brecha digital afecta a colectivos muy diversos: personas mayores; personas desfavorecidas social y económicamente; las que viven en zonas rurales aisladas o mal conectadas; personas migrantes, personas con discapacidad; mujeres solas con cargas familiares; etcétera. “Estamos muy lejos de alcanzar los estándares mínimos que demanda la nueva sociedad de la información. La brecha digital amenaza con convertirse en una nueva forma de exclusión social”, ha señalado el Defensor, Jesús Maeztu, durante su exposición en el Parlamento.

Por otro lado, la experiencia de la COVID ha servido al Defensor del Pueblo andaluz para comprobar la necesidad de mejorar y humanizar los servicios de información y atención ciudadana por parte de las administraciones públicas. Las personas que han acudido al Defensor nos han repetido hasta la saciedad: *No sé a dónde ir. Nadie me escucha. Todo está cerrado. ¿Y yo y mis niños de qué comemos?*

Confiamos en que estas propuestas sirvan para combatir la pobreza y la desigualdad, que deviene de la falta de empleo, y de las consecuencias que tiene en la infancia y la adolescencia, la pobreza infantil. “Debemos equilibrar la igualdad real, con el fin último de que de esta pandemia salgamos todos a la vez, para que así no aumente la desigualdad. Se lo debemos a todos aquellos que están haciendo un sobreesfuerzo en estos meses y a las personas que han fallecido y a sus familiares”, ha dicho el Defensor del Pueblo andaluz, Jesús Maeztu en el Parlamento de Andalucía.