



19. Covid-19

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.

Este tema en otras materias	5
Balance del Defensor	5
1. Introducción	5
2. Evolución de los Retos para salir de la crisis sanitaria en igualdad. Dos años conviviendo con la COVID-19	6
2.1. Fortalecer el Sistema Público de Salud	6
2.2. Crear un sistema de atención integral a las personas mayores	7
2.3. Reforzar los servicios sociales como pilar fundamental del Estado del bienestar	8
2.4. Mejora de la administración electrónica, alfabetización digital y garantías de acceso universal a los servicios de la sociedad de la información	9
2.5. Adaptar el ejercicio del derecho a la educación a las necesidades de sociedades digitales	10
2.6. Creación de empleo de calidad	11
2.7. Pobreza infantil y situaciones de riesgo en infancia y adolescencia	13
2.8. Avanzar hacia la igualdad real	14
2.9. Garantizar el derecho a la vivienda	15
2.10. Lucha contra el cambio climático. Transición Energética. Sostenibilidad	16
2.11. Reconocer y garantizar el derecho de acceso a los servicios de interés general	17
2.12. Mediación: Impulsar nuevas formas de resolución de conflictos	19
2.13. Mejorar y humanizar los servicios de Información y atención ciudadana	20
1.1. Atención e Información a la Ciudadanía	21
1.1.1. Introducción	21
1.1.2. Análisis de las consultas presentadas	22
1.1.2.1. "Quiero que me atiendan.": La atención a la ciudadanía por parte de las Administraciones públicas	22
1.2. Cultura y Deportes	26
1.2.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	26
1.2.2.4. Actuaciones relativas a museos, monumentos y bibliotecas	26
1.2.2.5. Deporte	27
1.3. Dependencia y Servicios Sociales	27
1.3.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	27
1.3.2.1. Dependencia	27
1.3.2.3. Servicios Sociales	28
1.3.2.4. Rentas de garantía de ingresos	28
1.3.2.5. Discapacidad	28
1.4. Educación	29
1.4.1. Introducción	29



1.4.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	30
1.4.2.1. Enseñanzas no universitarias	30
1.4.2.1.1. Educación Infantil 0-3 años	30
1.4.2.1.2. Escolarización del alumnado	31
1.4.2.1.3. Instalaciones escolares	31
1.4.2.1.4. Servicios educativos complementarios	32
1.4.2.2. Enseñanza Universitaria	32
1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social	33
1.5.1. Introducción	33
1.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	33
1.5.2.1. Consecuencias de la pandemia de la Covid-19	33
1.7. Infancia y Adolescencia	35
1.7.1. Introducción	35
1.8. Justicia, Prisiones y Política Interior	35
1.8.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	35
1.8.2.1. Justicia	35
1.8.2.1.1. La situación de colapso achacable a razones estructurales	35
1.8.2.1.2. La ansiada digitalización de la Justicia	36
1.8.3. Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	36
1.8.3.1. Actuaciones de Oficio	36
1.9. Mediación	37
1.9.1. Introducción	37
1.9.2. Análisis de la actividad del dPA en materia de mediación	37
1.9.2.2. Incidencias por materias	37
1.11. Personas Migrantes	38
1.11.1. Introducción	38
1.11.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	38
1.11.2.2. Sistemas de alojamientos de los temporeros migrantes en Andalucía	38
1.11.2.2.1. Alojamientos para temporeros en las campañas de la aceituna de almazara	38
1.11.2.2.1.1. Análisis de la provincia de Jaén	38
1.11.2.2.3. Asentamientos chabolistas en la provincia de Huelva	41
1.11.2.2.3.1. Actuaciones de la Defensoría relacionadas con la eliminación de los asentamientos chabolistas	41
1.11.2.2.3.2. Atención de las necesidades básicas en los asentamientos de la provincia de Huelva	44
1.12. Salud	46
1.12.1. Introducción	46
1.12.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	46
1.12.2.1. Salud Pública	46
1.12.2.2. Atención primaria	50
1.12.2.3. Atención especializada	52
1.12.2.4. Tiempos de respuesta asistencial	54
1.12.2.5. Praxis médica	56



1.12.2.6. Atención Sanitaria de Urgencias	56
1.12.2.7. Derechos de las personas usuarias	58
1.12.2.8. Centros Sanitarios	58
1.12.2.9. Prestación farmacéutica	59
1.12.2.10. Salud mental	59
1.13. Servicios Administrativos, Tributarios y Ordenación Económica	59
1.13.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	59
1.13.2.2. Administración Local	59
1.13.2.2.1. Gestión del Padrón de Habitantes	59
1.13.2.3. Administración Electrónica	61
1.13.2.4. Ordenación Económica	62
1.13.2.4.2. Turismo	62
1.14. Servicios de Interés General y Consumo	63
1.14.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	63
1.14.2.1. Servicios de interés general	63
1.14.2.1.1. Energía	63
1.14.2.1.1.1. Análisis específico del bono social eléctrico y la protección al consumidor vulnerable ante la crisis de la COVID-19 y la subida de la luz	63
1.14.2.1.3. Servicios financieros	67
1.14.2.1.4. Telefonía e Internet	67
1.14.2.1.4.1. Brecha digital	67
1.14.2.1.5. Servicios de transporte	68
1.15. Sostenibilidad, Medioambiente y Obras Públicas	69
1.15.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	69
1.15.2.1. Contaminación acústica	69
1.15.2.1.2. Actividades no clasificadas	69
1.15.2.3. Desarrollo rural y energías renovables	69
1.17. Vivienda	70
1.17.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	70
1.17.2.1. Desahucios	70
1.17.2.2. Necesidad de vivienda	70
1.17.2.3. Ayudas al alquiler para personas con ingresos limitados	70
1.17.2.3.3. Convocatorias de ayudas al alquiler para personas con ingresos limitados para hacer frente al impacto de la COVID-19	70
1.17.3. Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	71
1.17.3.2. Resoluciones no aceptadas	71
REVISTA DEL INFORME ANUAL	72
01. A debate	72
Medidas cautelares frente a la pandemia	72
02. Nuestras propuestas	74
Una escuela segura frente a la Covid-19	74
Garantías de acceso universal a los servicios de la sociedad de la información	75



Posibilidades de intervención mediadora de los defensores del pueblo en el ámbito contencioso administrativo	75
04. Atender las quejas	77
El transporte escolar para el alumnado con discapacidad debe ser suficiente e idóneo	77
La Policía local	78
06. Atención Ciudadana	79
Escuchar y atender a los Servicios Sociales municipales y comunitarios	79



Este tema en otras materias

Balance del Defensor

1. Introducción

La pandemia nos ha hecho más vulnerables. Llevábamos años advirtiendo de la **precariedad laboral**, de una nueva clase de **trabajadores pobres**, de cómo los **mileuristas** pasaron de merecer la compasión de la sociedad a convertirse casi en unos privilegiados... cuando irrumpió la COVID-19. La ONU se ha ocupado de evaluar los efectos de esta crisis en los trabajadores del mundo y, entre los más afectados, los que se dedican a la **economía informal**, aquellos que carecen de cualquier forma de protección social o beneficios relacionados con el empleo. A esos a los que se les puede llamar doblemente pobres y que, más que tener un trabajo, **se ganan la vida**.

¿Cómo vivir si se carece de un empleo?

La Agenda 2030 de la ONU reconoce como prioridad la transición a la economía formal y pide que se establezcan **hojas de ruta para integrar a los trabajadores** y empresas informales en las economías formales a fin de beneficiarse de la plena participación de las mujeres en la fuerza laboral y reducir las desigualdades, también las de género, de manera más amplia. Porque la mayoría de las personas ingresan a la economía informal no por elección, sino debido a la falta de oportunidades en la economía formal. Si durante este milenio la globalización y la interdependencia abrieron nuevas oportunidades mediante el comercio, las corrientes de inversión y capital y los adelantos de la tecnología, incluida la tecnología de la información, no podemos olvidar que seguimos conviviendo con problemas graves como **agudas crisis financieras, inseguridad, pobreza, exclusión y desigualdad**, agravados además por la pandemia.

La situación de Andalucía **sigue siendo empobrecida**. La **renta per cápita**, uno de los indicadores que mide la calidad de vida y la convergencia con España, se sitúa en torno al 75% de la media nacional con algo menos de 20.000 euros frente a un promedio de 26.400 euros. La **tasa de paro** ha pasado del 24,8% en el año 1981 al 20,2% en el 2021, con 821.800 desempleados, lo que sitúa a Andalucía en el furgón de cola, sólo por delante de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En este periodo, la **población ocupada** ha pasado de 1,4 millones a 3,2 millones gracias a la incorporación de la mujer al mercado laboral y al notable aumento de la población activa.

A pesar de que la comunidad mejora su posición, **es la región con mayores bolsas de pobreza**. Según la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, en su **XI Informe 'La pobreza que llega. Informe sobre el Estado de la Pobreza en Andalucía 2008-2020'**, la comunidad autónoma registra 2,97 millones de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social, lo que supone **un 35,1% de la población**, por lo que concluye que la situación **"sigue siendo crítica"**.

Por su parte el Informe de la Fundación Foessa "Evolución de la cohesión social y consecuencias de la Covid-19 en España" destaca la situación excepcional que ha experimentado la sociedad como consecuencia de la pandemia y el impacto social que ha tenido en las personas y en los hogares, que ha truncado la tendencia a la reducción de la desigualdad. El retrato de la Fundación vinculada a Cáritas deja un **desolador escenario principalmente para los jóvenes**, donde la incidencia de la exclusión en la población juvenil es muy superior a la media estatal. En los menores de 30 años y en aquellos hogares en los que el sustento económico está a cargo de una mujer, 4 de cada 10 están en situación de exclusión social, un incremento alrededor del 75% desde el año 2018. También el **panorama es desolador para** los extranjeros que residen en la comunidad -el 70% están en situación de exclusión social- y para las familias monoparentales, éstas últimas formadas mayoritariamente por mujeres.

De la misma Fundación Foessa, el Informe Sociedad Expulsada y Derecho a Ingresos explica que la crisis sanitaria ha dejado tras de sí una profunda huella. Más allá del esperable incremento de la exclusión y la pobreza, el resultado más grave se traduce en **el ensanchamiento de la exclusión social**, sobre todo entre aquellas personas y familias que acumulan más dificultades de integración. Y ha supuesto que dos



millones de personas se hayan sumado a los cuatro millones que habitaban este espacio social antes de la llegada de la pandemia.

Sobre la comunidad autónoma, un informe de la Fundación Foessa publicado en el primer trimestre de 2022, 'Exclusión y desarrollo social en Andalucía', incidía en que la Covid ha supuesto un «shock sin precedentes» en la cohesión social, siendo «los grandes damnificados» las personas y familias más frágiles y desfavorecidas. A partir de una encuesta realizada a más de 600 familias andaluzas esta Fundación concluyó que el incremento de la población andaluza excluida ha aumentado más de un 36%, lo que implica que, en 2021, algo más de 2,2 millones de personas (**el 26,3% de la población andaluza**) **se encontraba en situación de exclusión social**. De ellas, la mitad, 1,1 millones, está en una situación de exclusión severa; y de estas, casi 475.000 personas aparecen en una situación aún más crítica. Según este informe, durante los dos últimos años un 7,3% de los hogares andaluces ha dejado de participar con normalidad en la sociedad tal como lo hacía en 2018.

Merece la pena también advertir los retrocesos en **la igualdad de género**. **El informe #EmpleoParaTodas: la mujer en riesgo de exclusión en el mercado laboral, elaborado por la Fundación Adecco, señala que en Andalucía el año 2021 se ha saldado con 79.600 desempleadas mayores de 55 años, frente a las 51.600 de 2019, en tiempos prepandemia (+54,3%, un incremento de 28 000 mujeres)**. En el último año, las mujeres mayores de 45 años en Andalucía son las únicas que han visto crecer su número de desempleadas, un 4,3% las que tienen entre 45 y 54 años y un 39,4% las que superan los 55 años. Mientras, a nivel general, el total de mujeres en desempleo en Andalucía ha crecido en una proporción mucho menor, del 1,7% y, en términos netos, todas las mujeres que se han ido al desempleo son mayores de 45 años. **Es la primera vez en la historia que las desempleadas mayores de 55 años rozan las 80.000** (79.600).

En definitiva, son dos años los que llevamos sufriendo las consecuencias que la pandemia provocada por la aparición de la COVID-19, ha supuesto para la economía, la salud y en general para todas las condiciones de vida de nuestra población. El balance ofrecido por los macroindicadores nos aporta una sociedad más desigual en la que el grupo que más dificultades presenta sigue siendo el de las personas desfavorecidas. Un colectivo al que le cuesta cada vez más participar de la sociedad por sus **dificultades para acceder a un empleo, al consumo, a una vivienda digna o a cuidar de su salud, e incluso a su relación con la Administración, denominado como la brecha digital**.

El Defensor del Pueblo andaluz, en el Informe extraordinario publicado tras la experiencia del confinamiento '**Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia**' extrajo un **catálogo de 13 retos o lecciones** para evitar que las víctimas de esta crisis, de todas las crisis, sean siempre los más indefensos. En este balance del Informe Anual 2021 aportamos un seguimiento de la evolución de cada reto, con el deseo de que continúe sirviendo como aprendizaje en la lucha contra la pandemia y con el objetivo de **construir entre todos una sociedad más resistente, preparada e igualitaria**.

2. Evolución de los Retos para salir de la crisis sanitaria en igualdad. Dos años conviviendo con la COVID-19

2.1. Fortalecer el Sistema Público de Salud

Dentro de los retos a afrontar por el sistema público de salud se encuentra el de la necesidad de su fortalecimiento. La importancia de la información recomendaba la necesidad de un **mayor acercamiento entre la Administración sanitaria andaluza y las personas** que, como titulares del derecho a la protección de la salud, precisan del conocimiento necesario para poder ejercerlo correctamente, tanto en beneficio propio como del uso racional de los recursos del sistema.

Reconociendo las dificultades de difundir adecuadamente la información en un escenario de crisis de salud pública, así como los esfuerzos desplegados por la Administración sanitaria para ello, a través de canales digitales y orientación telefónica o presencial, **2021 ha reproducido el patrón de desorientación iniciado en 2020**, con el añadido de que en la pasada anualidad las personas desconcertadas por causas diversas (citas de vacunación, contacto directo con el centro de salud, práctica de prueba PCR, acceso a



la cita médica presencial en lugar de telefónica o cómo obtener a tiempo una baja o renovar la medicación, entre otras), ya no solo buscaban obtener criterios y respuestas a sus dudas, sino, más allá, solucionar materialmente la necesidad planteada.

La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz se ha visto llamada a canalizar todas estas necesidades, peticiones e inquietudes, **en un ejercicio sin precedentes de atestiguamiento real de una situación que sigue dejando al descubierto el desbordamiento de los recursos sanitarios**, de su personal no sanitario y sanitario, para asumir una competencia propia, tanto de información como de respuesta.

La falta, por decirlo de alguna manera, se ha manifestado de forma más incisiva en el ámbito de la **atención primaria**, siquiera sea porque sus profesionales se encuentran al principio de un recorrido sanitario que ha de dar una u otra respuesta a todos los problemas de salud planteados, bien para tratarlos, bien para facilitar su valoración en el ámbito de la atención especializada.

“Hay que dotar a los servicios sanitarios de personal con vocación de permanencia”

La **atención especializada**, por su parte, ha ido afrontando a duras penas las listas para primeras consultas y el acceso a las de revisión, solventando en cambio la lista de espera quirúrgica con el recurso a un remedio efectivo, pero de sostenibilidad limitada, el de buscar el apoyo a través de las derivaciones a centros sanitarios privados.

Además de las personas interesadas, los damnificados de este embudo parecen haber sido los servicios de urgencias hospitalarios y

extrahospitalarios, urgidos a digerir, dentro de sus posibilidades y recursos funcionales, una demanda en muchas ocasiones impropia.

Debemos insistir por ello, como aspectos básicos, en **la necesidad de mejorar la intensidad y calidad de los instrumentos y canales de información del sistema sanitario**, especialmente los presenciales; en **introducir mejoras de gestión** que desvinculen a los profesionales sanitarios del nivel primario de obligaciones ajenas a la atención sanitaria en sentido estricto; y, desde luego, resulta imprescindible dotar a los centros y servicios sanitarios de un **refuerzo de personal con vocación de permanencia** y compatible con las garantías en el tiempo de acceso a la atención sanitaria.

2.2. Crear un sistema de atención integral a las personas mayores

La atención integral a las personas mayores que venimos propugnando como reto, tiene muchas vertientes de actuación pero, desde luego, las inexcusables se desenvuelven en torno a necesidades vitales referidas a su salud y dificultades de autovalimiento, es decir, aquellas que claramente las colocan en situación de vulnerabilidad, aceleran su deterioro y atentan contra su dignidad, precisando de respuesta social organizada y a tiempo. De ahí que dentro de la visión limitada de este propósito nos centremos en la **atención residencial y sanitaria de nuestras personas mayores**.

Sobre la primera, son muchos los planos generales desde los que podríamos adentrarnos en la realidad de los Centros residenciales para personas mayores, desde el propio concepto de lo que entendemos qué es o debería ser una Residencia, pasando por otros más formalistas, como la suficiencia y utilidad de los instrumentos para su supervisión e inspección, los requisitos de toda índole que han de cumplir, los de su acreditación o sus reglamentos internos, hasta incluso **el modelo de organización más adecuado** para la dispensación de este servicio como público y para la atención sanitaria de los residentes.

Un debate que calificábamos de calado, cuya deliberación intensificada a colación de la crisis de salud pública, no ha permitido llegar a un puerto concluyente ni apreciable, a pesar de la vehemencia de las posturas expresadas en sedes y niveles institucionales de rango y orígenes diversos.



En primer lugar, no obstante el Plan de Choque iniciado en coordinación nacional, **sigue estando en precario el acceso a los Centros residenciales sufragado con fondos públicos del Sistema de la Dependencia**, tanto por el incumplimiento de los plazos legales para ello, como en virtud de limitaciones tan esenciales como la imposibilidad de optar por la Residencia llamada a servir de nuevo hogar. Como a menudo recordamos, el residencial ha de ser un servicio de proximidad.

“La catástrofe social de muertes en residencias hace necesarios cambios sustantivos”

Por otra parte, **dentro del Sistema de la Dependencia no parece existir una alternativa viable a la residencial**, para dar respuesta con la intensidad suficiente, a situaciones vitales de las personas que, si la tuvieran, no se verían resignadas o incluso forzadas a una ruptura tan drástica como la de abandonar su domicilio y entorno.

Ello nos lleva a preguntarnos hasta qué punto la decisión de mudarse a una Residencia es una decisión libremente consentida y aceptada por la

persona afectada, o está más o menos severamente condicionada por la carencia de opciones del sistema de protección social y por las limitaciones del posible entorno familiar o por carecer del mismo.

El modelo de cuidados de larga duración requiere el más escrupuloso respeto de las preferencias individuales, que es tanto como el respeto a la dignidad. Ello exige idear alternativas viables y ofrecer opciones de igual calidad e intensidad en los servicios de acompañamiento vital a los mayores, permitiendo elegir las previsiones de vida tanto a aquellos que conservan sus capacidades cognitivas para decidir con autonomía, como a quienes hayan proyectado sus deseos de futuro a través de las correspondientes instrucciones previas.

El sistema de atención integral a las personas mayores debe incluir, como mínimo, las determinaciones que den respuesta a los requerimientos expresados. **Una catástrofe social** como la que representan alrededor de 35.000 personas mayores fallecidas en Centros residenciales desde el inicio de la pandemia necesita cambios verdaderamente sustantivos.

2.3. Reforzar los servicios sociales como pilar fundamental del Estado del bienestar

Un verdadero sistema de protección social no puede integrarse por un elenco deslavazado de normas y actuaciones de origen diverso, sin ordenación sistemática, coherencia y coordinación.

La protección social, en un sentido amplio e integral, entendida como conjunto de normas y actuaciones que consagran derechos (subjettivos o no) cuya finalidad es garantizar niveles mínimos de vida y dignidad para todas las personas y, por ende, dirigidas a cimentar sociedades más justas e inclusivas, no pasa de ser entre nosotros un elenco inarmónico de disposiciones y actuaciones y, por tanto, no alcanza la categoría de sistema.

Funcionalmente, **los servicios sociales comunitarios vienen aglutinando un elenco de cometidos dispares** que, a la postre, les relega a actuar como meros gestores de prestaciones y ayudas, reduciendo las posibilidades de intervención propias de su capacitación profesional.

La carencia de una plantilla bien dimensionada y estable, que guarde proporción con el volumen y con la naturaleza del objeto de su función, siempre referida a demandas de carácter perentorio y a un ámbito multidisciplinar, arrojan la visión de **tratarse de un colectivo en permanente posición de desequilibrio**, lo que repercute en las expectativas de desempeño profesional, mengua la calidad de los servicios que prestan, dilata el tiempo de acceso a los mismos y genera insatisfacción en las personas peticionarias.

En lo que atañe a las prestaciones económicas propias del ámbito de los servicios sociales, la tramitación que da acceso a las mismas adolece en muchos casos de la agilidad y simplicidad precisa, con una **burocratización desmesurada para acceder a ayudas de emergencia social** tan básicas como la alimenticia.



En una visión transversal del Estado del bienestar, la impresión que resulta es la de **un agotamiento de su capacidad de respuesta**, como revela un elemento común a todos los casos, el de **la demora generalizada en la reacción administrativa** frente a las peticiones de valoración de la discapacidad, las del Sistema de la Dependencia o las de rentas de garantía de ingresos, como el mínimo vital o la renta mínima de inserción social en Andalucía.

“La protección social debe configurarse como un auténtico sistema, accesible”

La oportunidad aparece como propicia para **abordar una racionalización sistemática de prestaciones, recursos y alternativas de protección social**, dándoles un tratamiento de conjunto que, unitariamente encauzado y depurado, evite la desorientación de la ciudadanía y el ejercicio aleatorio de derechos y de peticiones indiscriminadas, que desvirtúa la finalidad de estos instrumentos.

La protección social debe configurarse como un auténtico sistema; sus ayudas, prestaciones y recursos deben ser accesibles contando con un procedimiento ágil, simple y coordinado; los servicios sociales comunitarios deben desarrollar un papel vertebrador de este sistema en su conjunto, debidamente dimensionados e implantados de forma estable; y **todas las Administraciones han de implicarse en la consecución permanente y definitiva de estos objetivos.**

2.4. Mejora de la administración electrónica, alfabetización digital y garantías de acceso universal a los servicios de la sociedad de la información

Si valoramos en qué medida hemos avanzado en la consecución del logro de una mayor inclusión digital, habremos de concluir que, si bien se han dado algunos pasos en la dirección correcta, aún estamos muy lejos de alcanzar la meta propuesta. Incluso nos atreveríamos a decir que la exclusión digital ha avanzado más rápido que los esfuerzos para evitarla.

El proceso de digitalización de la sociedad se está desarrollando a una velocidad tan acelerada que cada vez son más las personas y colectivos que, incapaces de seguir este ritmo, se ven atrapados por la exclusión digital.

Así está ocurriendo, por ejemplo, con **las personas mayores**. Cada vez son más las iniciativas, tanto públicas como privadas, dirigidas a fomentar la alfabetización y la formación digital de las personas mayores. Hay cursos organizados a tal fin por ayuntamientos, por empresas privadas y por organizaciones sin ánimo de lucro. Son también numerosas las iniciativas emprendidas para acompañar o monitorizar a las personas mayores en su relación con el mundo digital. Sin embargo, **cada vez son más las personas mayores que denuncian su sensación de exclusión** ante una sociedad que les exige interactuar utilizando unos medios, unas herramientas y unos procedimientos que no entienden, que no dominan y que, en muchos casos, no se sienten con fuerzas, ni ánimos para aprender.

El ejemplo más claro lo tenemos en relación a la **progresiva digitalización de los servicios bancarios**, que unida al cierre de sucursales y a la reducción en el número de empleados de banca, ha convertido a los servicios financieros en un territorio inhóspito para muchas personas mayores. Son cada vez más frecuentes las quejas denunciando lo que muchos califican como **“maltrato” hacia las personas mayores por parte de los bancos**. Un maltrato que se concreta en unas prácticas bancarias que consideran perjudiciales y que entienden tienen por objeto forzarles a pasarse a la banca digital. Esto nos lleva a poner en el centro del debate la necesidad de regular el derecho de las personas a ejercer sus derechos de forma analógica o, si se quiere llamar de otro modo, **el derecho a la objeción de conciencia digital.**

A este respecto, la carta de derechos digitales, que fue adoptada por el Gobierno de España en julio de 2021 y que ofrece un marco de referencia para garantizar los derechos de la ciudadanía en la nueva realidad digital, incluye en su Apartado XVI “Derechos Digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las



Administraciones Públicas” lo siguiente: «Se ofrecerá alternativas en el mundo físico que garanticen los derechos de aquellas personas que opten por no utilizar recursos digitales».

La publicación de esta Carta nos parece un hito relevante y un avance significativo en la ruta hacia la inclusión digital, que debe partir del establecimiento de garantías para la protección de los derechos individuales y colectivos en los nuevos escenarios digitales.

“La digitalización es uno de los principales retos que afronta la sociedad”

También nos parece un avance significativo que se haya acordado la ampliación del **abono social telefónico**, que actualmente ofrece una reducción en la cuota de la línea fija para pensionistas con ingresos limitados, a los paquetes de telefonía. Especialmente positivo nos parece que se haya incluido la posibilidad de incluir en dicho abono las tarifas convergentes de Internet y telefonía, así como el acceso universal a Internet para colectivos vulnerables. A falta de desarrollo y

ejecución por las Comunidades Autónomas, parece que estas previsiones se concretarán en el programa Único de impulso a la conectividad, para el que se han presupuestado fondos destinados, entre otros, a un bono social que permita contratar o mejorar la conexión a banda ancha fija, con una velocidad mínima de 30 Mbps, para personas o familias identificadas como vulnerables.

También merece destacarse, en el capítulo de avances, la progresiva extensión de la red de fibra óptica que permite una conexión de calidad a Internet y que está previsto que llegue al 90 % del territorio nacional en 2024, lo que nos sitúa en la vanguardia europea en conectividad.

Esta Institución, por su parte, y en el marco del compromiso asumido de velar por el derecho a la inclusión digital de las personas, organizó el 20 de mayo de 2021 una **Jornada de debate y reflexión** bajo el título **“Brecha digital. La nueva exclusión”**, que contó con la participación de expertos y representantes de la Universidad y la Administración, y nos permitió abordar en detalle las múltiples manifestaciones de esta nueva realidad y debatir acerca de las medidas y soluciones para enfrentarla. La principal conclusión de esta Jornada fue asumir **que la digitalización es uno de los principales retos que afronta la sociedad** y unos de los riesgos principales en materia de inclusión e integración social.

Asimismo, hubo coincidencia entre los expertos presentes en valorar como imprescindible la adopción por parte de los poderes públicos de medidas que resulten eficaces y efectivas para conseguir que **todas las personas puedan disponer de los medios, los recursos y la formación que resultan necesarios para el acceso pleno a los servicios de la sociedad digital**.

2.5. Adaptar el ejercicio del derecho a la educación a las necesidades de sociedades digitales

Durante el año 2021 se han desarrollado parte de dos cursos académicos con la presencia del alumnado en las aulas. Una realidad que ha sido posible salvando las graves dificultades y los grandes retos que la pandemia ha generado en la sociedad, en la ciudadanía y en el efectivo ejercicio de sus derechos. Y hemos de congratularnos que con resultados satisfactorios por el esfuerzo de toda la comunidad educativa.

La pandemia, el confinamiento y las distintas medidas impuestas por las autoridades para frenar la propagación del virus han puesto de relieve los graves perjuicios que la brecha digital ha ocasionado al alumnado más vulnerable, esto es, aquel que se encuentra en una situación de desventaja por sus circunstancias socioeconómicas o por padecer algún tipo de discapacidad.

Para luchar contra la brecha digital, la Administración educativa andaluza puso en marcha para el curso 2020/2021 la iniciativa denominada **«Transformación digital»**. Un concepto que incluye actuaciones dirigidas a la mejora y modernización de los procesos, procedimientos y hábitos de las organizaciones educativas y de las personas que, haciendo uso de las tecnologías digitales, mejoren su capacidad de hacer frente a los retos de la sociedad actual. Esta transformación digital engloba 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.

No obstante, cualquier iniciativa en este ámbito, por muy loable que sea, ha de adaptarse a las tendencias y modelos que la Unión Europea está poniendo en marcha a través de los diferentes Marcos de Referencia de la Competencia Digital elaborados por el Centro Común de Investigación (Joint Research Centre), organismo dependiente de la Comisión Europea, única entidad que se encarga de la innovación, investigación, asesoramiento científico y soporte técnico de la Comisión Europea para apoyar sus políticas dentro del «Programa Horizonte 2020», que se concreta en la Agenda Digital para Europa, una de cuyas áreas es la relativa al aprendizaje y habilidades para la era digital.

“Más de 3.000 centros educativos cuentan ya con conectividad y wifi”

En concordancia con lo anterior, se ha promulgado la Orden de 29 de marzo de 2021, por la que se establecen los marcos de la Competencia Digital en el sistema educativo no universitario de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA nº 67, 12 abril 2021), que resulta de aplicación a todos los centros educativos de enseñanzas no universitarias, tanto públicos como privados, así como al resto de servicios adheridos al sistema

educativo andaluz: centros del profesorado, equipos de orientación externa y demás centros no docentes, tales como las aulas hospitalarias, residencias escolares y cualesquiera otros que correspondan a esta tipología.

Para continuar avanzando en el reto de implementar dicho proceso, se han aprobado las Instrucciones de 20 de septiembre de 2021, de la Dirección General de Formación del Profesorado e Innovación Educativa, sobre medidas de transformación digital educativa en el sistema educativo no universitario de Andalucía para el curso 2021-2022, iniciadas en el curso anterior.

En resumen, la Transformación Digital en el ámbito educativo es un proceso ambicioso que requiere una ingente inversión de recursos, medios y tiempo. **Se han puesto en marcha, a nivel normativo y de programación, importantes iniciativas para el desarrollo de tan complejo proyecto.** Esta Institución no ha recibido ninguna queja respecto de la cuestión que abordamos, si bien, hemos podido conocer a finales de 2021, por los medios de comunicación, algunos datos aportados por la Administración educativa, relativos a la implementación de la Transformación Digital en la Comunidad Autónoma de andaluza:

«El 64,43% de los centros educativos han mejorado su nivel de Competencia Digital de Centro y el 55% del profesorado ya cuenta con un nivel de competencia docente B1 o superior, por lo que se sigue avanzando con paso firme para cumplir con el objetivo europeo de llegar al 80%. Además, 3.700 centros andaluces ya han elaborado su propio Plan de Actuación Digital con unas líneas definidas y asociadas a su evaluación y formación necesaria para su desarrollo».

«La dotación a los centros educativos de más de 275.000 dispositivos con conexión a internet con el fin de reducir la brecha digital entre los estudiantes, 1.800 paneles táctiles y 900 kits de robótica y de investigación aeroespacial para el desarrollo de proyectos de metodología STEAM en las aulas».

«En la actualidad, más de 3.000 centros públicos en Andalucía cuentan ya con servicios de conectividad de fibra óptica de 1Gb y acceso WIFI en todos sus espacios educativos».

2.6. Creación de empleo de calidad

La crisis ocasionada por la pandemia de la Covid-19 ha afectado intensamente a todos los ámbitos de la economía y la sociedad, si bien sus efectos están teniendo una especial **repercusión para las empresas y el mundo del trabajo**, provocando un impacto muy negativo sobre las relaciones laborales.



Al valorar los avances que se han producido en estos campos, hay que destacar, en primer lugar, **las medidas adoptadas por los Estados miembros de la Unión Europea** para amortiguar el impacto de esta crisis, e impulsar la pronta recuperación económica y social.

Entre estas medidas, conscientes de la necesidad en este momento histórico de **un esfuerzo sin precedentes y de un planteamiento innovador** que impulsen la convergencia, la resiliencia y la transformación en la Unión Europea, destaca la puesta en marcha por parte del Consejo Europeo de un Instrumento Europeo de Recuperación por valor de 750.00 millones de euros.

Para afrontar la gestión de estos fondos, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Con dicha norma se establecen las disposiciones generales precisas para facilitar la aplicación de los fondos europeos, y se mantienen distintos **instrumentos de apoyo a la liquidez y solvencia de las empresas y autónomos**, con el fin de garantizar que las empresas viables podrán aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece esta nueva etapa de expansión económica.

En esta línea, hay que citar, asimismo, el Real Decreto-ley 27/2021, de 23 de noviembre, por el que se prorrogan determinadas **medidas económicas para apoyar la recuperación**, y que establece una serie de disposiciones cuya vigencia se extenderá más allá de diciembre de 2021, con el fin de proporcionar un marco de seguridad jurídica que otorgue estabilidad económica y apoye a las empresas en esta fase de la recuperación.

“Destaca la reordenación de las relaciones laborales acordada con agentes sociales”

En el ámbito andaluz, hay que destacar el Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía y que tiene por objeto aprobar y convocar las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones públicas dirigidas a financiar los programas y medidas implementados en el marco de dicho Plan. Del total de las seis iniciativas que

se recogen en el decreto **se prevé un alcance de más de 25.000 beneficiarios de ayudas o incentivos para favorecer la contratación de distintos grupos de población.**

Dentro de este balance de medidas, en materia de empleo, destaca especialmente la reordenación de las relaciones laborales que se ha acordado por el Gobierno y los agentes sociales y que se ha aprobado a través del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de **medidas urgentes para la reforma laboral**, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. Aunque el objetivo principal del nuevo marco legislativo es acabar con la temporalidad del mercado de trabajo en España (26,02%), también servirá para corregir desequilibrios dentro de la negociación colectiva y dotar de mayor flexibilidad a las empresas en dificultades para evitar cierres y despidos.

Asimismo, en el ámbito del empleo público se han acometido en el último año importantes reformas dirigidas a la **minoración del empleo temporal** en este sector, que han culminado con la aprobación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que incorpora importantes novedades en la regulación legal del personal interino, la reducción de la temporalidad en el empleo público y el control del empleo público temporal.

En este marco, por parte de la Administración de la Junta de Andalucía se han venido aprobando distintas Ofertas de Empleo Público para la estabilización del empleo temporal en dicha Administración, con arreglo a los criterios establecidos en las normas básicas de aplicación en esta materia, siendo aprobada la oferta correspondiente al año 2021 por Decreto 263/2021, de 21 de diciembre.



En materia de prevención de riesgos para la salud de los trabajadores, destaca el reforzamiento de las medidas preventivas y de control que se han venido adoptando en el último año. También valoramos muy positivamente que el renovado Plan de Prevención y Atención de Agresiones para los Profesionales del Sistema Sanitario Público de Andalucía vincule la prevención y atención de estas situaciones como proceso a abordar desde el Sistema de Prevención de Riesgos Laborales de los profesionales del SAS.

En cuanto al teletrabajo, destaca la aprobación del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, que proporciona una regulación razonable, transversal e integrada de esta materia. Esta regulación se complementa con el 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.

2.7. Pobreza infantil y situaciones de riesgo en infancia y adolescencia

Desde que se decretó el Estado de alarma y se paralizó la actividad económica en nuestro país con las medidas de contención para evitar la propagación del SARS-CoV-2, se han aprobado y puesto en práctica un conjunto de actuaciones públicas dirigidas al sostenimiento de rentas de las familias. Iniciativas que han tenido como propósito principal **paliar la grave situación en la que se han encontrado y se encuentran muchas familias** principalmente por la pérdida del empleo de sus miembros, motivada por la paralización de numerosos sectores de la economía española tras la pandemia.

“Necesitamos una reordenación de la protección de las familias ante la pobreza infantil”

La Unión Europea ha aprobado un paquete de medidas financieras a través de los fondos NextGenerationEU, instrumento temporal concebido para impulsar la recuperación con un montante de 1,8 billones de euros. Es de destacar que el Reglamento que desarrolla estos fondos reconoce **la importancia de invertir en la infancia** y, por ello, establece como una de sus prioridades las políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades.

También la Comisión Europea ha aprobado la **Garantía Infantil Europea**, una medida destinada a combatir la pobreza infantil y sus consecuencias dentro de la Unión Europea que tomará la forma de Recomendación del Consejo de la Unión Europea. Esta iniciativa se enmarca dentro de una perspectiva más amplia de derechos de la infancia: es uno de los instrumentos principales de la Estrategia Europea de Derechos de la Infancia 2021-2024 y del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

A nivel nacional, un hito importante en este ámbito ha sido la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital (IMV). Esta prestación, articulada a partir del mandato que el artículo 41 de la Constitución Española, otorga al régimen público de Seguridad Social la misión de garantizar la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad y **asegura un determinado nivel de rentas a todos los hogares** en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia.

Asimismo, a nivel estatal se ha aprobado la **Alianza País Pobreza Infantil Cero** que tiene como propósito fomentar la participación y la creación de alianzas del conjunto de actores sociales para trabajar por una visión común: **una España en la que todos los niños, niñas y adolescentes tengan las mismas oportunidades de futuro** sin importar las condiciones de su nacimiento. Para poder abordar las múltiples dimensiones de la pobreza infantil -educativa, nutricional, cuidados, vivienda o brecha digital- es imprescindible **la colaboración de todos los actores mediante estrategias eficaces que tengan en cuenta las necesidades de la infancia vulnerable**.

En el caso de la **Junta de Andalucía**, desde que se declaró la pandemia, esta ha puesto en funcionamiento medidas de protección social a las familias. En este aspecto cobran un especial protagonismo la Renta Mínima de Inserción Social (RMISA), el Plan de Solidaridad y Garantías Alimentarias (SYGA) o el Programa



de Refuerzo de Alimentación Infantil (PRAI). Programas que, a pesar de su importancia, no han estado exentos de vicisitudes en su funcionamiento desde que se decretó el Estado de alarma.

Así, respeto del RMISA, esta Defensoría tuvo que sugerir a la Administración autonómica que mientras durara el estado de alarma se ampliase de forma automática dicha ayuda. También demandamos que se adoptaran medidas para proteger a las personas en situación o riesgo de exclusión social más cualificada, priorizando la tramitación y conclusión de las solicitudes y expedientes de urgencia social acreditada instados por familias con menores de edad.

Por otro lado, hemos de tener en cuenta también que la Ley 4/2021, de 27 de julio, de la Infancia y Adolescencia de Andalucía, **incluye el reconocimiento de una ayuda económica a las familias con hijos menores a cargo para atender las necesidades básicas de los mismos**. Remite la norma a un posterior desarrollo reglamentario para determinar su cuantía, requisitos y procedimiento.

En el actual escenario, la puesta en funcionamiento de esta prestación de la Administración autonómica a favor de la infancia así como las que, en su caso, se sigan aprobando en un futuro próximo para paliar las graves consecuencias producidas en todos los ámbitos por la pandemia, ponen de manifiesto **la necesidad de abordar una reordenación de los sistemas públicos de ayudas y protección social a las familias para evitar solapamientos pero, sobre todo, para no dejar a nadie fuera del sistema**.

Estas han sido algunas de las acciones y medidas establecidas desde distintos ámbitos para ayudar a las familias y paralelamente a la infancia más vulnerable a superar los adversos efectos provocados por la pandemia. Sin embargo, **no han podido llegar a todas las personas vulnerables bien porque han quedado fuera de su ámbito de aplicación, es el caso de las familias en situación de irregularidad administrativa o que viven de la economía sumergida, o bien porque la implementación de dichas ayudas debe desarrollarse a medio o largo plazo**.

En este escenario, hemos de señalar que **las soluciones al fenómeno de la pobreza de la infancia pasan por poner a esta en el centro de las prioridades de todas las políticas públicas**.

Es por ello que, en nuestra condición de garantes de los derechos de la infancia y adolescencia, abogamos y demandamos de los poderes públicos que la pobreza de niños y niñas **se aborde como un problema acuciante y una prioridad a combatir por los poderes públicos**. La dimensión e incidencia de la pobreza en la vida de miles de niños y niñas andaluces demanda poner el foco de las distintas intervenciones en luchar contra esta lacra social, adoptando **medidas urgentes y también estructurales que eviten que la actual crisis provocada por la pandemia empobrezca más aún nuestra región y se perpetúe en el tiempo**.

2.8. Avanzar hacia la igualdad real

Sobre las desigualdades de género, se han aprobado normativas de carácter general que de forma directa avanzan hacia la igualdad real en nuestro país y en Andalucía.

Podemos citar las medidas recogidas en el **Real Decreto 902/2020 de 13 de octubre**, que entraban en vigor el 14 de abril de 2021 y son obligatorias para las empresas. Se trata de la denominada ley de igualdad salarial, en la que se establece unos mecanismos para garantizar la igualdad retributiva y poder identificar y corregir las desigualdades salariales existentes en las empresas entre hombres y mujeres, lo que coloquialmente se conoce como **brecha salarial**.

“Existe el riesgo de que el teletrabajo se convierta en una medida de conciliación”

También hemos de citar Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia que viene a regular una nueva realidad laboral que parece haber venido para quedarse y que se impulsó el pasado año con la llegada de la COVID-19. Esta norma era muy necesaria, dado que esta forma de trabajo podía conllevar una **pérdida de derechos laborales en las personas trabajadoras** y un retroceso en los avances de igualdad si no se



regulaba correctamente, existiendo el riesgo de que el trabajo a distancia se estuviera convirtiendo en una medida de conciliación cuando no lo es.

En cuanto a los retos y oportunidades en materia de **violencia de género**, la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación ha puesto en marcha en 2021 la **Ventanilla Única para la atención a las víctimas de violencia de género**. **El decreto** tiene por objetivo centralizar el acceso al conjunto de recursos existentes en la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales destinados a la ciudadanía en general y, en especial, a las víctimas de violencia de género.

También a finales de 2020, el Consejo de Gobierno aprobó la formulación del **Plan Integral de Sensibilización y Prevención contra la Violencia de Género** y se encomendaba a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, a través del Instituto Andaluz de la Mujer (IAM), su coordinación y elaboración. Este plan, con vigencia para el periodo comprendido entre 2021 y 2025 y opción a prórroga de dos años a finales de 2021, aún no ha visto la luz.

2.9. Garantizar el derecho a la vivienda

Garantizar el derecho a la vivienda era uno de los desafíos que planteábamos en el Informe Extraordinario COVID-19. Sin embargo, **la pandemia ha dejado aún más en evidencia los desequilibrios del mercado de la vivienda y las carencias de las políticas públicas existentes a este respecto**.

El acceso a una vivienda en condiciones asequibles constituye en nuestro país un problema estructural de gran complejidad, resultado de diferentes factores, evidenciando todas los estudios y estadísticas que España está a la cola de Europa tanto en los porcentajes de vivienda pública e inversión en políticas de esta naturaleza, como en cuanto a la asequibilidad de las viviendas y los recursos que deben emplearse para costearse una.

“Deben satisfacer el derecho a la vivienda de las familias más vulnerables”

De hecho, en el curso de **estos dos años la problemática referida a la vivienda ha estado muy presente en la agenda política** y en los titulares de los medios de comunicación. En particular, el contenido del anteproyecto de ley de vivienda ha protagonizado discusiones en los ámbitos político y económico, con grandes enfrentamientos respecto a las medidas necesarias para satisfacer el derecho a la vivienda, en particular respecto a la conveniencia o no de limitar del precio de los alquileres y su compatibilidad con el respeto

del derecho a la propiedad. Más allá del contenido concreto de la ley, que dependerá de la tramitación parlamentaria que corresponde al poder legislativo, creemos que **nos encontramos ante una oportunidad única de garantizar de forma efectiva el artículo 47 de la Constitución Española, implementando políticas públicas que garanticen el acceso a una vivienda digna y blindando una inversión presupuestaria a la alturas del reto**.

Esta ambiciosa empresa requiere grandes acuerdos que aseguren políticas a medio y largo plazo dirigidas al **progresivo aumento del parque público de vivienda social en alquiler**. En el corto, urgen medidas y ayudas para reducir el elevado esfuerzo que hacen actualmente las familias para sufragarse una vivienda y especialmente los colectivos vulnerables que ni siquiera con ayudas directas pueden acceder al alquiler.

Desde el Defensor del Pueblo Andaluz hemos podido comprobar que **gracias a la suspensión de desahucios de personas y familias vulnerables se han podido retrasar muchos lanzamientos**, dando a las familias y a las administraciones públicas un poco más de tiempo para la búsqueda de una alternativa habitacional, **si bien en la mayoría de los casos el único recurso de que disponen las administraciones es la concesión de una ayuda puntual para un nuevo alquiler que a menudo no solventa el problema**.



Sobre los desahucios, estudiamos las diferentes situaciones que se nos presenta por la ciudadanía y recordamos que, conforme a la jurisprudencia nacional e internacional, **las administraciones con competencias en la materia deban adoptar todas las medidas necesarias, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para satisfacer el derecho a la vivienda de las familias vulnerables que se enfrentan al desahucio de su vivienda.**

En cuanto a las dilaciones ya existentes en la tramitación de las ayudas al alquiler correspondientes a la **convocatoria del año 2018**, los datos hablan por sí solos ya que, tres años después, la misma **sigue sin concluirse en algunas provincias**. No así las dos convocatorias que se pusieron en marcha en el año 2020 para hacer frente a la crisis económica derivada de la pandemia, pues si bien en ambas se incumplieron los plazos previstos en sus respectivas bases reguladoras, se han visto beneficiadas por una tramitación más ágil y por la priorización de recursos humanos destinados a esta tarea.

La habitabilidad adecuada de las viviendas también era objeto de nuestra preocupación y en este sentido ha de aludirse a la Orden de 21 de diciembre de 2020, por la que se convocaron, en régimen de concurrencia competitiva, **subvenciones para la rehabilitación de viviendas** en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sigue pendiente el reto de establecer **servicios de intermediación entre personas inquilinas y arrendadoras**, aún inexistentes en la inmensa mayoría de territorios, bien directamente por las administraciones, bien a través de entidades del Tercer Sector, a fin de sortear con los obstáculos que habitualmente se enfrentan quienes, en una situación económica inestable o precaria, ni siquiera con ayuda económica de los organismos públicos, pueden acceder a un contrato de alquiler.

Asimismo, seguimos atentos a las iniciativas de desmantelamiento de los núcleos chabolistas o de infraviviendas aún existentes en nuestra Comunidad Autónoma y la reubicación de la población residente en viviendas dignas y adecuadas a través de planes multidisciplinares de integración social a través del empleo, educación..., caso por ejemplo de la **barriada de los Asperones de Málaga**.

2.10. Lucha contra el cambio climático. Transición Energética. Sostenibilidad

Señalábamos en el Informe Extraordinario elaborado tras el confinamiento que era importante, en el proceso de vuelta a la normalidad, que **las decisiones que adoptásemos incorporaran una componente de sostenibilidad ambiental**. Todas estas metas y retos tenían un objetivo común: impulsar nuestro modelo económico y social hacia fórmulas respetuosas con el medio ambiente.

Si valoramos en qué medida hemos avanzado en la consecución de este objetivo común, habremos de concluir que hemos sentado las bases para caminar en la dirección correcta, pero que aun estamos al comienzo del camino y la meta se antoja lejana y compleja de alcanzar.

En este año se han aprobado numerosas normas que sientan las bases para el que debe ser un proceso de transición hacia una sociedad más sostenible. Entre estas normas merecen ser destacadas la **Ley estatal 7/2021**, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y el **Decreto andaluz 234/2021**, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Junto a estas normas se han diseñado planes y estrategias de actuación que servirán para orientar los procesos de transición en materia energética y ambiental, canalizando los recursos destinados a alcanzar estos fines, en particular los cuantiosos fondos procedentes del programa Next generation aprobado por la Unión Europea.

“Avancemos en el proceso de transición energética ante el cambio climático”

No obstante, a pesar de este positivo avance en materia normativa y presupuestaria, decíamos antes que **aún estamos al comienzo del camino y la meta se nos antoja lejana y compleja de alcanzar**. Hemos descubierto, con pesar, lo arduo que resulta trasladar los proyectos y las estrategias desde el papel de las normas a la realidad del terreno.



Buen ejemplo de ello lo tenemos en el proceso de transición energética, que pretende fomentar la implantación de energías renovables como alternativa a los combustibles fósiles, dentro del proceso de descarbonización de nuestra economía.

A pesar del éxito que supone la adjudicación mediante subastas de un volumen inusitado de derechos para la implantación de instalaciones de energía renovable en España, lo cierto es que **muchos de los proyectos previstos no acaban de hacerse realidad** y, con frecuencia, no pasan de la fase de meros proyectos.

Las causas para este retraso son varias y van desde la complejidad administrativa, que dificulta los procedimientos para conseguir la autorización de los proyectos, hasta la burbuja especulativa, que impulsa a fondos y empresas a invertir en la adquisición de estos derechos buscando una rentabilidad económica y sin intención de ejecutar los proyectos o gestionar las instalaciones.

Pero quizás el elemento más inesperado y que más está contribuyendo a diluir el impulso esperanzado que supuso el inicio del proceso de despliegue de las renovables, sea la **creciente oposición a los proyectos de instalaciones fotovoltaicas y eólicas** por parte de aquellas personas, colectivos y asociaciones que habitan en los territorios elegidos para el despliegue de estas instalaciones.

Una oposición, que supone un grave problema para el avance del proceso de transición energética, pero que no puede descalificarse sin más porque la motivan poderosas razones que explican la discrepancia y el descontento. Unas razones basadas en las afecciones negativas que estas instalaciones pueden suponer para los territorios en que se asientan, ya sea en materia de protección del paisaje; mantenimiento de la biodiversidad; defensa de la avifauna; sostenibilidad de los recursos hídricos; preservación de terrenos de especial valor agrícola o ganadero; puesta en valor del patrimonio histórico; o defensa de la identidad cultural.

Las prisas por acelerar el despliegue de las energías renovables, ha llevado a algunas de las administraciones responsables de pilotar este proceso, a olvidar su deber de planificar, ordenar, regular y controlar debidamente el mismo. Esto ha determinado que en Andalucía se estén implantando aceleradamente instalaciones de energías renovables sin que previamente se haya aprobado, como hubiera sido conveniente, un plan de despliegue que incluyera una zonificación de territorio, diferenciando entre terrenos que se consideran aptos para este tipo de instalaciones, terrenos en que las mismas deben estar prohibidas y terrenos en los que estas instalaciones pueden implantarse cumpliendo determinadas condiciones. Esta Institución ha planteado a la Junta de Andalucía la necesidad de esta planificación ([queja 21/4325](#)).

No podemos dejar de avanzar en el proceso de transición energética porque es un requisito ineludible en la lucha contra el cambio climático. Cualquier retraso en este proceso incrementa exponencialmente los riesgos del calentamiento global. No obstante, **es necesario que este proceso se haga de una forma ordenada y racional** para que el mismo no sea causa a su vez de un grave perjuicio para el medio ambiente que pretendemos salvaguardar y motivo de una creciente desafección ciudadana hacia el proceso de transición a una sociedad más sostenible.

Es evidente que el camino se nos presenta con más obstáculos de lo esperado y que la meta parece alejarse en el horizonte, pero debemos ser conscientes de que no hay una ruta alternativa, ni podemos permitirnos el lujo de hacer un alto en el camino. Es imprescindible, por tanto, que sigamos avanzando y que, en paralelo y sin más demora, elaboremos y aprobemos planes y normas que nos permitan ordenar y regular el proceso de transición, minimizando así daños y evitando perjuicios innecesarios. **La transición energética debe ser, necesariamente, una transición justa.**

2.11. Reconocer y garantizar el derecho de acceso a los servicios de interés general

Determinados servicios, como el suministro de agua o energía, los servicios financieros, las telecomunicaciones o los servicios de transporte, han ido incrementando su relevancia y actualmente son **básicos para la comunidad y esenciales para el normal desenvolvimiento de la vida cotidiana de cualquier persona.**



Se han producido algunos avances en relación a ciertos servicios esenciales en cuanto al reconocimiento de unos derechos mínimos de acceso a los mismos, aunque **dicho reconocimiento no ha tenido el alcance que consideramos necesario para ofrecer verdaderas garantías de acceso a todas las personas**, ni ha llegado a todos los servicios que consideramos de interés general.

Estos avances, por pequeños que sean, nos parecen muy positivos porque sientan las bases para una **progresiva positivación de los derechos relacionados con el acceso a los servicios de interés general** que culminará en su momento -así lo esperamos- con un reconocimiento a nivel constitucional y estatutario del derecho de acceso de todas las personas a estos servicios en condiciones de igualdad, asequibilidad y universalidad.

“Aún no existen garantías de acceso a los servicios básicos para todas las personas”

Debemos comenzar mencionando el establecimiento por el Real Decreto-ley 17/2021 del denominado **Suministro Mínimo Vital en el servicio de suministro eléctrico**.

La exposición de motivos de la norma, haciendo referencia a la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, reconoce la necesidad de articular instrumentos complementarios de protección de los consumidores de energía eléctrica en situación de vulnerabilidad, señalando la especial relevancia

que adquiriría la propuesta en un contexto como el actual de elevados precios de la electricidad y tras la pérdida del poder adquisitivo de las familias provocada por la pandemia de la COVID-19.

Aunque saludamos este avance, debemos decir que, a juicio de esta Institución, la medida únicamente implica dilatar el tiempo para pagar la deuda (que no se condona y sigue pendiente) y limitar la potencia de quienes no puedan pagar, ni en ese momento, ni probablemente más adelante. A nuestro entender **el suministro mínimo vital debería consistir en garantizar a las familias vulnerables la gratuidad del consumo eléctrico hasta un máximo de kWh al mes**, de forma que se garantice la cobertura de las necesidades esenciales de estas familias, sin fomentar el despilfarro.

Este es el modelo que actualmente se viene aplicando para el suministro de agua por parte de algunas entidades suministradoras, y nos parece que el modelo correcto para ese reconocimiento de derechos mínimos que estamos propugnando en relación con los servicios de interés general.

Precisamente en relación con **el servicio de suministro de agua**, debemos lamentar que no se hayan producido avances significativos. Especialmente criticable nos parece que siga sin aprobarse el prometido Reglamento del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano, que debería desarrollar lo establecido en la Disposición Adicional 16ª de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, que reconoce «el derecho humano al agua como mínimo vital», y lo describe como «el acceso universal, de carácter domiciliario y a un precio accesible y unitario, de un volumen de agua apta para el consumo humano para atender las necesidades básicas, así como al saneamiento».

La Ley determina que este derecho a un mínimo vital se concretará reglamentariamente, por lo que, mientras no se apruebe el necesario reglamento, esta disposición solo se está aplicando en aquellos casos en que las entidades locales titulares de los servicios de agua voluntariamente así lo deciden y lo incorporan a sus normas reguladoras. Afortunadamente son ya varias las que lo han introducido en sus ordenanzas, mostrando así su **sensibilidad y compromiso social**.

Por el contrario, podemos saludar como un avance significativo que se haya acordado la ampliación del **abono social telefónico**, que actualmente ofrece una reducción en la cuota de la línea fija para pensionistas con ingresos limitados, a los paquetes de telefonía y, especialmente positivo nos parece que se haya incluido en la programación del Gobierno actual la posibilidad de incluir en dicho abono las tarifas convergentes de Internet y telefonía, así como el acceso universal a Internet para colectivos vulnerables.



A falta de desarrollo y ejecución por las Comunidades Autónomas, parece que estas previsiones se concretarán en el Programa Único de Impulso a la conectividad para el que se han presupuestado fondos destinados, entre otros, a un bono social que permita contratar o mejorar la conexión a banda ancha fija, con una velocidad mínima de 30 Mbps, para personas o familias identificadas como vulnerables.

Estas son las principales novedades producidas en relación con el reconocimiento de unos derechos mínimos en el acceso a los servicios de interés general. No suponen avances muy significativos, pero son **pasos en la dirección correcta**.

2.12. Mediación: Impulsar nuevas formas de resolución de conflictos

El fomento de los mecanismos alternativos al judicial para la gestión de conflictos en Andalucía se señaló como una oportunidad que la pandemia acentuó de manera considerable para la solución de controversias en nuestro territorio.

Sin embargo, la apuesta por la mediación en Andalucía, en términos generales, **continúa siendo demasiado laxa, a pesar de las ventajas demostradas por estos sistemas a lo largo de estos años, desoyendo** los datos de satisfacción de las partes que han participado en procesos de mediación, incluso en supuestos en los cuales no fue posible resolver su controversia, pero lograron recomponer su relación, o la comunicación cuanto menos.

“La apuesta por la mediación continúa siendo demasiado laxa a pesar de sus ventajas”

Por concretar **los aspectos más acuciantes que deben tomarse en consideración para lograr dar cumplimiento a este reto**, proponemos varias medidas:

1. Información. La labor de difusión es clave y está siendo demasiado escasa. No existen partidas presupuestarias, en términos generales en las distintas administraciones públicas ni en las entidades jurídico públicas, destinadas a desarrollar actividades que publiciten las bondades de estos instrumentos de justicia.

Ello es necesario porque la recurrente alusión a la falta de cultura española y andaluza en la materia solo se puede corregir haciendo llegar información a la sociedad y a los propios órganos decisores en todos los ámbitos de la jurisdicción (justicia tradicional) y en la Administración. Es interesante la puesta en marcha de los puntos de información sobre mediación y arbitraje en los juzgados por parte de la Consejería de Justicia de la Junta de Andalucía (PIMAs).

La desinformación actual hace mella también en los profesionales que suelen abordar conflictos, a pesar de los denodados esfuerzos por algunos colegios profesionales: abogados, procuradores, psicólogos, educadores sociales, pero también es importante llegar a otros colectivos que están demostrando tímidamente un interés por la mediación: ingenieros, médicos, profesores, arquitectos.

2. Formación de calidad. La formación en mediación y otras fórmulas adaptativas de gestión de conflictos requieren contemplarla como la adquisición de conocimientos teóricos, pero sobre todo, de **desarrollo de habilidades, de competencias que solo se obtienen o se desarrollan con el entrenamiento real**. Por ello, la proliferación de cursos ofertados por entidades privadas y públicas deben garantizar prácticas cualificadas, que respondan de forma eficaz al requerimiento legal.

3. Creación de servicios. Es muy importante que la sociedad conozca la mediación, y eso se logra no solo con acciones de difusión e información, sino **poniendo a disposición servicios públicos de mediación para los distintos ámbitos en los que esta herramienta puede ser útil para la gestión y solución de controversias**.

En relación con el derecho de justicia gratuita, al igual que se exigen determinados requisitos para lograr acceso al mismo, puede suponer un paralelismo fijar algunos criterios, o incluso los mismos, para determinar un acceso gratuito a los servicios de mediación.



Para lograr lo anterior, lógicamente es necesario que exista una verdadera apuesta política por considerar la herramienta de la mediación como un servicio que es oportuno ofrecer, para lo cual se necesitan dotaciones reales y sostenidas en términos económicos y de personal en toda la Comunidad Autónoma. Muchos de los servicios que se generan, en ocasiones, a nivel local, acaban por “morir de inanición” por falta de sostenimiento de los recursos necesarios para mantenerse abiertos.

4. Coherencia entre los actores. Es necesario que los agentes claves que participan en las labores de difusión, información, formación y prestación de servicios de mediación en Andalucía coordinen actuaciones, en vez de plantear objetivos y medidas asociadas que, en ocasiones se contradicen entre sí. Por ello, se hace un llamamiento a compartir recursos, en la medida de lo posible a aunar esfuerzos y sobre todo a guardar coherencia entre lo que se predica desde cada entidad, sobre todo desde el sector público andaluz.

El mensaje sobre la mediación ha de ser claro y más contundente, ubicando a esta herramienta de gestión de la conflictividad, natural en todas las relaciones humanas y sociales, en el lugar que merece, destacándose las ventajas que lleva aparejadas para convivir en sociedades pacíficas. **Mediación también es justicia en un Estado democrático y de derecho como el español.**

2.13. Mejorar y humanizar los servicios de Información y atención ciudadana

Nos planteábamos que uno de los retos más importantes, si queríamos llegar a toda la población y acercarnos a ella para poder solucionar sus problemas era profundizar en **la mejora y humanización de los servicios de información** y atención a la ciudadanía, canal a través del cual la ciudadanía interactúa con la administración y puede hacer valer sus derechos.

En unos momentos en los que la Administración Pública tenía que actuar de manera más eficiente y eficaz, nos encontramos con que esta **no cumplió con muchas de las expectativas y necesidades de la población**. Se cerraron muchos servicios de atención presencial y se pudo comprobar cómo muchas administraciones no estaban preparadas para esta nueva situación, con procedimientos obsoletos, falta de equipos adecuados, procedimientos mal diseñados y personal no preparado para la administración electrónica.

“Situaciones críticas han conducido al colapso en la atención a la ciudadanía”

Numerosas administraciones públicas y entidades privadas se han subido a la ola de la digitalización, considerando la vía digital como el único canal abierto para comunicaciones desde y hacia ellas (educación, tramitación de gestiones, entrevistas, consultas, etc.). **Esta situación puede suponer, si no se hace debidamente y se ofrecen soluciones adecuadas, un deterioro en la capacidad de acceso de la ciudadanía a la atención al público.** No podemos ignorar que, según datos del Instituto Nacional de Estadística,

casi un 35% de los españoles no saben cómo comunicarse con las administraciones públicas por medios electrónicos.

Los sectores más excluidos han estado especialmente afectados por este proceso y el **apagón digital** les ha impactado directamente: más de la mitad de los hogares en exclusión social severa están afectados.

Asimismo, se ha podido comprobar cómo en algunos servicios públicos básicos o imprescindibles (como son los que tramitan el Ingreso Mínimo Vital, la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, los expedientes de regulación de empleo (ERTEs), los trámites de extranjería, las ayudas a la vivienda o prestaciones de seguridad social, contributivas y no contributivas), se han llegado a producir situaciones críticas que han conducido al **colapso en la atención ciudadana**.

Se han aprobado normas que parecen que van encaminadas a mejorar y simplificar el acceso a los medios electrónicos a la ciudadanía como es el Real Decreto 203/2021 de 30 de Marzo por el que se aprueba



el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Se trata de poner los medios necesarios para evitar la discriminación en el uso de los procedimientos. Igualmente se deben de diseñar unos servicios y procedimientos centrados en las personas usuarias, de manera que se minimice el grado de conocimiento necesario para el uso de los procedimientos electrónicos que se pongan a disposición de la ciudadanía. También se debe de **avanzar en los canales de asistencia para el acceso a los servicios electrónicos**. Esto se podría realizar en las Oficinas de asistencia en materia de registros así como en las Oficinas de Información y Atención a la Ciudadanía que se creen por parte de las administraciones locales.

Desde el Defensor del Pueblo Andaluz velaremos y supervisaremos para lograr que las administraciones públicas andaluzas:

- 1.- Garanticen el **derecho ciudadano a elegir el modo a través del cual quiera relacionarse con la administración**.
- 2.- **Presten una atención específica a las necesidades de los colectivos en situación de vulnerabilidad digital**, como pueden ser las personas mayores, inmigrantes o personas en situación de vulnerabilidad económica.
- 3.- **Refuercen los servicios de atención presencial y telefónico**.
- 4.- **Pongan en funcionamiento y se aumenten en todas las administraciones públicas andaluzas los servicios de las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros con su plenitud de catalogo de servicios**.
- 5.- **Doten a todas las oficinas de Asistencia en Materia de Registros de los servicios del funcionario público habilitado** con el objeto de que aquellas personas físicas que no dispongan de medios electrónicos para la identificación y firma (certificado electrónico u otro sistema reconocido por las normas vigentes).puedan actuar a través de dichos funcionarios.
- 6.- **Aceleren la implantación de las infraestructuras tecnológicas precisas para un funcionamiento completo de la administración electrónica**, priorizando la puesta en marcha de aquellas que faciliten la relación con la ciudadanía.
- 7.- **Mejoren la eficacia y la eficiencia de la administración pública andaluza: que se presten servicios mejores y más ágiles a la ciudadanía**, que no se le demande documentación que ya obre en poder de la administración.
- 8.- Adecúen la comunicación y las notificaciones a la ciudadanía **utilizando un lenguaje claro y comprensible**.

Concluye este análisis provisional sobre los retos propuestos por el Defensor del Pueblo andaluz ante el impacto de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 con la confianza de que sean útiles sus lecciones. **Confiamos en salir mejores, con la lección aprendida, y preparados para el futuro**.

1.1. Atención e Información a la Ciudadanía

1.1.1. Introducción

...

Ya son casi dos años los que llevamos sufriendo las consecuencias que la pandemia, provocada por la aparición de la COVID-19, ha supuesto para la economía, la salud y en general para todas las condiciones de vida de nuestra población. Esta crisis sanitaria, económica y social ha tenido efectos sobre el conjunto de la sociedad.

En España, los efectos de la pandemia han llovido sobre mojado. Las políticas de austeridad implementadas durante la anterior crisis supusieron un descenso continuado del gasto público total.

A partir de la Gran Recesión de 2008, se han producido una larga serie de regresiones de derechos a través de múltiples recortes en las partidas presupuestarias destinadas a políticas sociales.



Los años de dinamismo económico previo a la COVID-19 no se tradujeron en una recuperación de estos recursos.

El resultado es una sociedad más desigual en la que el grupo que más crece es el de las personas desfavorecidas. Un colectivo al que le cuesta cada vez más participar de la sociedad por sus dificultades para acceder a un empleo, al consumo, a una vivienda digna o a cuidar de su salud.

La defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía supone una obligación inaplazable. Este año hemos atendido cerca de 15.000 consultas de personas que se han dirigido a nuestra Institución solicitando información y ayuda para resolver sus problemas con las distintas administraciones públicas. Como en años anteriores las materias que tienen que ver con las prestaciones y ayudas sociales son las que más han necesitado de nuestro asesoramiento.

A menudo, la persona necesitada de nuestra actuación como Defensor del Pueblo andaluz y Defensoría de la Infancia y Adolescencia de Andalucía requiere de una respuesta inmediata y, como órgano encargado de garantizar sus derechos y libertades, nos vemos instados a proporcionar un servicio no solo riguroso con la ley, comprensible y cercano, sino también urgente.

Esta preocupación por lo que ocurre en el presente, en el día a día, y por dar una respuesta o una orientación inmediata a las llamadas que nos realiza la ciudadanía es la razón de ser de la Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía del Defensor del Pueblo andaluz. Nuestro objetivo es atender al público, teniendo en cuenta que **atender es escuchar, comprender, empatizar, mediar... Y sobre todo intentar resolver sus problemas.**

Son numerosas las consultas y quejas de personas desesperadas ante las dificultades que encontraban para realizar gestiones y trámites con las administraciones públicas utilizando las vías telemáticas habilitadas por las mismas. Procedimientos mal diseñados y nada amigables en su utilización; peticiones de datos que ya obraban en poder de la Administración y resultaban de difícil o imposible aportación para la persona solicitante; instrucciones redactadas con un lenguaje burocratizado, difícil de entender para la ciudadanía media y mucho más para las personas vulnerables a las que iban dirigidas.

Han sido numerosos los servicios de información y atención ciudadana de las administraciones públicas en Andalucía que han funcionado de forma deficiente y no han aportado a la ciudadanía esa ayuda que precisaba para solventar las dificultades de una administración electrónica compleja.

La desesperación y la indignación ciudadana ante unos teléfonos de información que nadie contestaba o no dejaban de comunicar han sido un auténtico clamor durante todo el periodo de estado de alarma y que ha continuado una vez acabado y donde las administraciones han seguido cerrando sus puertas a cal y canto.

...

La falta de personal necesario, el recurso del silencio administrativo, los procedimientos lentos y farragosos, la desinformación sobre los expedientes... llegan a provocar el desaliento en la ciudadanía y la impresión de que la Administración no funciona bien.

...

1.1.2. Análisis de las consultas presentadas

1.1.2.1. "Quiero que me atiendan.": La atención a la ciudadanía por parte de las Administraciones públicas

Si un aspecto destaca en general de los problemas que nos trasladan las personas es la falta de atención tanto presencial como telefónica y las dificultades para contactar y relacionarse con la Administración.

Lo que esta Institución ha detectado es que muchas personas que se dirigen a la misma lo que demandan es una información básica que no reciben de las administraciones públicas afectadas.



Así, por ejemplo, un importante grupo de consultas sobre la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía (RMISA) lo que intentan es conocer si les ha sido aprobada su solicitud; por cual fecha se está abonando la prestación por las Delegaciones Territoriales de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; cuándo ingresan el primer mes una vez que las citadas Delegaciones Territoriales han aprobado la ayuda, o algo tan simple como qué significa que el expediente de solicitud aparezca, en la carpeta ciudadana, en una determinada fase.

Esas preguntas o consultas que antes contestaba el personal de las Delegaciones Territoriales mediante llamadas telefónicas ahora se hace imposible responder a la ciudadanía, ante la saturación de las líneas telefónicas de información de la Junta de Andalucía. Por ejemplo, la Junta de Andalucía anunció la creación de una cuenta de correo electrónico para que la ciudadanía planteara cuestiones sobre la RMISA. Pues bien, poco después de ello, en nuestras Redes Sociales, se citaba que no se contestaban los mensajes que enviaban las personas debido a la protección de datos.

Con la llegada de la pandemia, la atención personalizada en las oficinas de atención a la ciudadanía únicamente se podía obtener a través de las citas previas obligatorias, en el caso de haberlas. A día de hoy continua igual.

“La Administración Electrónica no está al alcance de todos y supone una barrera infranqueable para muchos ciudadanos”

En la mayoría de los casos resulta imposible obtener cita en tiempo razonable por lo que se ha convertido en una tarea que bordea lo imposible e invita, cuando no obliga, a utilizar los servicios ofertados desde la llamada “Administración Electrónica”.

“Están abiertas las discotecas, los bares, los supermercados, hasta los campos de fútbol. ¿cómo es posible que los médicos o las oficinas de atención al público continúen cerradas.” Esto nos transmitía una ciudadana desesperada por no poder presentar su solicitud de Ingreso mínimo vital en ninguna oficina de la Seguridad Social, ya

que no le daban cita y desde la puerta le derivaban a presentarlo a través de la página web.

Aunque, como enunciado, parecería un avance en la línea de la modernización, está demostrado que amplios sectores de la sociedad tienen enormes dificultades para gestionar sus derechos ante las Administraciones Públicas, como por ejemplo: presentar una solicitud de jubilación, una solicitud de ingreso mínimo vital, de Renta Mínima o una ayuda para la vivienda.

La Administración Electrónica no está al alcance de todos y supone una barrera infranqueable para muchos ciudadanos. Se exigen unos medios y conocimientos que no todos poseen. Además las aplicaciones que se ponen a disposición de las personas son engorrosas y poco intuitivas. Todo ello sin olvidar que en muchas poblaciones de Andalucía la ciudadanía carece de servicios de internet de calidad.

Otra persona nos denunciaba que *“si intentas acudir sin cita a una oficina pública, el personal del servicio de seguridad (en general, externalizado) impide la entrada y pide la justificación de la cita”*. *“He realizado más de diez llamadas y peticiones por escrito para poder acudir presencialmente a la Oficina de la Tesorería General de la Seguridad Social. La entrada a la oficina pública se hace imposible, por mucho que puedas explicar que llevas un mes intentando obtenerla; que el sistema, cuando responde, ofrece el mensaje: “no hay cita en estos momentos”; que el teléfono para coger la cita nadie lo descuelga o que la página web (cuando existe) está colapsada; y así un día tras otro sin poder realizar las gestiones”*.

Insisten en que *“si intentas pasar para hablar con el personal de la oficina pública siempre hay un guardia de seguridad privada, que te lo impide de manera taxativa, seguramente siguiendo órdenes del personal de dentro que se encuentra resguardado y con los ojos y oídos cerrados ante el llanto y la desesperación del ciudadano cada vez más indignado, que no entiende para qué sirve el servicio público”*.



"He acudido a la Oficina, me ha atendido el guardia de seguridad que me ha explicado como tengo que hacer las gestiones a través del certificado digital, he insistido y al final ha salido un funcionario que me ha hablado a un metro de distancia a gritos diciendo que no me van a atender y que lo presente todo a través de correos o de la aplicación"

"Hemos encontrado un elemento común y es que la Administración ha dejado de prestar servicios presenciales"

Los teléfonos o no funcionan o no están disponibles. Nos denuncian que los teléfonos que se publican en la página web no sirven para nada o no están actualizados :

"Buenas tardes: Soy Francisco , domiciliado en Granada,- Durante todo el día, desde Granada, intento contactar telefónicamente con asuntos sociales.- El resultado es que el teléfono "tiene llamadas restringidas". " he intentado contactar con los teléfonos publicados en la página web y al llamar salta una respuesta automatizada de una serie de números y la locución de "está lleno".

"He intentado contactar con el Ayuntamiento, he realizado hasta 7 llamadas, en el número publicado: las 7 llamadas han concluido con la caducidad al número de tonos que tengan establecidos. Desgraciadamente estaba llamando para un "Asunto Social". Me encuentro desamparado, no sé como resolver el problema."

Desde las consultas nos trasladan situaciones de personas que se han llevado más de tres horas intentando hablar por teléfono, cinco días buscando citas para poder ser atendido aunque sea por vía telefónica y que sin embargo no pueden *"contar sus problemas a nadie"* o no pueden saber como va su expediente, ya que además la información que le proporcionan las aplicaciones, cuando pueden, no dicen nada.

Si quieren contactar telefónicamente también será misión imposible, comunicando, comunicando, comunicando...

La pandemia ha influido en esta situación, pero veníamos de más de 10 años de disminución paulatina y constante de empleados públicos que ha obligado a cerrar muchas oficinas.

Parece que toda esta situación se quiere arreglar con el protagonismo de la Administración Digital. Durante este año hemos venido recibiendo muchas consultas que afectaban a los diferentes sistemas públicos: salud, seguridad, educación, vivienda, prestaciones sociales, etc. En todas ellas hemos encontrado un elemento común y es que la Administración ha dejado de prestar servicios presenciales.

La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve, sin duda, el protagonismo de los medios telemáticos y su importancia en un contexto de confinamiento generalizado, pero también ha resaltado las disfunciones que han aquejado a las Administraciones Públicas. Todo ello ha llegado a provocar, incluso en algunos servicios públicos básicos o imprescindibles como son aquellos que tramitan las prestaciones de Seguridad Social, las prestaciones y subsidios de desempleo, las rentas mínimas o las autorizaciones de trabajo y residencia de las personas extranjeras, incluso las consultas médicas; que haya sido imposible contactar presencialmente con dichas Administraciones.

Durante la pandemia y el periodo posterior que estamos viviendo, numerosas Administraciones públicas y entidades privadas se han subido a la ola de la digitalización considerando la vía digital como el único canal abierto para comunicaciones desde y hacia ellas (educación, tramitación de gestiones, entrevistas, consultas, etc.).

Las políticas públicas deberán garantizar la universalización de estos bienes comunes en el futuro, también en términos de derechos, tanto para las personas como para los territorios. Y deberán poner los medios necesarios para que todas las personas puedan superar la brecha digital que ahora les afecta¹.

¹ Como proceso institucional, político e ideológico, la brecha digital es un problema en pleno auge de la digitalización de la



Al mismo tiempo el acceso a los derechos requiere a día de hoy la necesidad de garantizar el ejercicio de la ciudadanía de manera presencial. La accesibilidad de la Administración debe estar garantizada también por medios presenciales.

No debemos olvidar que, según la vigente Ley de Procedimiento Administrativo Común, las personas físicas no obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración pueden ejercer su derecho de opción a presentar presencialmente o mediante papel. **¿Quién garantiza este derecho?**

La transformación digital de la Administración Pública no es solo para ganar eficacia interna sino para mejorar sobre todo la posición de la ciudadanía frente a aquella, y por consiguiente, para prestar mejores servicios públicos a quien es su destinatario natural: la ciudadanía; esto es, para hacer la vida más fácil, agradable y sencilla, así como para generar menos costes y garantizar mejor los derechos de la ciudadanía.²

Para ello es necesario que se cumplan una serie de obligaciones por parte de las Administraciones Públicas:

1.- **Es necesario que los portales web gestionados por las administraciones públicas cumplan los requisitos en materia de accesibilidad y usabilidad.** Según un estudio presentado por la Unión General de Trabajadores sólo seis de cada diez portales cumplen estos requisitos³.

2.- **Hay que garantizar el derecho a no ser digital.** A que te atienda una persona. El derecho a ser digital está en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público que establece el derecho a relacionarse por medios digitales con la Administración.

Los ciudadanos tenemos derecho a ser digitales, pero también tenemos derecho a no serlo. Si quieren seguir relacionándose personalmente tiene que existir ese derecho y cumplirse. *“Muchas personas mayores no saben o no quieren manejar aplicaciones incomprensibles para ellos y si no se les ofrece atención presencial se les condena a la dependencia, pues necesitan a terceros para tareas en las que son autónomos. Viven en la realidad tangible, para ellos la verdadera y, sin embargo, se sienten cada vez más asediados en ese mundo que encoge y parece cada vez más marginal, frente al mundo digital que se expande”⁴.*

El Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo) regula el «derecho a elegir» y su contrapartida, la obligatoriedad de los que no pueden elegir, y en este sentido se refuerza dicha obligatoriedad respecto de determinados sujetos (los que señala el art. 14.2 de la LPAC), cuyas solicitudes carecerán de validez si no se presentan por medios electrónicos.

3.- **Es necesario el uso de un lenguaje sencillo, de fácil comprensión, por parte de las diferentes administraciones públicas** -local, autonómica y estatal- a la hora de dirigirse a los ciudadanos. Muchas veces las resoluciones y las peticiones de documentación que se realizan son incomprensibles para la mayoría de las personas y sobre todo para las personas en situación de exclusión social.

4.- **Deben implantarse, a la mayor brevedad y con todas sus funciones, las oficinas de asistencia en materia de registro (OAMR),** para entre otras funciones:

Administración pública -profundamente agilizada por la COVID-19-. Durante este proceso ha habido un sobre entendimiento de que la capacidad de participar de manera digital es común a toda la población, considerando que la administración electrónica es el punto de arranque y referencia de una administración pública modernizada, excluyendo a una parte de la misma. Entre ella, se encuentran personas que hasta ahora no necesariamente ya sufrían exclusión social, como puede ser el caso de las personas de edad más avanzada. Por tanto, la digitalización de las Administraciones públicas también ha conllevado un aumento de la desigualdad en el acceso a sus derechos entre la ciudadanía que está preparada para realizar esos trámites y la que no” (Evolución de la Cohesión Social y Consecuencias de la Covid-19 en España; 2022, pág. 190)

2 Ararteko.- Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones públicas vascas. Octubre 2021.

3 UGT.- Estudios sobre la Digitalización de las Administraciones Públicas. Enero 2022.

4 Irene Lozano.- A mi madre no le gusta ir al banco. El diario.es.



a.- **Asegurar la asistencia a los ciudadanos y usuarios en el uso de medios electrónicos** cuando estos así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas. Asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello.

b.- **Disponer de un registro electrónico general**, interoperable con el resto de registros electrónicos de las Administraciones.

c) **Recibir solicitudes**, de acuerdo con el art. 66 de la Ley de procedimiento.

5.- **Se debe garantizar la interoperabilidad entre todos los sistemas de las diferentes administraciones públicas** al objeto de funcionar a tiempo real **y poder intercambiar de ese modo información y documentos**, dando pleno cumplimiento por las administraciones al artículo 28 de la LPAC de la obligación de no aportar documentos que obren en poder de las administraciones públicas.

6.- Se debe reforzar el número de personas que realizan atención ciudadana, tanto telefónica como presencialmente. Especialmente en el caso de colectivos altamente vulnerables.

7.- Debe de garantizarse la opción de presentación de documentación en los registros de las Administraciones Públicas sin necesidad de solicitar cita previa.

1.2. Cultura y Deportes

1.2.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.2.2.4. Actuaciones relativas a museos, monumentos y bibliotecas

...

Volvemos al relato de la queja 20/5395, en la que abordamos la **grave problemática causada por las miles de entradas adquiridas** para el acceso a La Alhambra y Generalife que no pudieron ser aprovechadas con motivo de las restricciones impuestas a la ciudadanía motivadas por la pandemia. El Patronato responsable sigue el criterio de no devolver los importes pagados salvo en las fechas en las que el recinto estaba cerrado por orden gubernativa.

Este supuesto explicó el posicionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz en una Sugerencia para estudiar las mejoras de contenidos en el portal oficial del organismo en relación con la información relativa a los efectos de la pandemia respecto de la gestión de entradas y las políticas de devolución; y a fin de impulsar las medidas normativas u organizativas que permitan una respuesta equitativa a los supuestos de devolución acreditados por ausencias justificadas en obediencia de medidas de las autoridades con motivo de la pandemia.

Desde entonces, se han seguido recibiendo numerosas peticiones (quejas 21/0109, 21/0256, 21/0601, 21/0925, 21/1086, 21/1249, 21/1861, 21/3349, 21/4221, 21/4545, 21/4867, 21/6009, 21/6105, y 21/6107) ante las que dicho Patronato reitera los argumentos legales que le llevan a interpretar la improcedencia de devolver las entradas expedidas en fechas en las que el monumento ha permanecido abierto.

Nos ratificamos en la oportunidad de buscar mecanismos más ecuanimes ante estas situaciones impuestas para muchos visitantes, que han visto frustradas sus visitas por causas justificadas y tan especiales como las que se han producido por la terrible pandemia. Entendemos que se deben procurar medidas alternativas como la devolución de las entradas o, en su caso, ofrecer fechas alternativas de visita.

...



1.2.2.5. Deporte

En el ámbito deportivo las concretas quejas que se reciben afectan habitualmente a temas relativos a la ordenación, regulación y organización, y a su vez aluden a las infraestructuras e instalaciones deportivas. Además, en este ejercicio las quejas sobre deporte de 2021, y las quejas originarias del año anterior, han tenido una continua referencia a las **medidas de lucha contra la pandemia que han afectado a muchas actividades**, ya sea de ocio deportivo o de competición. Señalamos como meros ejemplos las quejas 20/8414, 20/8158, 20/8192, 21/0122, 21/0454, 21/0643, 21/0948, 21/5875 y 21/3157.

El contenido de muchas de estas reclamaciones reproduce el malestar por casos de interrupción de campeonatos, restricciones de acceso a instalaciones deportivas, exigencias de control en actividades para menores, etc. Hemos recibido quejas de responsables federativos, alcaldes, padres y madres de menores deportistas, incluso los propios niños disgustados por no poder practicar su deporte favorito. Y todas, en común, expresaban en diferentes supuestos la discrepancia acerca de la idoneidad de cada medida limitadora aludida en la queja.

Como valoración general en las respuestas ante estas reclamaciones, aunque procurando atender a sus particularidades, no hemos podido deducir una actuación administrativa irregular. Las disposiciones aplicables—en un rosario ciertamente prolijo y complejo de requisitos, condiciones y medidas—respondían a criterios definidos por los servicios técnicos especializados en salud pública. Y, al igual que en otros escenarios, no cumplía a esta Institución emitir un pronunciamiento propio y técnico sobre la definición práctica de unas medidas cuyo origen deviene de las autoridades sanitarias y sobre cuya oportunidad o idoneidad no corresponde al Defensor del Pueblo Andaluz modificarlas con un juicio crítico particular. Aun respetando las opiniones que en cada caso merezcan el repertorio de disposiciones que se adoptan ante estas delicadas situaciones, hemos recordado la necesaria actitud de colaboración y prevención como respuesta ciudadana para luchar contra los riesgos de la pandemia.

Como hemos repetido a lo largo de la redacción del presente Informe, confiemos que la certeza de estas políticas de lucha contra la pandemia logren finalmente, la superación de esta situación con la colaboración de toda la sociedad.

1.3. Dependencia y Servicios Sociales

1.3.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.3.2.1. Dependencia

...

En la **fase de valoración** se reproducen las peticiones que basan las demoras en la falta de profesionales que la realicen, realidad que confirman los informes que obtenemos de las administraciones inqueridas.

A modo de ejemplo, en abril de 2021 la Delegación Territorial de Granada reconocía que en la zona abordaban las valoraciones de mayo de 2019, es decir, solicitadas dos años antes; en informe de la Delegación Territorial en Sevilla se afirmaba que la relación de puestos de trabajo para Sevilla capital es escasa, respecto de las zonas de trabajo social que existen en el municipio y, efectivamente, encontramos solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia sin resolver a un año de la petición; a dos años en el caso de municipios como Umbrete, donde la interesada informaba de la paralización de valoraciones.

Para ofrecer todas las razones, es justo reconocer que los casos más llamativos de 2021 responden a razones que todos conocemos, esto es, la situación excepcional de pandemia que al afectar al normal desempeño del trabajo de las personas que valoran la dependencia, provocó un empeoramiento de los resultados.

...



1.3.2.3. Servicios Sociales

...

La **descompensación entre el personal de sus centros y el plus de demanda sobreañadido** tras una crisis que, además de salud pública y sanitaria, es sociolaboral y económica, han conformado el caldo de cultivo propicio para generar nuevas listas de espera y esta carencia ha sido puesta de manifiesto por sus mismos profesionales desde diversos servicios sociales comunitarios, en Ayuntamientos como el de Málaga o el de Sevilla, aunque podemos extrapolar esta carencia a otros muchos, ya que así nos lo trasladan en las reuniones sostenidas con los de numerosas zonas geográficas.

...

1.3.2.4. Rentas de garantía de ingresos

...

La Renta Mínima andaluza, por su parte, acuciada por sus defectos propios (complejidad de procedimiento y configuración) y ajenos (cohabitación con el IMV), ha transitado en 2021 por un camino ya consabido de demoras, agravadas a su vez por las medidas extraordinarias y provisionales que hubo de adoptar en 2020 (Decretos-ley 6/2020, de 30 de marzo y 10/2020, de 29 de abril), cuya revisión postrera de expedientes generó más carga administrativa.

Y de esta forma, una nueva necesidad de corrección legal hubo de venir de la mano del Decreto-ley 22/2021, de 13 de octubre, por el que se modifica 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), y 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 (COVID-19).

Decreto-ley 22/2021 que ha simplificado los requisitos y documentos acreditativos exigibles en los expedientes de renta mínima: BOJA número 200 de 18 de octubre de 2021; a su vez completado por la Resolución de 18 de mayo de 2021, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se da publicidad a la Resolución 6/2021, de 6 de mayo, sobre el Control Financiero Permanente y la Contabilización de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, que buscaba eliminar trabas burocráticas considerando el incremento de la población demandante de este recurso debido a las causas excepcionales, como las anteriormente citadas, y modificando el desarrollo del procedimiento de control para hacerlo más eficiente; y, finalmente, la Instrucción de 12 de abril de 2021 acerca del orden resolución de los expedientes de medidas extraordinarias.

Asimismo, se ha contado con otro tipo de medidas de índole organizativa y de optimización de los recursos disponibles, encaminadas a complementar las medidas jurídicas que se han apuntado anteriormente. En concreto, un Plan de Choque con refuerzo de personal para la tramitación de la Renta Mínima de Inserción en Andalucía, dotado con 1,5 millones de euros para la contratación de 80 personas destinadas en las Delegaciones Territoriales, y en los Servicios Centrales de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación para la gestión de los citados expedientes de Renta Mínima.

...

1.3.2.5. Discapacidad

...

Desde el año 2019 veníamos observando un **incremento paulatino en los plazos de respuesta a las solicitudes de valoración de la discapacidad** por parte de los Centros de Valoración y Orientación andaluces y, sobre todo, nos llamaba la atención que cada vez con mayor frecuencia las personas peticionarias insistieran en su necesidad de valoración con fines de acceso al empleo o integración laboral, como



instrumento adecuado para superar la precariedad económica y de recursos a que su limitación les había conducido.

Esta percepción de estarse produciendo un deterioro en la capacidad de la respuesta administrativa, nos llevó a hacer un seguimiento más estrecho de la situación objeto de análisis, aprovechando el marco que nos ofrecían las investigaciones en los expedientes individuales, requiriendo para ello la colaboración de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

En el desarrollo de esta labor sobrevino la crisis sanitaria por pandemia, con la declaración del estado de alarma inicial en marzo de 2020 y la consabida paralización de la actividad administrativa (suspensión de plazos), que incidió de forma negativa sobre un problema preexistente, motivando la implantación de un Plan de Choque con refuerzo de personal en los Centros de Valoración y Orientación, iniciado en agosto de 2020 y prorrogado en 2021, es decir, alcanzando el ejercicio que nos ocupa en este Informe Anual.

...

1.4. Educación

1.4.1. Introducción

La pandemia provocada por la Covid-19 está teniendo un singular impacto en el ámbito educativo y ha continuado centrando buena parte de las actuaciones de esta Institución. Unas intervenciones realizadas ante la demanda de los diferentes actores que intervienen en esta esencial actividad pública destinada a hacer posible el efectivo ejercicio del derecho fundamental a la Educación y, también, promovidas de oficio a iniciativa de la Defensoría, especialmente en su condición de garante de los derechos de la infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma andaluza.

El año 2021 ha afectado a dos cursos académicos protagonizados por la pandemia y **hemos de congratularnos por haber logrado una actividad lectiva mayoritariamente presencial salvando las graves dificultades y los grandes retos** que esta amenaza a la salud pública ha generado en la sociedad, en la ciudadanía y en el efectivo ejercicio de sus derechos. Y nos atrevemos a manifestar que con resultados satisfactorios por el esfuerzo de toda la comunidad educativa.

En efecto, la lucha contra la pandemia ha tenido en el ámbito educativo un escenario estratégico, que se ha mostrado clave para aportar al conjunto de la sociedad un esfuerzo de servicio y normalidad **gracias a la implicación de la comunidad educativa**. Profesorado, empleados, familias, alumnado y administraciones han logrado con su compromiso el mantenimiento general de los valores de la Educación en unos momentos tan complicados y difíciles como los que estamos viviendo.

Ello no empece para que se haya generado **un clima de inquietud e incertidumbre por los riesgos de contagio** que puede conllevar las actividades de la docencia y que ha tenido su reflejo en las actuaciones de la Institución. Nuestro trabajo se ha centrado en comprobar que la Administración educativa ha adoptado las medidas de prevención y protección para asegurar que los centros escolares son espacios seguros.

No obstante, aun compartiendo dicha preocupación por los posibles contagios en las escuelas, nuestra Institución, desde que se puso término al confinamiento de la población por las autoridades, ha venido **abogando por la presencialidad del alumnado en las aulas**. Una presencia que debe desarrollarse con normalidad dentro de la excepcionalidad que estamos viviendo y también con el consenso, la responsabilidad y la generosidad de toda la comunidad educativa. Y siempre velando por el interés superior del alumnado.

Consensuada la necesaria presencialidad del alumnado en las aulas, **la seguridad de los colegios ante los contagios por la pandemia ha constituido un objetivo de primer orden para toda la comunidad educativa**. Para garantizar esta seguridad se han venido aprobando por las autoridades diversas iniciativas, protocolos y documentos técnicos donde se explican las distintas estrategias y soluciones para ventilar las clases y determinar si las condiciones de ventilación son las adecuadas, así como respecto del uso de mascarillas y otras medidas preventivas, especialmente en materia de limpieza e higiene.



No ha sido una tarea fácil compatibilizar la seguridad con el confort en las aulas, sobre todo en las épocas invernales donde se producen descensos notables de temperaturas. Los centros educativos han debido combinar, con muchas dificultades, las medidas establecidas por las autoridades sanitarias en el aula para combatir los posibles contagios de la Covid -que se concretan en la ventilación constante a través de la apertura de ventanas- con la búsqueda de la temperatura idónea que haga soportable la estancia de los niños y niñas en ellas.

La ola de frío que azotó a Andalucía a comienzos del año 2021 propició una nueva confrontación entre quienes abogaban por suspender las actividades docentes al no poder realizarse con unas mínimas condiciones de confort y entre quienes insistían en su continuidad a pesar de la adversa situación climática. En esta tesitura se optó por continuar con la presencialidad, por lo que muchos alumnos se vieron obligados a recibir las clases con ropas de abrigo e incluso con mantas para combatir las bajas temperaturas de unas aulas que debían estar ventiladas por razones de seguridad.

Por otro lado, **las condiciones de seguridad, limpieza y mantenimiento de los centros docentes impuestas para evitar la propagación del virus ha supuesto unos costes económicos extraordinarios para los ayuntamientos** a los que no siempre han podido hacer frente. La insuficiencia financiera de algunas corporaciones locales para realizar las tareas de limpieza y desinfección, especialmente en los municipios pequeños, ha sido otro frente abierto en las labores de conseguir que los colegios sean espacios seguros.

La competencia de los ayuntamientos en las labores señaladas no resulta cuestionable. La Ley de Bases de Régimen Local, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local o la propia Ley de Educación reconocen la obligación de las corporaciones locales en la conservación, mantenimiento y la vigilancia de los edificios escolares de educación infantil, primaria o especial. El problema estriba en la capacidad real de los ayuntamientos de pequeña entidad para atender estas funciones.

La descripción de un genérico concepto de mantenimiento y limpieza que han debido asumir las corporaciones locales ha tenido con las medidas anti-pandemia una mayor exigencia y complejidad; lo que se traduce indefectiblemente en gasto. Un gasto que si ya resultaba complicado hacer frente en condiciones de normalidad para municipios pequeños, ahora se antoja casi imposible si no se adoptan correlativamente las medidas necesarias con su cobertura presupuestaria.

La pandemia sigue marcando la actividad docente. Continuamos en una situación incierta sometida a renovadas amenazas de olas o repuntes de los datos de contagio o de impactos en los sistemas sanitarios. **Ello nos obliga a continuar sumando esfuerzos y responsabilidades para avanzar en experiencia y eficacia mientras persista la amenaza del virus.** Una ardua labor en la que sin duda las administraciones responsables adquieren un destacado protagonismo en el despliegue de sus capacidades y competencias para colaborar en la definición y puesta en marcha de todas aquellas medidas que han de regir en las aulas mientras perdure la situación de emergencia sanitaria.

Sin duda, el proceso de vacunación contra el SARS-CoV-19 de los menores de entre 11 y 5 años, que ha arrancado en Andalucía el 15 de diciembre de 2021, será un punto de inflexión importante en la lucha contra la enfermedad y permitirá mejorar la seguridad del alumnado en los centros educativos.

Esta Defensoría estará atenta a las incidencias y disfunciones que se puedan producir e intervendrá de manera inmediata en el ejercicio de nuestras competencias, para conciliar con todas las garantías, los diferentes derechos y libertades que pueden entrar en conflicto ante esta situación tan excepcional en la que nos encontramos.

1.4.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.4.2.1. Enseñanzas no universitarias

1.4.2.1.1. Educación Infantil 0-3 años

...



Es cierto que el descenso de la natalidad en Andalucía ha significado una menor demanda de plazas en esta etapa educativa, añadiéndose en este caso, además, el temor de muchos padres y madres a que sus pequeños pudieran resultar contagiados del SARS-CoV-2, por lo que, a pesar de haberse demostrado que estos centros son espacios seguros y que la incidencia de contagios ha estado muy alejada de la que en principio se podía temer, muchas familias han optado por buscar otra manera de conciliar vida laboral y familiar, sin recurrir a la escolarización de sus hijos e hijas en este nivel educativo no obligatorio.

No obstante, y si bien el hecho de la bajada de la natalidad será una constante en los próximos años, entendemos que a medida de que la pandemia que nos azota vaya superándose, también se recuperará en parte la demanda existente antes de que apareciera en nuestras vidas este virus.

1.4.2.1.2. Escolarización del alumnado

...

El principal motivo de esta disminución en la oferta es la bajada de la natalidad de los últimos años, por lo que también han sido muchas menos las plazas demandadas para el curso señalado. Aun partiendo de esta evidente premisa, un importante sector de la comunidad educativa -al que nos sumamos- no ha dudado en criticar que no se haya aprovechado esta coyuntura por la Administración educativa para disminuir la ratio en las aulas. Y ello no solo porque esta disminución de la ratio se perfila como una garantía de una educación de calidad y que con ello se dé respuesta a una reivindicación histórica de los profesionales de la enseñanza, sino porque, además, en estos momentos también hubiera supuesto una importante medida de seguridad para evitar la propagación entre los escolares de la Covid-19.

...

1.4.2.1.3. Instalaciones escolares

...

Muy relacionadas con las condiciones de habitabilidad de los centros educativos, recibimos muchas quejas a propósito de las **medidas de ventilación de las aulas decretadas con motivo de la pandemia de Covid-19**. En estas quejas se coincidía en evidencias de estas prácticas de apertura de ventanas y puertas, favorecedoras de ventilación y recorrido de aire coincidiendo con periodos de bajas temperaturas en localidades de especial impacto del invierno. Salvando algunas casuísticas muy singularizadas en algunas localidades andaluzas, promovimos de las autoridades educativas la máxima atención hacia estas demandas para hacer compatibles las medidas de prevención sanitaria con las condiciones de habitabilidad y estancia de alumnos y profesores.

Es el sentido de la queja de oficio abierta por iniciativa de la propia Defensoría sobre los **sistemas de climatización de varios centros escolares en la ciudad de Córdoba** al hilo de distintos proyectos comprometidos y anunciados para atender los equipamiento de varios centros en esta capital. Esperamos que en el próximo ejercicio podamos dar cuenta del resultado de esta queja de oficio a la que se han sumado algunos escritos individuales que coinciden ante la misma preocupación, queja 21/8804).

Al hilo de lo anterior, el inevitable impacto de la situación pandémica ha obligado a esta Institución a abordar las **medidas dirigidas a la prevención y mantenimiento de los centros escolares aprobadas para la lucha contra la pandemia**. En el marco de estas medidas, las autoridades han dispuesto actuaciones especiales de mantenimiento en los centros educativos en relación con la limpieza, higiene y desinfección, que se han dirigido a los municipios responsables de dichas labores. Sin embargo, estos edificios escolares quedan a cargo de los ayuntamientos que en muchas ocasiones presentan una dimensión muy pequeña y con graves incapacidades para afrontar estas excepcionales circunstancias de refuerzo o incremento de servicios.

Ante tal circunstancia, hemos investigado de oficio las intervenciones que han desarrollado las Diputaciones Provinciales para apoyar a los pequeños municipios para el cumplimiento de estas medidas de mayor atención y cuidado a los edificios escolares durante la pandemia (queja 20/8282).



Tras analizar todas las respuestas de las ocho Diputaciones andaluzas, la Defensoría ha sugerido que se arbitren los canales para apoyar a los municipios con las medidas de mantenimiento de estos centros escolares. En concreto, nos hemos posicionado a fin de que por parte de la Consejería de Educación y Deporte, así como por la iniciativa de las Diputaciones Provinciales, se dispongan de las vías de apoyo presupuestario en sus respectivos ámbitos para atender los impactos de incremento de las responsabilidades de mantenimiento atribuidas a los municipios para los centros educativos en el próximo curso académico 2021/2022, con motivo de las medidas especiales de lucha contra la pandemia de Covid-19.

1.4.2.1.4. Servicios educativos complementarios

...

Respecto a otro de los servicios complementarios, **el transporte escolar**, hemos recibido quejas sobre **las condiciones en las que se presta el servicio al alumnado escolarizados en centro de educación especial**.

Sobre este asunto, en febrero de 2021, formulamos a la Dirección General de Planificación y Centros una Recomendación para que adoptara las medidas que fueran necesarias a fin de garantizar al alumnado usuario del servicio de transporte escolar de un centro específico de educación especial de la provincia de Sevilla, que en todos los trayectos se cumplieran las medidas de distancia interpersonal recomendadas por las autoridades sanitarias para evitar el contagio y propagación del SARS.CoV-2, así como cualquier otra medida adicional que refuerce la protección de este alumnado.

Ciertamente, en el asunto que nos ocupa, nos encontramos con un espacio cerrados -autobús- en el que los usuarios -el día que menos 20, más el conductor y la monitora- no guardaban en ningún caso la medida de separación interpersonal de 1,5 metros, ni tampoco en muchos casos pueden hacer uso de la mascarilla por su situación de discapacidad y por sufrir, en muchos casos, trastornos graves de conducta. Sin embargo, nuestra Resolución fue rechazada por el centro directivo (**queja 20/5970**)

Por fortuna, la respuesta no fue la misma en el asunto que seguidamente describimos: el transporte utilizado para el alumnado afectado por discapacidad no disponía de aire acondicionado, no funcionaban las ventanillas -ni siquiera la del conductor-, la trampilla para subir las sillas de ruedas la mayoría de veces no funcionaba, la ventana del techo estaba rota y entraba agua cuando llovía, la mayoría de cinturones no engancharon, y había asientos sueltos que algunos padres habían tratado de sostener con cuerdas.

Panorama, desde luego, inaceptable. Pero tan obvio era que desde la Agencia Pública Andaluza de Educación se nos informó de que en orden a subsanar las deficiencias, se iba a realizar una nueva licitación para contratar un nuevo vehículo que cumpliera con las condiciones especificadas en los pliegos de contratación y que debía estar en perfecto estado, para lo cual sería revisado previamente al inicio del presente curso (**queja 21/3873**).

...

1.4.2.2. Enseñanza Universitaria

...

Es inevitable comenzar este apartado reseñando las **incidencias derivadas de la pandemia de Covid-19 para la enseñanza universitaria en Andalucía**, ya que, aunque la situación ha sido muy diferente a la vivida en 2020, especialmente al superarse el periodo de confinamiento que obligó a optar por un sistema de docencia virtual, lo cierto es que todavía no se ha restablecido en su totalidad la normalidad académica anterior a la pandemia.

Incluso nos atreveríamos a vaticinar que **ya nada será igual en la enseñanza universitaria**, como lo demuestran los datos que acreditan que la docencia virtual sigue estando presente en el ámbito universitario y es utilizada como sistema para la docencia o la evaluación en unos porcentajes notoriamente superiores a los que existían en el periodo prepandémico, y ello pese a haberse recuperado en su totalidad la presencialidad en las aulas.



A este respecto, debemos reseñar que la decisión de las autoridades académicas de volver a la plena presencialidad en la docencia universitaria, al igual que ocurriera con la decisión de optar por una docencia on line, no ha estado exenta de polémica y ha dado lugar a la recepción de diversas quejas promovidas por quienes consideraban dicha decisión precipitada y temeraria por la situación sanitaria existente.

Pese a todo, la mejor demostración de la vuelta a la normalidad en las aulas universitarias la encontramos en el hecho de que la mayoría de las quejas recibidas han vuelto a incidir en cuestiones que, con ciertas variaciones, se repiten de un año para otro.

...

1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social

1.5.1. Introducción

En la gestión desarrollada por el Área Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social durante el año 2021, el aspecto más destacable también ha sido la atención de la multiplicidad de asuntos que nos ha trasladado la ciudadanía como consecuencia de los efectos ocasionados por la pandemia sanitaria en los distintos ámbitos relacionadas con estas materias.

La dimensión sin precedente de esta crisis y sus efectos -en el ámbito sanitario, humanitario y socioeconómico- obliga a la interacción de todas las instancias públicas para seguir actuando con objeto de contrarrestar los muy perjudiciales efectos que ha ocasionado la pandemia en estos entornos y a implementar medidas efectivas para estimular la economía, apoyar la creación de empleo, así como la cobertura de las necesidades básicas de toda la ciudadanía.

Y, para ello, urge que nuestras Administraciones públicas mejoren la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados, gestionando eficaz y eficientemente sus recursos a fin de garantizar, de forma efectiva, los derechos reconocidos a la ciudadanía en nuestro ordenamiento jurídico.

...

1.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.5.2.1. Consecuencias de la pandemia de la Covid-19

Durante el año 2021 en el Área de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social han seguido presentándose numerosas quejas relacionadas con los efectos de la pandemia de la Covid-19.

En todos los casos que nos han sido planteados, **la cuestión de fondo objeto de la queja está relacionada con el impacto que la situación de la pandemia ha tenido sobre los derechos de estas personas** y que han afectado a todas las materias de este área temática.

Algunas de estas quejas afectaban al acceso al empleo público, como la queja 21/124 en la que se denunciaban las continuas suspensiones que han sufrido las distintas convocatorias para la celebración de las pruebas que integran la fase de oposición para el acceso a distintos cuerpos de empleados públicos de la Junta de Andalucía, solicitando nuestra mediación ante la Administración con el propósito de que dicha convocatoria quedara suspendida hasta que se alcanzara "la inmunidad de rebaño".

Por el contrario, en la queja 21/1475 el interesado nos traslada su discrepancia con el hecho de que el Ayuntamiento de Córdoba no haya atendido su petición de acordar un aplazamiento para la celebración de la segunda prueba del proceso selectivo para el acceso al Cuerpo de Policías Locales, habida cuenta de que a la fecha señalada para su celebración estaba guardando cuarentena como consecuencia de haber contraído su madre la Covid-19.

En ambos casos, las normas que resultan de aplicación, y que afectan a una pluralidad de personas con intereses contrapuestos, no contemplan todas las situaciones individuales que pudieran verse afectadas por estas circunstancias extraordinarias, estableciendo unos criterios generales de aplicación en estos



casos para intentar no paralizar la actividad administrativa, razón por la que no se pudieron atender los supuestos de aplazamiento solicitados.

También han sido numerosas las quejas que planteaban pretensiones contrapuestas en relación con la inclusión en la bolsa de interinos de la Administración de la Junta de Andalucía de las personas que participaron en las convocatorias extraordinarias “expres” de empleo público en dicha Administración, como consecuencia de la pandemia sanitaria.

En unos casos (queja 21/3007), consideraban ilegal dicha inclusión, ya que dichas convocatorias se habían realizado sin sujetarse a los principios constitucionales de acceso al empleo público, como había sido reconocido en sentencias judiciales que, finalmente, las anularon. En otros (queja 21/3106), las personas seleccionadas y que prestaron sus servicios denunciaban, por su parte, que no se les computara el tiempo trabajado en dicha Administración para su inclusión en la bolsa de empleo de personal interino de la misma.

Finalmente, la Administración de la Junta de Andalucía llevó a efecto sin dilación el fallo contenido en dichas sentencias, máxime por haber recaído en procedimientos especiales de protección de los derechos fundamentales, y que implicaban la exclusión de las personas seleccionadas en estas convocatorias de las diferentes bolsas de interinos al haber obtenido un nombramiento en base en una convocatoria anulada que impide la valoración de los servicios desarrollados a efectos de futuros procesos selectivos.

En materia de prevención de riesgos laborales también han sido numerosas las quejas que se han recibido por causas relacionadas con la pandemia. Entre éstas cabe destacar la queja 21/1433 en la que se denunciaba que no se realizaran pruebas al profesorado cuando se tiene alumnado positivo en las aulas, ya que según las normas de epidemiología únicamente las realizarán cuando se tenga síntomas de Covid. Efectivamente la Administración educativa, en estos casos, sigue las directrices de las autoridades sanitarias que son las competentes para determinar los protocolos a seguir en esta materia.

También en este ámbito hay que reseñar la queja 21/845 en la que se denunciaba la falta de apoyos para esta situación derivada de la pandemia en la especialidad de Pedagogía Terapéutica en aquellos centros educativos ordinarios en los que se supere un censo de alumnado de Necesidades Específicas de Apoyo Educativo (NEAE) de 15 alumnos, en contra de lo que se establece en los artículos 113 y 117 de la Ley de Educación de Andalucía que, consideran los promotores de la queja es incumplido por la Administración educativa. Ante la respuesta recibida de la Consejería de Educación y Deporte ratificándose en el cumplimiento de las normativa que resulta de aplicación, se ha propuesto una mediación para resolver esta situación.

En el ámbito sanitario, hay que destacar la queja 21/4129 por la falta de vacunación del personal de enfermería contratado por el SAS que comenzó a trabajar en mayo de 2021 y la queja 21/4285 en la que se denunciaba que en el hospital Universitario de Puerto Real los contratos Covid, financiados con fondos de la Unión Europea, no se estaban cumpliendo con esta medida. En ambos casos, las personas promotoras de las quejas nos comunicaron que se estaban adoptando por el SAS las medidas correspondientes para solucionar esta situación, desistiendo de las mismas.

Por último, el bloque más numeroso de quejas por esta causa es el correspondiente a las materias de Fomento del Empleo y Seguridad Social. En materia de empleo la mayoría de quejas presentadas vienen motivadas por retrasos en la tramitación y aprobación de ERTE, así como en el pago de las correspondientes prestaciones de desempleo (queja 21/1073 y queja 21/1426), y denegación de prestaciones extraordinarias por Covid previstas en el Real Decreto-ley 2/2021 y de subvenciones a autónomos (queja 21/398 y queja 21/3442).

En materia de Seguridad Social destacar las quejas que planteaban la denegación de la prestación por incapacidad temporal por Covid al tener deudas con la Seguridad Social (queja 21/3795) y la que mostraba su disconformidad con el alta laboral (post Covid) dado por su Mutua (queja 21/6721).



En todos estos casos, al tratarse de quejas que afectaban a organismos de la Administración del Estado y de la Administración de la Seguridad Social, se remitieron al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, sin perjuicio de informar y orientar a los interesados sobre el asunto planteado en los casos en que procedía.

1.7. Infancia y Adolescencia

1.7.1. Introducción

La crisis provocada por la Covid-19 ha continuado marcando la vida de niños, niñas y adolescentes durante el año 2021. La situación de emergencia generada por la actual pandemia es una experiencia sin precedentes, que está generando cambios en los comportamientos de las personas menores de edad, y que les obliga a adaptarse de forma rápida a nuevos escenarios en un situación de gran incertidumbre.

“Hemos de aprovechar esta crisis mundial para unir esfuerzos y sinergias que permitan recuperarnos de la pandemia de forma equitativa”

Nos estamos enfrentando a una de las peores crisis conocida en muchos años. Una crisis que está aumentando los niveles de la pobreza infantil y agrandando la brecha de la desigualdad entre este sector vulnerable de la población. Es necesario reconocer que la pandemia no está afectando a todos por igual.

Es cierto que la “nueva normalidad” ha posibilitado la presencia de los niños en las escuelas pero lamentablemente no ha solventado las graves consecuencias derivadas de la pérdida de empleos entre las familias, el aumento de la pobreza, o los problemas de salud mental de niños y jóvenes motivados por el estrés y la ansiedad vividos en los últimos meses. Este nuevo

escenario tras el confinamiento no ha podido, en definitiva, poner freno a la reversión de todos los avances que con tanto esfuerzo y empeño se habían conseguido en los últimos años en favor del reconocimiento y protección de los derechos de la infancia.

Pero no deberíamos caer en el derrotismo. **Hemos de aprovechar esta crisis mundial para unir esfuerzos y sinergias que permitan recuperarnos de la pandemia de forma equitativa.** Una ardua labor que pasa por poner a la infancia en el centro de las prioridades de todas las políticas públicas y en las que el interés superior del niño sea el eje central de las mismas.

...

1.8. Justicia, Prisiones y Política Interior

1.8.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.8.2.1. Justicia

1.8.2.1.1. La situación de colapso achacable a razones estructurales

...

Esta situación de colapso se ha cronificado y agravado por los efectos adversos de la COVID-19 y la consecuente declaración de los sucesivos estados de alarma, así como con las medidas sanitarias acordadas en nuestra comunidad autónoma tras el levantamiento de cada uno de ellos.

De esta situación se hizo eco el Consejo General de Poder Judicial. Para la reanudación de la actividad judicial se elaboró un Plan de choque, que identificó las medidas con impacto más directo e implantación



más rápida en cada caso, contemplando todo el abanico posible de actuaciones, sin olvidar el incremento de los medios personales y/o materiales que pudieran resultar necesarios.

Esta situación fue analizada por esta Defensoría tanto en el "Informe Extraordinario, Derechos de la Ciudadanía durante la Covid-19. Primera ola de la pandemia", como en el Informe Anual 2020. Las carencias detectadas se encuentran reflejadas en el reto nº 13 del referido Informe Extraordinario, sobre todo en lo que concierne a los efectos de los retrasos de la administración electrónica y en la atención a la ciudadanía, en especial en los registros civiles, tan importantes en el periodo de referencia.

Ante esta situación, en 2020 se tramitó la actuación de oficio queja 20/2576 interesándonos ante la Viceconsejería de Turismo, Justicia y Administración local por las medidas de respuesta y organizativas en el ámbito de las competencias de ordenación y gestión de medios materiales y personales de la Administración de Justicia que tiene atribuida la Junta de Andalucía, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre la garantía de calidad de los servicios de la Administración de Justicia.

Se nos informó y enumeró la regulación implementada con objeto de garantizar la prestación de los servicios esenciales en los términos fijados por la Administración General del Estado, así como las medidas necesarias para preservar la salud del personal de la Administración de Justicia, todo ello, mediante las consiguientes Resoluciones e Instrucciones.

No obstante y a pesar de los medios arbitrados, en el cierre de la queja 20/2576 remitido a la Viceconsejería en 2021, se le trasladaba algunas disfunciones relacionadas con dilaciones judiciales producidas en este periodo, además de los problemas suscitados en los registros civiles, por las dificultades de acceso a inscripciones de nacimiento, solicitudes de certificados, etc.

Y se constataba que esta elevada carga de trabajo de los órganos judiciales, generalmente provocaba una insuficiente capacidad de respuesta para absorber su resolución en unos parámetros de tiempo aceptables.

Entre las medidas a adoptar para paliar la situación descrita, la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local hacía referencia al proyecto de implantación de la Nueva Oficina Judicial. Nos trasladaba que "*El despliegue de la Oficina Judicial tendrá efectos muy positivos en el trabajo de los órganos judiciales, pues el nuevo sistema de organización mejorará la capacidad de gestión del personal, mediante el establecimiento de nuevos modelos de distribución de tareas y permitirá a los jueces centrarse en funciones jurisdiccionales, potenciará las atribuciones procesales de los letrados de la Administración de Justicia, y fomentará la especialización de los funcionarios así como un reparto mas preciso y racional del trabajo*".

...

1.8.2.1.2. La ansiada digitalización de la Justicia

...

La incidencia de la gestión de la crisis sanitaria en el sistema judicial ha propiciado que se avance desde la gestión presencial de los diferentes operadores jurídicos y la tramitación de los procedimientos en papel, hacia la incorporación de sistemas digitales que han recibido un considerable impulso en los dos años de gestión de la COVID-19, aunque resta por alcanzar la completa digitalización.

...

1.8.3. Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas

1.8.3.1. Actuaciones de Oficio

...



Quejas de oficio dirigidas a los Juzgados Decanos de los partidos judiciales de cada una de las provincias andaluzas, a las Audiencias Provinciales y a las Delegaciones Territoriales de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local de la Junta de Andalucía, referidas las **medidas de reactivación en el ámbito de la Justicia tras el colapso judicial agravado por la COVID-19:**

Provincia de Huelva: queja 21/0169,

Provincia de Cádiz: queja 21/0170

Provincia de Córdoba: queja 21/0171,

Provincia de Jaén: queja 21/0172,

Provincia de Málaga: queja 21/0173,

Provincia de Almería: queja 21/0174,

Provincia de Granada: queja 21/0175

Provincia de Sevilla: queja 21/0176.

...

1.9. Mediación

1.9.1. Introducción

...

Durante el año 2021, en el cual se ha debido abordar la recuperación de la parte más dura de la pandemia y afrontar los nuevos retos y problemas derivados de las variantes del virus, se ha logrado, no obstante, celebrar numerosas sesiones presenciales de mediación en relación con la anualidad previa.

La presencialidad en mediación resulta un factor clave que coadyuva a las partes a comprenderse mejor en la medida en que facilita una comunicación más directa y completa. Ello ha permitido desarrollar una labor de cercanía muy importante, a pesar de las dificultades de comunicación que genera el obligado uso de mascarillas en los espacios cerrados, en los que tiene lugar toda la sesión.

Las sesiones telemáticas, como en el resto de esferas de la vida social, también han sido ampliamente utilizadas, y parece que seguirán siendo útiles en el futuro más próximo. En todo caso, se demuestra su gran utilidad en gestiones de facilitación e intermediación, y en segundas sesiones de mediación o de seguimiento de acuerdos logrados. No obstante, suponen mayor frialdad en la comunicación, las partes parecen esperar una labor más directiva por parte de la persona mediadora y, aunque es una solución más económica, no deja de presentar en demasiadas ocasiones dificultades de conexión, interrupciones, etcétera.

...

1.9.2. Análisis de la actividad del dPA en materia de mediación

1.9.2.2. Incidencias por materias

...

Vinculadas a los problemas generados por la COVID-19, se han atendido algunas quejas relativas a **vacunación del personal trabajador de laboratorio**, que fueron gestionadas con éxito con una intervención flexible intermediadora. (Quejas 21/3573, 21/3575, 21/3576, 21/3580, o 21/3584).

Por otro lado, una **asociación de personas y familiares de personas con problemas de salud mental, nos solicitó mediación ante el hecho de que su colectivo no estaba siendo considerado como colectivo prioritario en el orden de vacunación**. Tras poner en conocimiento de la Administración estos hechos, se solucionó finalmente y fueron vacunados (queja 21/2855).



...

1.11. Personas Migrantes

1.11.1. Introducción

La Constitución Española, establece en su artículo 149.1.2º que **el Estado tiene competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, extranjería y derecho de asilo.**

Por su parte **la Comunidad Autónoma Andaluza**, a través de la administración local y autonómica es **competente para resolver actuaciones que están íntimamente relacionadas con los derechos de los migrantes**: los empadronamientos, informes de inserción social en los expedientes de arraigo, menores, atención y cobertura sanitaria, formación y educación, servicios sociales, políticas de integración, políticas de empleo, gestión de residuos, alternativas habitacionales, albergues para temporeros, situaciones de emergencia como la covid-19, incendios, etcétera.

Una larga lista que desvirtúa planteamientos categóricos de que la realidad migratoria es de competencia exclusivamente estatal.

...

1.11.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.11.2.2. Sistemas de alojamientos de los temporeros migrantes en Andalucía

1.11.2.2.1. Alojamientos para temporeros en las campañas de la aceituna de almazara

1.11.2.2.1.1. Análisis de la provincia de Jaén

...

Así, en el Informe Anual 2020 informamos sobre la apertura de la actuación de oficio queja 20/7191, tramitada por la preocupación de esta Defensoría por las actuaciones de las Administraciones competentes para preservar la salud durante la Covid-19 de las personas que se desplazaron a los municipios de Andalucía durante la campaña de la aceituna de almazara, a la expectativa de ser contratados y por lo tanto sin tener garantizado el alojamiento durante este periodo.

En referencia a la provincia de Jaén, se recabaron informes de los municipios de más de 20.000 habitantes, de la Delegación de Gobierno, de la Delegación Territorial de Salud y Familia, así como de la Diputación provincial, en relación a los municipios de menor tamaño.

Referido a la información de la campaña 2020-2021, objeto de la queja de referencia, el **Ayuntamiento de Andújar** nos informa que se realiza cada año una planificación en coordinación con el resto de agentes sociales del municipio conforme a un protocolo municipal en atención al "trabajador desplazado a nuestro municipio por razón de la campaña de la aceituna".

El municipio cuenta con las 38 plazas en el albergue municipal más las del centro de acogida San Vicente de Paúl, siendo, según nos indican, que la demanda que recibe el albergue municipal es inferior a las plazas ofertadas.

Referido a los espacios de coordinación previstos entre las administraciones públicas, el Ayuntamiento a través de los Servicios Sociales Comunitarios, articula la participación de todos los agentes sociales y económicos que trabajan en la atención de las personas desplazadas a Andújar en la Campaña temporera para la elaboración y actualización del protocolo de actuación municipal. A este respecto informan que "si bien la coordinación es continua a lo largo del ejercicio para el abordaje de situaciones de emergencia que pudiera surgir, se hace más intensa en este periodo".

Por su parte el **Ayuntamiento de Úbeda** traslada que el albergue de la calle Artesanía ha ofrecido 48 plazas masculinas y 2 femeninas que se quedó reducido a la mitad por las medidas Covid-19. Para dar cabida a las necesidades estimadas en la campaña se adaptó una antigua nave, con 60 plazas (51 masculinas



y 9 femeninas) dotado de personal e infraestructura necesaria para cubrir las necesidades Covid, bajo la supervisión y gestión del Área de Bienestar Social como directora del centro. Una actuación que fue ejecutada con un presupuesto de 55.000 euros.

Referido a los espacios de coordinación en el municipio nos informan sobre los servicios prestados tras la reunión del Foro Provincial de la Inmigración en que se acordaron las medidas sanitarias de la campaña (Centro de evacuación en Jaén y Villacarrillo, así como las atenciones en caso de contagios, traslados, etc)

También informa este Ayuntamiento de la reunión de la Comisión Permanente Local para la Inmigración donde se adoptan acuerdos relacionados con la gestión de los puntos de encuentro de los migrantes en los que, por las incidencias de la COVID-19, se requiere una atención especial. En estos puntos de información y atención básica (PIAVIT) se da información tanto de las medidas covid como de otras requeridas y de las reuniones con las cooperativas para informar al respecto.

En el **Ayuntamiento de Alcalá la Real** se ha abierto un "alojamiento de urgencia para dar cabida a 30 personas que pernoctaban en la calle". Si bien este dispositivo ha estado abierto solo los días en que las inclemencias climáticas han sido más desfavorables (lluvia, bajas temperaturas,...).

Desde el inicio de la campaña hasta el 31 de enero en el que disminuyó considerablemente el número de usuarios, "se han abierto diariamente unos aseos públicos y un servicio de duchas para aquellas personas temporeras que han llegado a la localidad buscando empleo en la recolección de aceituna".

Se dispone de un dispositivo de alojamiento para personas trabajadoras, en situación de alta, cuyos empleadores/as no cuentan con alojamientos para facilitarles la estancia y, de no existir este recurso, se hubieran visto obligados a dormir en la calle. En años anteriores, se ha dispuesto de 50 plazas y en el la campaña de referencia se cubrieron 18 de las 24 disponibles.

Ante las necesidades detectadas se han dispuesto 2 casas para cuadrillas de 6 y 8 plazas en régimen de alquiler, dado "las dificultades que presenta el colectivo de inmigrantes trabajadores para acceder al mercado de viviendas de alquiler habitual".

Desde el **Ayuntamiento de Martos**, preocupados por la situación de la COVID-19, se convoca la Comisión Local de Inmigración para oír a los distintos agentes sociales, previo a la celebración del Foro Provincial de Inmigración. Algunas de las cuestiones planteadas son:

- Número de días de estancia en los albergues: Ante la incidencia de la Covid-19 se solicitará al Foro Provincial propuestas para ver si se modifican los días previstos en todas las campañas (4 días)
- Plazas de alojamiento disponibles: manifiestan su preocupación por las casas donde se agrupan temporeros en condiciones no adecuadas (casas pateras).
- Problemas con la inadecuación de la demanda de vivienda y la oferta local: puede darse el caso de tener personas para trabajar que no dispongan de vivienda. Ante esta situación se insta a la responsabilidad de los empresarios para facilitar una vivienda digna a sus trabajadores, pues de lo contrario "sería muy cómodo delegar esa cuestión a la administración".
- Higiene personal de quienes no cuentan con alojamiento: la Comisión Local considera relevante contar con la colaboración de otras organizaciones durante la campaña.

Se incide en la comisión local sobre la necesidad de implementar acciones para concienciar en origen "para que no haya avalancha", aunque el problema es que hay muchas zonas que necesitan mano de obra dado que la autóctona es insuficiente.

Respecto a las personas que llegan a los municipios a la expectativa de ser contratados y por lo tanto sin alojamiento asegurado, encontrándose en muchos casos en situación de calle, se plantean en esta Comisión la problemática de los cajeros donde se refugian a la hora de dormir y que creen que se va acrecentar por el tema de la reducción del aforo en los albergues. Ante la incidencia de la Covid, se sugirió que se cerraran por la noche, tanto por seguridad ciudadana del que va a hacer uso como por seguridad de los propios trabajadores que entran a sus puestos de trabajo por la mañana.



La **Delegación de Gobierno** nos traslada las actuaciones en materia de prevención de la salud de los temporeros, con una amplia información al respecto remitida por la Delegación Territorial de Salud y Familia. Así se hace mención a las medidas de coordinación entre las autoridades sanitarias y administraciones locales para abordar la situación de la covid-19.

Por su parte la **Diputación de Jaén** recoge en su informe la estimación del número de temporeros que suelen desplazarse a los municipios de menos de 20.000 habitantes de su provincia desde otras localidades, bien por contar ya con contrato o a la búsqueda de una posible contratación, desde la Diputación nos trasladan que suelen ser 3.250 personas migrantes las que se desplazan en búsqueda de trabajo y 4.550 las que lo hacen con contrato de trabajo.

Informa de la capacidad de los 13 albergues existentes: 295 plazas para hombres y 48 previstos para mujeres, que se vieron reducidas para prevenir el contagio de la COVID-19.

Solo funcionaron en la campaña de referencia 7 albergues, con un número reducido de plazas que en total ascendían a 130. En algunos municipios no se abrieron debido a que podían ofrecer un número insignificante de plazas. Una situación que, si bien pretendió garantizar la salud de los residentes, mermaron las disponibilidades de alojamiento.

Entendemos de los informes recibidos, que los temporeros que no tienen garantizado el alojamiento por los empresarios solo pueden beneficiarse de las 4 o 5 noches que los albergues ofrecen en cada municipio, debiendo buscar otro alojamiento para el resto de campaña.

Respecto a los espacios de coordinación entre las Administraciones Públicas de la provincia de Jaén, orientados a la planificación de las campañas son El Foro Provincial de Inmigración y la Comisión Técnica.

En el Foro Provincial de Inmigración se planifican los recursos disponibles y se acuerda el periodo de apertura de los dispositivos. Si bien no se aportan datos sobre el número de personas que se desplazan a cada uno de los municipios y los alojamientos previstos para darles cobertura, tanto sean públicos como privados.

En la Comisión Técnica se realiza un seguimiento de los trabajos previos al inicio de la campaña, de la atención que se ofrece y se realiza una evaluación a la finalización del periodo de recolección.

A modo de conclusión de los informes recibidos:

- No se tienen definidas las cifras de participantes en la recolección de la aceituna. Tan solo la Diputación nos ha informado que se desplazan a la provincia de Jaén un número de temporeros estimado en 3.250 personas en búsqueda de trabajo y 4.550 con contrato de trabajo.
- Los albergues no son suficientes para la demanda de alojamiento durante la campaña de aceituna. Se ha constatado personas durmiendo en la calle, teniendo que adoptar medidas que no contribuyen a paliar la situación como son el cierre de cajeros, de estaciones de autobuses y espacios diversos que les permitan resguardarse de las inclemencias del tiempo.
- No existe un consenso en el número de plazas disponibles en los alojamientos ni en el número de ellos. Así se desprenden de los datos aportados por la Junta de Andalucía y por la Diputación Provincial.
- Se detecta la escasa oferta de viviendas de alquiler para este colectivo. Así ayuntamientos como Úbeda, Alcalá la Real o Martos reconocen a través de sus informes las dificultades para encontrar alojamiento a los temporeros de la aceituna y la situación de calle en la que se quedan muchas de estas personas.
- Año tras año se desplazan personas que se quedan en situación de calle, sin que se haya recopilado o al menos transmitido su número, detectándose que los recursos existentes son insuficientes para canalizar su atención.
- Los Ayuntamientos disponen de órganos de coordinación y debate sobre las necesidades detectadas para abordar una campaña de aceituna que permita atender a las personas que se trasladan a sus municipios.



- La Junta de Andalucía en lo que concierne al Foro Provincial de la Inmigración, no aporta en sus informes que se aborden otros temas que no sean los relacionados con el inicio de la misma o de las medidas de seguridad referidas a la incidencia de la COVID-19.

Considerando que **la red de albergues** es un referente de apoyo a las necesidades de los temporeros que se desplazan a las campañas de recogida de aceituna especialmente para la población migrante, se detecta que **no son suficientes para satisfacer esta demanda**. Tampoco los recursos residenciales de los municipios, que suelen ser de mala calidad y a veces sin condiciones de habitabilidad responden a las necesidades de estos temporeros.

Ante esta situación, habiéndose constatado que no se ha avanzado en el diagnóstico de los distintos tipos de alojamientos necesarios para la población temporera, desde la Defensoría se cree fundamental **potenciar el papel del Foro Provincial de la Inmigración como un espacio de análisis y debate sobre la adecuación de la oferta residencial a las verdaderas necesidades de los temporeros**

Este órgano de coordinación debe ser un instrumento de encuentro y toma de decisiones de quienes tienen una responsabilidad compartida en las dotaciones habitacionales para las campañas de recogida de aceituna, ya que los temporeros migrantes representan una mano de obra necesaria para el mantenimiento del olivar como recurso económico provincial y sus necesidades deben ser atendidas en condiciones dignas y de seguridad.

1.11.2.2.3. Asentamientos chabolistas en la provincia de Huelva

1.11.2.2.3.1. Actuaciones de la Defensoría relacionadas con la eliminación de los asentamientos chabolistas

Ante esta situación, la Defensoría ha mantenido una línea de trabajo contraria a un mero papel de espectador de estos problemas. **Se es consciente de que las soluciones superan a cada una de los municipios afectados**, siendo necesario la implicación de las administraciones autonómicas y central en la provincia, junto al sector empresarial, entidades del tercer sector y la propia población afectada. **Urge por tanto una estrategia conjunta tal y como se ha manifestado ante el Parlamento de Andalucía.**

En este escenario, el papel de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, como garante de derechos de la ciudadanía y velando por los de la población migrante, en coordinación con el Defensor del Pueblo Español, continua en su tarea de supervisar las actuaciones de las distintas administraciones implicadas. Acciones que se abordarán favoreciendo soluciones participadas entre todos y sostenibles en el tiempo mediante un **papel activo como articulador e impulsor de los derechos de estas minorías en la estrategia que se coordine e implemente desde cada territorio.**

Dado que no consta que se haya abordado en la provincia de Huelva una estrategia conjunta encaminada a trabajar en el corto, medio y largo plazo para acometer tanto las situaciones de urgencia que se provocan en los asentamientos como consecuencia de los incendios o por la covid-19, ni tampoco se está definiendo una hoja de ruta para la eliminación de los asentamientos, **se ha considerado necesario conocer de los distintos agentes implicados las causas que provocan la cronificación de los asentamientos, las posibles soluciones para su erradicación y las dificultades para su implementación.**

Con este planteamiento, en 2021 se han programado reuniones con los Ayuntamientos afectados, Diputación de Huelva, Tercer Sector y agricultores locales para analizar su opinión y conocer sus propuestas para el abordaje de esta realidad. El análisis de los datos obtenidos en las mismas y de sus propuestas se ha incorporado a los Asuntos Generales 21/106, 21/132, 21/151 y 21/182.

Pendiente de concretar la visita a Palos de la Frontera, en las **reuniones de trabajo entre la Defensoría y las corporaciones municipales de los Ayuntamientos** de Lepe, Moguer y Lucena del Puerto, se nos ha informado de las distintas actuaciones que se están llevando a cabo para abordar esta realidad y nos hemos desplazado para conocer los asentamientos y poder comprobar las condiciones en las que se encuentran sus ocupantes.



El Ayuntamiento de Lepe, tal y como se recogía en el informe anual 2020, aprobó por unanimidad de los grupos políticos un Plan Integral de Erradicación del Chabolismo que prevé la eliminación de los asentamientos de su municipio facilitando alternativas a través de alojamientos temporales con capacidad para las personas residentes en las chabolas.

Para ello, a través de un equipo de mediadores, se ha realizado un censo con las personas residentes durante todo el año en las chabolas, recogiendo sus circunstancias administrativas y haciendo un seguimiento diario sobre el terreno. Nos transmiten que el punto de inflexión es evitar la instalación de nuevas edificaciones e ir eliminando aquellas en las que sus moradores encuentren otra opción residencial.

La corporación de Moguer nos traslada que comenzó sus pasos en este largo e intenso proceso en el año 2012, y desde ese momento hasta la actualidad ha consignado en sus presupuestos municipales, tanto recursos humanos como materiales, con objeto de erradicar dicha situación, siendo los mismos complementados, en algunas ocasiones, con la llegada de financiación externa.

El objetivo de su Plan de Intervención es evitar la proliferación de asentamientos irregulares de personas inmigrantes en la localidad, así como erradicar los ya existentes. Para ello se informa, deriva y detecta los casos concretos a otras entidades y organizaciones para su posible intervención; se concientiza sobre las condiciones a los residentes sobre cómo les afecta las condiciones en las que viven, tanto a nivel social como a cuestiones de salubridad (contagio y propagación de enfermedades infectocontagiosas como la tuberculosis) e higiene. Además se trabaja reduciendo los impactos ambientales derivados de los asentamientos irregulares, evitando así posibles incendios en los mismos.

Con la finalidad de conseguir estos objetivos se estructuró un equipo interdisciplinar (en el que se ha incorporado un trabajador de origen extranjero, conocedor de la cultura y lenguas subsaharianas, y cuya jornada laboral se desarrolla, en su totalidad, en los propios asentamientos).

Algunas de las actuaciones que merecen especial interés para los objetivos marcados son: mediación con el empresariado agrícola local y trabajadores/as inmigrantes residentes en los asentamientos, tanto para la búsqueda de empleo como para resolución de conflictos; la sensibilización y mediación con propietario/as de viviendas en alquiler y posibles inquilino/as residentes en asentamientos o las reuniones con propietario/as en cuyos terrenos existen asentamientos irregulares.

“Se ha previsto la construcción del albergue, que permitirá el levantamiento de las chabolas”

Otras actuaciones se concretan en la coordinación con diferentes asociaciones sin ánimo de lucro como ACCEM, Cruz Roja, Cáritas, CEPAIM o DIAPPO, principalmente, con objeto de poner en práctica nuevas intervenciones con las personas que viven en los asentamientos. A los efectos de evitar la presencia de menores en los asentamientos la coordinación con los equipos de atención al emigrante de la Guardia Civil (EDATI) y la Dirección General de Política del Interior Unidad de Policía es fundamental.

Lucena del Puerto se manifiestan preocupados por la incidencia que tienen los asentamientos en la gestión municipal. En este sentido, nos trasladan que al encontrarse ubicados en **suelo público de especial protección**, los expedientes sancionadores de la Junta de Andalucía como consecuencia de los residuos que provienen de la actividad diaria de los migrantes provocan un menoscabo económico a su Corporación.

El escaso presupuesto de este ayuntamiento le impide disponer de equipos técnicos para el trabajo de campo, por lo que necesitaría el apoyo de otras instituciones. En la actualidad, son los trabajadores del municipio los que acometen las tareas relacionadas con la vida diaria de los asentamientos, insuficientes para asumir una programación anualizada.



En relación a la eliminación de los asentamientos se ha previsto la construcción del albergue, que permitirá el levantamiento de las chabolas. Demanda para esta finalidad apoyo de la Diputación Provincial para acometer los expedientes administrativos necesarios así como para los equipos multidisciplinares.

San Bartolomé de la Torre, y la **Diputación Provincial de Huelva** remitieron a esta Defensoría la moción elevada a sus órganos de gobierno que fueron registradas como Asuntos Generales 21/132 y 21/143 respectivamente. En ellas se instaba al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para *"dotar una partida extraordinaria destinada a las organizaciones sociales que vienen trabajado con el colectivo de migrantes en los asentamientos de chabolas en los Municipios de Huelva, que permitan actuaciones encaminadas a la erradicación de esta situación, ofreciendo alternativas habitacionales, sociales y económicas"*, así como la dotación de *"una partida extraordinaria de su presupuesto para la financiación junto a los fondos extraordinarios que llegarán a Andalucía desde la UE a través del Estado, Fondos Next Generation, para la construcción de cuatro grandes albergues en los cuatro Municipios de la Provincia con esta problemática, Moguer, Lucena del Puerto, Lepe y Palos de la Frontera, que palién la situación existente."*

Tal y como hemos podido constatar en la información de los ayuntamientos, **cada uno de los municipios visitados han adquirido a conciencia de que la única vía de tratamiento de esta realidad es afrontar su eliminación**. Cuestión para la que se requiere una estrategia de trabajo dotada de un presupuesto para implementarla.

En este sentido, la **Orden de 20 de abril de 2021** de la Dirección General competente en materia de coordinación de Políticas Migratorias, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, para proyectos e infraestructuras, destinadas al arraigo, la inserción y promoción social de personas inmigrantes y sus familias, la gestión de la diversidad cultural y el fomento de la cohesión social, **ha permitido una línea de financiación para acometer soluciones para la eliminación de los asentamientos**.

Dirigidas a entidades privadas sin ánimo de lucro y ayuntamientos andaluces, la **resolución** de esta línea de subvención concede a los municipios de Lepe y Lucena del Puerto las subvenciones solicitadas para equipamientos e infraestructuras destinadas a la eliminación de los asentamientos dotadas de 300.000 € para el primero de ellos de 299.464,11€ para Lucena del Puerto.

A Palos de la Frontera se le ha concedido 3.327,13 € para una Oficina de Atención al Inmigrante en materia de políticas migratorias.

En la reunión mantenida con representantes de **la Diputación de Huelva** se nos trasladó la necesidad de diseñar e implementar una estrategia provincial para abordar el problema de los asentamientos y las demandas residenciales de las personas temporeras y la disponibilidad del equipo de Gobierno para participar y aportar en la medida de sus competencias. Consideran que estas iniciativas corresponden a órganos de gobierno de la Junta de Andalucía cuya competencia le es atribuida.

En las **reuniones con los empresarios** de los municipios de Lepe y Lucena del Puerto nos trasladaban la incidencia negativa que tiene la vinculación de la cronificación de los asentamientos con su actividad productiva.

Coincidían en que si bien es cierto que existen malas prácticas relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para facilitar alojamiento a las personas contratadas fuera de la provincia, por regla general las empresas tienen disponibles alojamientos para esta finalidad. Una realidad que pudimos constatar a través de las visitas a algunos de los alojamientos en fincas.

También nos trasladaban que los temporeros que no son contratados en origen, no siempre optan por el alojamiento en las fincas, teniendo preferencia por viviendas compartidas en los municipios e incluso por chabolas en los asentamientos. Una opción esta última que les permite un ahorro considerable de recursos para poder enviar a sus familias.



Respecto a la oferta de viviendas en los pueblos freseros reconocen que es insuficiente para la demanda existente. También que no siempre los propietarios de viviendas alquilan a migrantes por el riesgo que supone el impago de la vivienda o el cuidado de la misma.

Consideran que una red de alojamiento en el entorno facilitaría recursos habitacionales dignos a las necesidades detectadas.

La reunión con **entidades del tercer sector** se programó a través de un taller participativo para identificar factores y aspectos relevantes acerca de la problemática de los asentamientos, así como crear consenso sobre los mismos. Participaron en esta reunión, además de los colectivos vinculados a las reuniones del Foro Provincial de la Inmigración, otros que trabajan día a día con los migrantes que residen en los asentamientos de Lepe y Moguer.

Como causas que favorecen la existencia de los asentamientos se identificaron la ausencia de intervención de las Administraciones Públicas que ha permitido la cronificación del problema, provocando a su vez un efecto llamada así como la falta de planificación institucional para dar cobertura a la campaña agrícola. Otras causas identificadas fueron la ausencia de recursos públicos para canalizar las demandas de alojamiento o la "normalización" del asentamientos que provoca la aceptación de esta realidad en el ideario colectivo.

En relación a las consecuencias que se derivan de la existencia de los asentamientos, se aportó que la vulneración de los derechos humanos, la cronificación de la exclusión social, o la existencia de prácticas poco "éticas, fraude y riesgo" incluso entre los propios migrantes residentes, son algunas de las más relevantes.

Se alertaba del peligro del aumento de comportamientos racistas, de la mala imagen del sector empresarial, que afecta tanto al que incumple las obligaciones como al resto, y con respecto a los migrantes se alertaba de la invisibilidad en su propio entorno.

Entienden estos colectivos que entre las medidas necesarias para abordar esta situación se encuentra una implicación de las administraciones en la solución del problema, programando actuaciones a medio y largo plazo y **poniendo el acento en las personas y en los procesos de sociabilización y adaptación para generar confianza en el contexto social del pueblo, frente al contexto del asentamiento.**

Los colectivos manifiestan su cansancio ante la participación en mesas de trabajo vacías de resultado. Necesidad de un liderazgo de gestión y una estructura y objetivos claros que entienden que no se está produciendo. En este sentido trasladan que cada uno de ellos aborda su programación en función de lo que considera prioritario y no en el contexto de unas necesidades detectadas y programadas en los foros en los que participan.

2021 ha concluido sin dar una respuesta a las carencias para abordar la eliminación de los asentamientos, entre las que se encuentran, la falta de alojamientos en los municipios freseros, bien sean viviendas, albergues u otros modelos necesarios, y la **ausencia de políticas públicas coordinadas para solucionar el problema, tanto a nivel estatal, autonómico y local.**

1.11.2.2.3.2. Atención de las necesidades básicas en los asentamientos de la provincia de Huelva

En el pasado informe anual se analizaba la situación de los temporeros migrantes en los asentamientos, prestando especial atención a la provincia de Huelva. Una cuestión con una especial relevancia para esta Defensoría dada la incidencia del estado de alarma en la población migrante, más vulnerable, y la repercusión de las medidas sanitarias acordadas que, como ya dijimos, visibilizaron la importancia de una mano de obra indispensable.

A través de la queja 20/2299, instada por Cáritas ante la falta de respuesta de algunas administraciones para conocer la situación en la que se encontraban las personas migrantes en los asentamientos de Huelva y Almería, se pudo conocer las actuaciones que se habían implementado en relación a esta realidad.

En relación con los Ayuntamientos requeridos destacamos algunas actuaciones referidas a los municipios freseros donde se había dirigido Cáritas (Lepe, Moguer y Lucena del Puerto).



Ante **la falta de respuesta a los escritos registrados** por Cáritas en marzo de 2020, los ayuntamientos lo justificaban bien por que la entidad había participado en los grupos de colaboración entre las administraciones y tercer sector, bien por la falta de recursos humanos en unos meses tan difíciles como fueron los del estado de alarma.

En todo caso se requirió a los Ayuntamientos para que, sin perjuicio de que desde esta Defensoría se le dé traslado a Cáritas de los informes recibidos, le diesen respuesta expresa a las solicitudes de información. Todo ello a los efectos de garantizar el derecho a obtener información de la administración pública, que ampara no solo al ciudadano en su categoría de persona física sino también a entidades y asociaciones como personas jurídicas, que son igualmente titulares del mismo.

Referido a las actuaciones dirigidas a atender las necesidades básicas de la población residente en los asentamientos, se traslada en los informes actuaciones relacionadas con el abastecimiento de agua, kit de comida, información de medidas sanitarias entre otras.

Respecto a los espacios de coordinación en el ámbito municipal para abordar la situación derivada de la Covid-19, se hace mención de las actuaciones de colaboración con entidades del tercer sector y resto de agentes en relación a las necesidades detectadas y actuaciones ejecutadas en el marco las medidas urgentes aprobadas por la Junta de Andalucía en el Decreto-Ley 9/2020, de 15 de abril, por la incidencia del coronavirus en asentamientos chabolistas.

Si bien se trasladaban por Ayuntamientos como Lepe o Moguer planes y proyectos referidos a la eliminación de los asentamientos, no se identificó la existencia de **espacios de coordinación estables** en los que se determinen y compartan el diseño e implementación de protocolos y pautas de actuación. Tanto el abordaje de la eliminación de los asentamientos como las situaciones de emergencia -actual crisis sanitaria, incendios, etc- requieren espacios de reflexión y consenso de las políticas públicas necesarias para su abordaje.

Pendiente del informe de la Delegación de Gobierno de Huelva, desde la Subdelegación **de Gobierno** se traslada que *"El Gobierno de España ha coordinado acciones mediante la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria (actualmente, Inclusión y Atención Humanitaria), dedicando una importante inversión en relación a medidas sociales específicas que promueve la Secretaría de Estado de Migraciones"*.

Además de haberse puesto *"a disposición de las Entidades u organizaciones no gubernamentales que tengan como fines institucionales la realización de actividades dirigidas a colectivos migrantes, de protección internacional, apátridas y de protección temporal, una línea de subvenciones para atender diversos aspectos, entre los que debe entenderse contemplada la intervención en asentamientos, desde distintas perspectivas integrales"*.

En relación a las actuaciones concretas en la provincia de Huelva nos ponen en conocimiento las acciones coordinadas entre fuerzas y cuerpos de seguridad para el reparto diario de alimentos, bienes de primera necesidad y para la infancia, control permanente de posibles aglomeraciones de personas y mantenimiento de la normalidad.

En este sentido expone que estas tareas han sido desarrolladas en estrecha colaboración con las ONGs: Asociación la Carpa de Sevilla, MZC, Asnuci, Cepaím, Cruz Roja, Cáritas Diocesana, entre otras.

Se apuntaba en el informe el *"Trabajo coordinado con todas las alcaldías de la provincia, asegurando que se dispusiera de puntos suficientes de agua potable y corriente en todos estos lugares en los que existen asentamientos, verificando su correcto uso."*

Y por último, en relación a la Subdelegación de Gobierno de Huelva, el informe recoge las líneas de financiación recogidas en la **Resolución de 6 de mayo de 2019 de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria** por la que se convocan *"subvenciones para el desarrollo de actuaciones de interés general en materia de extranjería destinadas a favorecer la convivencia y la cohesión social, cofinanciadas por fondos de la Unión Europea"*:



Ante tales informes se ha recibido escritos de Cáritas en la que manifiestan algunas puntualizaciones sobre la atención prestada durante el estado de alarma para garantizar las necesidades básicas, así como otras relacionadas con la eliminación de los asentamientos y que serán tratadas en otros expedientes de esta Defensoría.

Referido a las necesidades básicas de los migrantes en 2021 se recibió la queja 21/4943 remitida por la Asociación La Carpa en la que ponía de manifiesto el corte del punto de suministro de agua que abastecía a la población migrante. Una queja que pese a ser remitida al Defensor del Pueblo de España, dado que se refería a actuaciones requeridas de la Subdelegación de gobierno procedimos a solicitar información al ayuntamiento de Lucena del Puerto.

Atendiendo tanto a nuestra petición de colaboración como a la del Defensor de Pueblo Estatal nos remitían escrito en el que nos trasladaba que "el presupuesto del Ayuntamiento de Lucena del Puerto no puede soportar una población sobrevenida que supera las 3.000 personas en campaña, para las que las entidades y asociaciones piden agua, luz, recogida de residuos, urbanización, medicinas, guardería, colegio, sanidad, soluciones habitacionales y otros servicios.

Nos transmitía que había remitido varios escritos a la Subdelegación del Gobierno, Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Huelva y Diputación Provincial solicitando la colaboración para la atención de esta realidad en su municipio tanto en el medio y largo plazo como en el corto plazo. Detectaba la necesidad de, al mismo tiempo que se programan actuaciones para la eliminación de los asentamientos, adaptar un equipamiento cercano a los asentamientos para facilitar puntos de agua, duchas e higiene personal debidamente atendidos por personal del ayuntamiento. Para lo cual necesitaba apoyo financiero.

1.12. Salud

1.12.1. Introducción

El Sistema Nacional de Salud conforma una maquinaria de enorme envergadura que no solo se nutre de ingentes recursos de todo tipo (materiales y personales), sino que, en una sociedad globalizada como la contemporánea, también se ve alcanzado por dinámicas de alcance mundial -pandemias mediante-, cuyos escenarios adversos no siempre pueden contrarrestarse con medidas internas, adoptadas dentro de las fronteras de nuestro país ni, por ende, con los más reducidos instrumentos del ámbito territorial autonómico que, a lo sumo, podrían servir de paliativo parcial en algunos casos.

Este ha sido el caso de la crisis de salud pública ocasionada por la pandemia con origen en el virus SARS-CoV2, cuyos desafíos han alcanzado de lleno al sistema sanitario público de Andalucía, en todos sus niveles de ordenación funcional, organización territorial y modalidades de prestación de la atención sanitaria, hasta el punto de condicionarlo sustancialmente y dejar exhaustos sus recursos.

...

1.12.2. Analisis de las quejas admitidas a trámite

1.12.2.1. Salud Pública

Desde que el pasado mes de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud decidiese calificar como pandemia, la emergencia de salud pública de preocupación internacional, a causa del virus SARS-COV-2, el sistema sanitario público ha sufrido un envite sin precedentes.

Desde aquellas fechas se nos ha presentado un escenario de incertidumbre y permanente cambio que ha suscitado la petición de intervención de esta Defensoría, en sede de salud pública, en un volumen inédito respecto a nuestras actuaciones en esta materia en años anteriores, manteniéndose la línea emprendida en el año 2020.

No en vano, durante el presente ejercicio el volumen de quejas relativas a esta materia se encuentra en torno al 25 % del total de quejas en salud que tramita esta Defensoría, cuya casuística, muy variada,



podemos reconducir a las suscitadas en torno a la Estrategia de vacunación y el Certificado COVID digital de la UE, junto a otras ya conocidas de presencia más minoritaria, como son las de la vacunación antigripal y los programas de cribado.

La Estrategia de vacunación frente a COVID-19 en España adoptada en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, sobre el documento elaborado por el Grupo de Trabajo Técnico de Vacunación COVID-19, de la Ponencia de Programa y Registro de Vacunaciones, de 2 de diciembre de 2020, fue el punto de partida del proceso de vacunación e inmunización frente a la COVID-19, que comenzó el 27 de diciembre de 2020, con una pauta inicial de dos dosis, posteriormente ampliadas a tres y un desenvolvimiento paulatino que prioriza, por motivos éticos, a determinados grupos o colectivos por sus especiales características.

Se trataba de llevar a la práctica un proceso inédito, contextualizado en una situación crítica y cambiante, que en un territorio como Andalucía, con una población de más de ocho millones de habitantes, implicaba una ingente tarea organizativa, cuya consumación positiva merece resaltarse por el esfuerzo que ha supuesto para los responsables públicos y el personal a cargo de la misma.

Un terreno desconocido como el descrito necesariamente genera temores, recelos y dudas en la ciudadanía, como reflejan las abundantes y variopintas comunicaciones recibidas en esta Institución a lo largo de 2021, que se han traducido en problemas de obtención de información, general o particular, de comunicación con la Administración sanitaria y en la manifestación de discrepancias de toda índole.

Entre las dificultades para acceder a la información han sido frecuentes las manifestaciones de desconocimiento de los canales para obtenerla y las dudas sobre los instrumentos y formas para la asignación de cita.

Del mismo modo, ha resultado compleja la comunicación directa con la Administración sanitaria por desconocimiento de la forma de trasladar consultas específicas y de corregir errores: desfases en las bases de datos, especialmente de los mutualistas; forma de vacunación de las personas dependientes con dificultad de desplazamiento; valoración de alguna situación personal, como el padecimiento de alergias o patologías recogidas en un informe médico, que desaconsejarían la administración de una determinada vacuna; la forma de hacer valer la pertenencia a un grupo prioritario, especialmente personas con patologías de riesgo y/o enfermedades crónicas, algunas incluidas en el Grupo 7 de personas con condiciones de muy alto riesgo y otras que habían quedado inicialmente sin incluir; el modo de proceder de las personas que no recibían el certificado COVID por no tener administradas entonces las dos vacunas, al no ser necesario y no estar la aplicación informática habilitada para ello; o situación de los docentes parcialmente vacunados o que habían quedado sin vacunar por la variación en los criterios de administración de AstraZeneca.

Los aspectos controvertidos han ido desde la discrepancia con los grupos priorizados y el cuestionamiento del tipo de vacuna asignada a cada colectivo, hasta las que ponían en tela de juicio la eficacia de la misma Estrategia de vacunación o alertaban de sus perjuicios.

En este mar de dudas y dificultades, **el Defensor del Pueblo Andaluz ha desplegado una labor de orientación y asesoramiento imprescindible**, si tenemos en cuenta que la propia Estrategia de vacunación ha experimentado hasta diez actualizaciones, la última de las cuales data del 27 de diciembre de 2021.

La necesidad de disponer de mayor claridad en la información y de contar con canales de comunicación fiables, a través de los cuales pudieran resolverse las dudas existentes, nos llevó a plantear ante el Servicio Andaluz de Salud las cuestiones suscitadas, interesándonos por los criterios para la citación de mutualistas, la forma en que cualquier persona usuaria podía conocer su situación en las listas de vacunación o su cita asignada, la determinación del canal o fórmula más apropiada para comunicar incidencias y el medio y circuito por el que se venía contactando con las personas a vacunar, teniendo en cuenta la edad de muchas de las personas incluidas en los primeros grupos de priorización.

En relación con la oportunidad de habilitar medios para la comunicación de dudas e incidencias y su resolución, sugerimos a su Director Gerente la inclusión de nuevos medios de contacto, como pudiera ser la comunicación con su médico de atención primaria o el interlocutor autorizado que se determinase, un



correo electrónico o WhatsApp y la necesidad de culminar la revisión informática para que la expedición de los certificados Covid se pudiese realizar atendiendo a la diversidad de casos.

Tras esta intervención, desde esta Defensoría observábamos cómo en el inicio del verano se había acelerado de forma manifiesta el ritmo de vacunación y la información en la web habilitada a estos efectos:

<https://www.andavac.es/>

Ha sido un año en el que hemos percibido la sensación de impotencia o desconcierto que la ciudadanía puede padecer ante las situaciones descritas, perfectamente entendible cuando no encuentra un punto de referencia (presencial, telefónico o telemático), ante el que formular una duda, bien por dificultad en la atención telefónica o en la presencial, o bien porque la cuestión concreta no está entre las preguntas frecuentes o porque no hay posicionamiento al respecto sobre aquella determinada situación o particularidad que se plantea.

Lo cierto es que entrado el mes de diciembre de 2021, en pleno periodo navideño, cabalgábamos de nuevo una sexta ola que, afortunadamente, presenta menor lesividad y que afronta una población mayoritariamente vacunada, pero que vuelve a dejar al descubierto debilidades organizativas del sistema sanitario, ya advertidas, que a todas luces precisa extremar el celo en la calidad, claridad y divulgación de información relevante y de un refuerzo estable de profesionales e instrumentos de organización públicos, diseñado de forma expresa para la atención a los requerimientos de salud de la pandemia, con itinerarios específicos independientes, que eviten la saturación de la actividad ordinaria.

Como avance, valoramos que a través de las plataformas habilitadas por el Servicio Andaluz de Salud puedan notificarse los resultados positivos de test de antígenos y con ello formas más ágiles de comunicación, siendo su contrapartida una atención primaria colapsada y el desasosiego de la población, muchas veces desconocedora de estas herramientas o con escasas competencias digitales, que plantean sus dudas sobre la forma de proceder y que por ello vuelven a engrosar las peticiones ante esta Institución.

El Certificado COVID digital de la UE conforma, asimismo, un nutridísimo grupo de planteamientos ante esta Institución, agudizados desde que se adoptaran las **medidas preventivas de salud pública sobre la exigencia del Certificado COVID-19 o prueba diagnóstica** para el acceso a centros sanitarios con internamiento y centros sociosanitarios de carácter residencial, así como para el acceso de las personas usuarias al espacio interior de establecimientos de hostelería, ocio y esparcimiento, por sendas Órdenes de la Consejería de Salud y Familias de 3 y 16 de diciembre de 2021, judicialmente ratificadas: BOJA número 90 de 7 de diciembre de 2021; y BOJA número 93, de 19 de diciembre de 2021.

Junto al desconocimiento de los diversos medios para obtener dicho Certificado -acreditativo de la vacunación, de la recuperación de la enfermedad, o de que la persona dispone de resultado negativo en una prueba de infección activa-, las comunicaciones recibidas planteaban dudas sobre su período de validez; aludían a dificultades para su obtención, en ocasiones por desactualización de los datos de la historia clínica, en otros, por tratarse de pacientes recuperados que no pueden acreditar su estado con una prueba diagnóstica de infección activa PCR o equivalente, aun disponiendo de resultado positivo en prueba de antígenos o serológica de anticuerpos; o pedían clarificación de la pauta completa de vacunación en determinados supuestos (personas recuperadas, con una sola dosis, o que han recibido una pauta de vacunación heteróloga).

Fuera de las incidencias técnicas subsanables o de dudas susceptibles de aclaración, en relación con el certificado de recuperación, esta Institución hubo de remitirse al Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2021, de aplicación efectiva desde el 1 de julio de 2021, que no prevé la acreditación de la superación de la COVID-19 mediante un resultado positivo en prueba rápida de antígenos o en una prueba serológica de anticuerpos.

La carencia del Certificado COVID obsta a desplazamientos fuera de España o al retorno a nuestro país y, como avanzamos, desde diciembre de 2021 y para un período de tiempo delimitado, al acceso al interior de establecimientos de hostelería, ocio y esparcimiento y a centros sanitarios con internamiento y centros sociosanitarios de carácter residencial, en calidad de visitantes o acompañantes.



La implantación de esta última medida ha sido muy polémica entre la opinión pública y, en consecuencia, ha tenido un reflejo inmediato en las comunicaciones dirigidas a esta Defensoría, que, amparadas en el carácter no obligatorio de la vacunación y en la falta de sustento científico de la decisión, la han combatido por entenderla inconstitucional, como vulneradora de derechos fundamentales y como instrumento de coacción que persigue imponer el sometimiento a un acto sanitario mediante la discriminación de las personas que voluntariamente han decidido no someterse al mismo, afectando incluso a las que por razones de salud no pueden ser vacunadas.

Esta Institución, en un ejercicio de prudencia institucional, viene resaltando la importancia del compromiso social y de la responsabilidad individual en la evitación de la propagación de esta enfermedad y así, ha manifestado la legitimidad de luchar contra la transmisión comunitaria descontrolada de la infección con los medios menos severos a nuestro alcance, si, como es el caso de la referida medida cautelar, la decisión se adopta dentro del marco habilitado por nuestro ordenamiento jurídico. Esto es, el sometimiento a ratificación judicial de la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida decidida por la Consejería de Salud y Familias.

Cuestión de índole puramente jurídica es la suscitada por el *Protocolo relativo a la protección y prevención de la salud frente al COVID-19 para el desarrollo de los entrenamientos y la organización de actividades y competiciones deportivas oficiales*, aprobado por la Junta Directiva de la Federación Andaluza de Baloncesto el 16/09/2021, en cuya virtud se exige para la práctica federada de dicho deporte la presentación del Certificado COVID o, alternativamente, prueba diagnóstica negativa presentada en las 48 horas previas a cada partido.

Numerosas personas comparecieron ante esta Institución cuestionando la legalidad de las recomendaciones y reglas de este Protocolo, entre otras, la dudosa exigencia del certificado COVID acordada sin que hubiera precedido intervención judicial.

Pero más allá de su contenido, nos pareció que estaba en liza el interrogante sobre la legitimidad y validez misma del Protocolo por su origen y fuente, puesto que no parecía haber sido autorizado por la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo de la Consejería de Educación y Deporte, ni obtenido el visado favorable previo de la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía.

Iniciamos una investigación de oficio ([queja 21/7389](#)) solicitando a ambas Consejerías, entre otros aspectos, conocer el respaldo normativo y el procedimiento seguido para su autorización, habiendo respondido al cierre del año la de Salud y Familias, para confirmar su desconocimiento y falta de intervención en la aprobación del Protocolo y comunicar la pendencia judicial del asunto, sometido a la consideración del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

No podemos dejar de hacer alusión en este epígrafe a un asunto recientemente planteado ante esta Institución, relativo a la aparición de una nueva enfermedad, que bajo la denominación de **COVID persistente** parece que puede afectar en torno a un 10 % - 20 % de pacientes que han sufrido dicha infección vírica.

Iniciamos las investigaciones sobre el particular a finales de 2021, a raíz de la comunicación de una entidad del movimiento asociativo dándonos traslado de las gestiones que había emprendido con los responsables de la Consejería de Salud y Familias y del Servicio Andaluz de Salud que, si bien refería haber recibido un trato cercano y cordial, solicitaba nuestra mediación para la defensa del colectivo de personas afectadas en Andalucía, en sus **derechos de atención sanitaria y continuidad asistencial**.

Reconocía la asociación la existencia en el sistema sanitario público de Andalucía de un Protocolo para la atención a pacientes con COVID persistente, manifestando el deseo de que sea accesible y transparente para el conjunto de la ciudadanía y expresando sus inquietudes sobre los criterios de inclusión diagnóstica para acceder al circuito previsto en el protocolo y acceder al tratamiento sanitario en las que denomina Unidades Post-Covid.

Así, alegaban que de considerar únicamente a aquellas personas que han tenido acceso a una prueba de diagnóstico, estarían excluidas un gran número de personas que se contagiaron en la primera ola de la pandemia sin haber podido contar con confirmación diagnóstica, situando el volumen de afectaciones en



torno a un 52 % de personas contagiadas (sin pruebas), en las que el azote del virus se mostró mucho más cruento por las razones ya conocidas (desconocimiento de la enfermedad, falta de medios personales, materiales, pruebas diagnósticas...). Traslataban otras preocupaciones como la inequidad que se pueda establecer en el proceso de tratamiento para la COVID persistente, y la posible desigualdad en los medios y recursos disponibles, considerando que existen dos circuitos diferenciados, uno para profesionales sanitarios y otro para el resto de pacientes.

Por nuestra parte, procedíamos a la admisión de la queja a trámite, a fin de acompañar a la entidad en sus reivindicaciones, procurar que el protocolo definitivo permita el acceso en condiciones de equidad a un tratamiento sanitario, sin menoscabo de derechos por la falta de pruebas diagnósticas que se produjo al inicio de la pandemia y exigir la transparencia del mismo.

Previsiblemente, el próximo año podremos dar cuenta en este mismo apartado de los avances que sobre ello se hayan realizado, conociendo que este tipo de actuaciones y sus avances han de ir acompasados a las decisiones que se adopten por el Ministerio de Sanidad y de los resultados que arroje el estudio de investigación encargado al Instituto de Salud Carlos III sobre la enfermedad denominada COVID Persistente, según lo acordado en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que prevé un estudio en coordinación con el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Ciencia e Innovación, con el objetivo de garantizar un abordaje a corto y largo plazo.

...

Finalmente, por incardinarse dentro de las necesarias medidas de salud pública exigidas por la pandemia, hemos de hacer mención a las más o menos severas **medidas sanitarias y preventivas para la contención de la COVID-19 recaídas en relación con los Centros sociosanitarios**, en particular dentro de las Residencias de mayores, que durante 2021 se han seguido sucediendo en un devenir incesante, con repercusiones en la vida de los residentes y de sus familias, que en no pocas ocasiones nos han requerido información sobre las reglas a que atenerse y expresado su sufrimiento por la dureza de los intervalos de distanciamiento.

1.12.2.2. Atención primaria

...

Precisamente esta nota caracterizadora de la atención primaria es la que se ha resquebrajado en el bienio 2020-2021, desde que el primer estado de alarma cerrara las puertas de sus centros al público, sin que volvieran a abrirse hasta octubre de 2021.

Y así lo hemos acusado en la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, con un **cambio radical de tendencia en el número de quejas recibidas**, que iniciado en el año 2020 ha alcanzado su auténtico cenit en 2021, invirtiendo la dinámica de la relación cuantitativa entre atención primaria y especializada, hasta el punto de prácticamente llegar a equilibrar la balanza entre ambas de forma hasta ahora desconocida.

De este modo, el cierre de consultas, las dificultades o imposibilidad de contacto telefónico con los servicios de gestión administrativa, las barreras para la obtención de citas, las demoras en su asignación, la atención facultativa no presencial, el incumplimiento de la cita fijada para recibir la llamada de consulta telefónica, las barreras para la renovación de medicación, o la insuficiencia en la atención a enfermos crónicos, motivan significativamente las quejas, individuales o colectivas de los andaluces y andaluzas en 2021, conviviendo con otras más apegadas al rol añadido atribuido a la atención primaria en la crisis de salud pública, relacionadas con sus protocolos de actuación (pruebas PCR, seguimiento de contactos estrechos, expedición de bajas médicas y obtención de altas).

De entre las protestas relacionadas con el ámbito tradicional de funcionamiento de la atención primaria, es decir, las ajenas a los cometidos COVID, **merecen destacarse las coincidentes en no poder contactar con el Centro de Salud**, no solo por la abundancia con que las hemos recibido, sino por la sensación de abandono sanitario que constatamos en los relatos recibidos, tras cuyas palabras vemos a personas desconcertadas e impotentes, que, siguiendo las recomendaciones recibidas de las autoridades sanitarias, pretenden acceder a una cita por instrumentos que preserven el distanciamiento social (telefónico o digital), encontrándose con que en el Centro de Salud nadie atiende el teléfono (ni siquiera suena en el



edificio, constatan), que "Salud NO Responde" y que, a la postre, han de acabar nutriendo las colas de atención presencial en los mostradores de atención al usuario, si quieren llegar a obtener una cita médica o de enfermería para tratar una dolencia, renovar el tratamiento farmacológico, someterse a pruebas diagnósticas de la cartera de servicios de primaria, gestionar la baja o el alta médica, o incluso acceder a derivación en la atención especializada.

Ello supone que la única vía segura de obtención de cita médica en atención primaria, como nos decía una persona de Sevilla, se reduce a *"esperar varias horas presenciales en el ambulatorio correspondiente, ya que ni por la tarde, ni por teléfono, ni a través de la aplicación es posible. Da igual que estés trabajando en horario de mañana, no hay otra opción (...). Y necesitando cita para un especialista, siguiendo el mismo procedimiento de espera interminable en el ambulatorio, hay casos en el que ni siquiera te las dan por no estar activa la agenda"*.

A ello se añade el **caso especial de las personas mayores, con dificultad en el uso de medios telemáticos** por la conocida brecha digital.

El desconocimiento de las vías de gestión no presenciales alcanza a una buena parte de nuestra población que, en relación con el servicio de atención primaria, está acostumbrada a formas de relación personales, máxime cuando, como decíamos al comienzo, es mayor el número de municipios rurales y el de consultorios que el de grandes concentraciones poblacionales y centros de salud.

Esta Institución ofrece a quienes así lo muestran la información sobre la posibilidad de petición de cita, sin necesidad de disponer de certificado digital ni de cl@ave, introduciendo los datos de tarjeta sanitaria y de DNI en el siguiente enlace: [Pedir cita de atención primaria](#).

En un círculo vicioso comprensible, las barreras para entablar el contacto generan, a su vez, efectos indeseados perjudiciales para el sistema y para sus beneficiarios, que se manifiestan en la **proliferación de reclamaciones** ante el servicio, la **posible demora en el diagnóstico de patologías tiempo-dependientes** (algún ejemplo significativo puede consultarse en el apartado sobre la atención especializada) **y la saturación de los servicios de urgencias**, inapropiadamente utilizados como forma alternativa de canalizar las necesidades de salud que quienes las padecen estiman como no demorables.

Precisamente sobre los servicios de urgencias entendemos que la mayor carga por alcance la sufren los hospitalarios, sobre todo tras la reorganización de los de atención primaria (SUAP) establecida para garantizar el doble circuito COVID-NO COVID, que conllevó su concentración en puntos concretos y el alejamiento de este servicio de la población bajo su cobertura, como se describe en el apartado reservado al análisis de la atención sanitaria de urgencias, al que nos remitimos.

Pero si las enunciadas son las razones que fundan las protestas de la ciudadanía andaluza, la pregunta clave es cuáles son las causas que las producen y, lo que es más importante aún, cómo pueden solventarse o mitigarse.

Las causas, interrelacionadas entre sí, parecen concentrarse en varias, resultando del análisis de las comunicaciones recibidas y del estudio de la situación que esta Defensoría ha venido realizando, las que a continuación citamos.

Por una parte, **las relacionadas con los servicios de información y gestión administrativa**, cuya insuficiencia entorpece el acceso a la atención sanitaria primaria, como demuestran las quejas sobre imposibilidad de contacto telefónico o de resolución por esta vía de dudas, obtención de citas y realización de trámites. Un avance tuvo lugar mediante la puesta en marcha el 30 de diciembre de 2021 del servicio para la obtención de la baja laboral, a través de la App Salud Responde y ClicSalud+, cuyo funcionamiento no habíamos podido valorar al cierre de este Informe.

En segundo lugar, **la insuficiencia de personal sanitario** para absorber la ingente demanda que genera la atención simultánea, tanto de los requerimientos de la actividad ordinaria de los centros de salud, como de la extraordinaria por la COVID.



Denotamos que la respuesta a la crisis de salud pública ha venido poniendo el acento en un aspecto, necesario pero superficial, de delimitación física de espacios (COVID-NO COVID), abandonando a partir de octubre de 2021 el correlativo de reforzar la plantilla ordinaria de los centros de salud y consultorios o, mejor aún, sin haberla desligado -hasta donde permitieran los recursos-, de la sobrecarga de asumir las obligaciones añadidas de los protocolos e intervenciones de la pandemia.

Esta **duplicación de funciones** ha llevado a la sobrecarga del personal sanitario y ha mermado la calidad de la atención que dispensa, al dilatar la obtención de cita para consulta y reducir el tiempo de exploración médica.

Por lo que esta última se refiere, hemos de reproducir la acertada cita del eminente Dr. Gregorio Marañón, de validez universal y atemporal en la práctica médica, al afirmar que *"La mejor herramienta del médico es la silla"*.

Hasta octubre de 2021, esa silla, instrumento del que se vale el profesional sanitario para cimentar la relación de confianza que forma parte del éxito del tratamiento, estuvo vacía. Y, añadimos, cegado el "ojo clínico", la pericia del médico para escuchar, observar, explorar y encauzar con acierto la dolencia del paciente, quebrando la primera regla deontológica del ejercicio de la vocación sanitaria: que esta sea humana.

La vuelta a un sistema mixto que permite optar por la presencialidad, la pervivencia del virus y la respuesta a la actividad ordinaria y la extraordinaria a costa de los habituales recursos personales, ha acabado con la capacidad de resistencia de los profesionales y con la paciencia de la ciudadanía, tras dos años de restricciones de todo tipo.

Expuestas las demandas ciudadanas y sintetizadas las causas que las generan, hemos de concluir en la necesidad de que por los responsables públicos se arbitren las formas más oportunas de solventarlas.

Entendemos las dificultades que entraña una situación crítica como la que atravesamos, si bien a nadie escapa la trascendencia de las disfunciones descritas, cuya aportación ante esta Institución por las personas afectadas, nos permite darlas a conocer con la autoridad y objetividad que nos aporta la coincidencia de los plurales testimonios procedentes de orígenes diversos dentro del territorio andaluz.

Buena parte del problema parece residenciarse en la falta de personal sanitario, que apreciable en general como carencia de nuestro Sistema Nacional de Salud desde hace años, está alcanzando su fase más aguda, especialmente en las zonas rurales con destinos poco atractivos, aun incentivadas sus plazas con las medidas dadas a las zonas de difícil cobertura.

...

1.12.2.3. Atención especializada

...

Una atención especializada, que ya adolecía de algunas disfunciones o puntos débiles según esta Institución lleva años señalando y que se encuentra **inevitablemente afectada por el contexto sanitario que padecemos**, tras casi dos años de convivencia obligada con el virus que causa la COVID 19, de duración y evolución incierta, durante los cuales es de justicia reconocer el gran valor de los profesionales sanitarios para hacer frente a una situación absolutamente extraordinaria.

Afectación a la que contribuyen un cúmulo de factores, internos y externos. Entre los segundos, el colapso que presenta el primer nivel atención asistencial, la atención primaria, concebida como el primer escalón de contacto con la ciudadanía y la atención médica, y que debe garantizar la proximidad y accesibilidad, supone de facto disfunciones en la derivación a tiempo a la atención especializada.

Por otro lado, la propia presión asistencial que venía y viene soportando la atención especializada, ha provocado numerosos ajustes de los circuitos de atención asistencial y de la propia organización administrativa de los servicios. A su vez, ambos factores desplazan la demanda de atención sanitaria, de forma impropia, a los servicios de urgencias, que se ven asolados por demandas de una ciudadanía



a la que no pueden dar respuesta, con unos medios pensados para la mera contención momentánea de procesos patológicos no demorables o agudos.

De forma introductoria, y en sede de atención especializada, una buena noticia supuso el **cierre con éxito de las actuaciones abiertas con el Hospital Virgen Macarena de Sevilla, respecto a las consultas de oncología** en ese centro hospitalario ([queja 19/5611](#)).

Las Recomendaciones formuladas a la Dirección Gerencia del Centro sanitario, sobre la adopción de las medidas organizativas oportunas para garantizar una adecuada cobertura sanitaria y evitar las situaciones de larga espera, más acusadas en el periodo estival, mediante la contratación de mayor número de profesionales o manteniendo las continuidades asistenciales informadas y, de otra parte, para que sin más dilación se procediese a la adecuación de los espacios actuales y se garantizase un clima adecuado y confortable para la asistencia de pacientes oncológicos y sus familiares, con la correspondiente dotación presupuestaria, fueron aceptadas de buen grado y en lo sustancial.

Con ello, se nos informaba del detalle de la **dotación de personal** que presenta el servicio de Oncología Médica, concluyendo que está bien dimensionada y se puede considerar óptima, por primera vez en, al menos, los últimos 20 años y con ello, la cobertura sanitaria se puede considerar garantizada, tanto en este periodo de pandemia global como para el futuro periodo estival.

Respecto al **nuevo emplazamiento de Unidad de Día y Consultas externas de Oncología** del Hospital Universitario Virgen Macarena, nos decían que ya se había trabajado con el equipo de arquitectos designado y profesionales de todos los estamentos, sanitarios y no sanitarios, de la Unidad, para cotejar necesidades y posibilidades y que la dotación presupuestaria está asignada, fijando un horizonte temporal de 18 meses.

La atención médica especializada relativa a procesos oncológicos nos hace lamentar en otros casos disfunciones ([queja 21/4754](#), por las demoras en el acceso al tratamiento necesario o desprendidas de la falta de atención en los circuitos canalizadores que comienzan en la atención primaria.

En el caso resaltado a título de ejemplo, la demora expuesta por la reclamante en el inicio de la quimioterapia, como tratamiento en el proceso asistencial de cáncer de mama, tuvo su origen en un error acaecido en la petición de interconsulta a oncología radioterápica, indicando el Centro sanitario su intención de velar por mejorar el circuito de citación interconsultas, aseverando en todo caso que la incidencia no había repercutido en la eficacia del tratamiento, con aval en la pertinente literatura científica.

Nos parece muy ilustrativa del cómo **la falta de atención en los circuitos de atención primaria demora en el acceso a la atención especializada** el caso relatado por el interesado en los siguientes términos:

"Todo comenzó sobre principios de junio del presente año (2020), cuando empezó a dolerme una pierna en su parte superior, y como cualquier vez intento solicitar cita con mi médico con la única opción de cita telefónica, sin más atención que una charla corta sin reconocimiento físico y una receta de pastillas para el dolor.

A los tres días de empezar a tomar dichas pastillas y sin desaparecer el dolor empiezo a padecer otro tipo de malestares generalizados por lo que dejo de tomarlas por miedo a que se agravasen los mismos.

Cuando pasan pocos días y como no desaparecía el dolor vuelvo a concertar cita con el médico, siempre telefónica, le comento el malestar padecido y la continuidad del dolor, y me vuelve a recetar otras pastillas para el dolor.

Confiado por el buen criterio de mi médico de cabecera, empiezo a tomar la nueva medicación, y vuelve a ocurrirme lo mismo que la vez primera, malestares varios, continuando el dolor de la pierna y ya con una notoria falta de apetito que a fecha de hoy y sin pretenderlo he perdido más de 15 kg.

Paralelamente, y como el dolor no cesaba, opto por acudir a un fisioterapeuta con el cual, y una tabla de ejercicios baja notoriamente el dolor, pero sin desaparecer; por lo que nuevamente concierdo cita con el médico, pero esta vez y por la insistencia de mi esposa no permito que sea telefónica y el médico accede y me atiende presencialmente. Supongo que siguiendo un protocolo y por su experiencia, me envía a hacer



una radiografía de la parte afectada y nuevo cambio de pastillas para el dolor, sin echarle mucha cuenta a la pérdida de peso y a la falta de apetito.

Realizada la radiografía, en la misma aparece una cierta artrosis en la cadera, y en la nueva cita telefónica donde me informa de dicho resultado le vuelvo a insistir sobre la falta de apetito y la pérdida de peso y ya accede hacerme una analítica de sangre.

Cuando se reciben los resultados, en otra cita, me informa que ciertos niveles relacionados con los marcadores renales están muy altos y que quiere volver a repetir la analítica para confirmar los mismos.

Recibidos los nuevos resultados de la analítica, ya hablamos de primeros de septiembre, han pasado más de tres meses, me deriva para hacer una ecografía para descartar que hígado o páncreas estuviera inflamado. A fecha de hoy esa prueba diagnóstica nunca llegó, y ante la desesperación de lo que me ocurría, y con nuevos síntomas como los vómitos esporádicos que después pasaron a periódicos, decido ingresar de urgencias en hospital privado Virgen de la Bella, de Lepe.

En dicho hospital empiezan a practicarle diversas pruebas hasta que en algunas de ellas ya vislumbran evidencias de tumor, y que por su limitación de recursos técnicos nos aconsejan que nos vayamos de urgencia esta vez al Hospital Infanta Elena, cosa que hice inmediatamente el 16 de octubre, estando en la sala de urgencias, sin atención alguna y con un trato vejatorio hasta más de ocho horas hasta que ya me dieron ingreso.

He estado hospitalizado, practicándoseme diversas pruebas un total de 18 días, confirmando prueba tras pruebas la evidencia no de un cáncer, sino de dos, y sin estar relacionados uno con el otro, y bastante avanzado y agresivo. Ya con el alta hospitalaria, informe médico con cita incluida para el 16 de noviembre para los resultados definitivos de las biopsias, y decisión del comité médico del Hospital Juan Ramón Jiménez; me presento en dicha cita y ya me relatan la nefasta y rotunda noticia de los dos cánceres.

Y finalmente a partir de ese fatídico 16 de noviembre, comienzan los hechos por los que decido interponer la queja por negligencia y desatención”.

Nos acompañaba al relato la relación de los documentos que atestiguaban el histórico de citas, atenciones y pruebas; y refería que tras aquello, y después de 5 meses aún no había comenzado con la quimioterapia para frenar los dos tumores, que ya le habían informado como no curativos.

Así, iniciábamos las actuaciones de investigación sobre los hechos presentados por el interesado, aderezados por la circunstancia añadida que nos comunicaba el promotor de la queja sobre la imposibilidad de realización de una prueba endoscópica que precisaba para comenzar el tratamiento oncológico, ya que la máquina del Hospital en la que debía de realizarse la misma se encontraba averiada, e instaba nuestra mediación para poder realizársela en el otro Hospital de la misma ciudad en el que debía ser atendido por Oncología. A falta de dicha prueba, había visto suspendida la primera sesión de quimioterapia, sin fecha cierta para la realización de la misma y, con ello, el inicio del tratamiento.

Recabados los informes administrativos solicitados al Hospital y al Distrito Sanitario, abordaron los mismos todas las cuestiones planteadas, con confirmación del relato cronológico, de las incidencias y de los estudios a realizar, de gran complejidad, compartiendo esta Defensoría la percepción mantenida por el promotor de la queja, de cómo la crisis sanitaria y el contexto de pandemia, han alterado los circuitos tradicionales de la atención primaria y especializada, quedando en el aire cómo hubiera evolucionado la enfermedad oncológica del paciente de haber sido más precoz la intervención de la atención especializada.

Desconocemos qué influencia positiva pueda suponer en lo sucesivo la Estrategia de Cáncer en Andalucía 2021-2023: [BOJA número 113, de 15 de junio de 2021](#).

...

1.12.2.4. Tiempos de respuesta asistencial

...



No podemos desgajar este análisis del escenario cambiante causado por la COVID-19, en cuyo momento más álgido se llegó a declarar la **suspensión de los plazos de garantía de respuesta, mediante la Orden de 19 de junio de 2020**, reanudándose tras la aprobación de la Orden de 29 de octubre de 2020, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de la salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19, sin que esta reanudación fuera revocada ni por la posterior Orden de 7 de mayo de 2021, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de la salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19, ni por alguna de sus modificaciones.

Con ello, nos encontramos que **durante todo el año 2021 los plazos contenidos en el Decreto de garantías habrían recobrado su vigencia**, conviviendo, no obstante, con medidas de prevención en materia de salud pública, que se han arbitrado a través de planes de contingencia para todas las provincias, mediante diferentes acciones, como ha sido el aplazamiento, cuando ha sido necesario, de las actividades sanitarias programadas no urgentes en los centros sanitarios de atención primaria y hospitalaria.

Así, en este último año, aun cuando formalmente se había recobrado la vigencia de las normas que regulan los plazos de garantía -a saber, Decreto 96/2004 de 9 de marzo, para las primeras consultas de asistencia especializadas y procedimientos diagnósticos y Decreto 209/2001, de 18 de septiembre, que regula el plazo de garantía de respuesta quirúrgica-, la información dispar que desde los diferentes centros hospitalarios se ofrecía, suscitaba dudas, al referir a veces el mantenimiento de la suspensión de los plazos administrativos, o confirmar otras su reanudación.

La gestión de las listas de espera, los criterios y el procedimiento de derivación a los concertos, también nos ha generado más preguntas que respuestas.

El interrogante sobre la reanudación de los plazos obtuvo respuesta de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, en el seno de la investigación de oficio iniciada sobre el particular (20/7758), aseverando que tras la aprobación de la Orden de 29 de octubre de 2020, antes citada, se había procedido a comunicar a todas las direcciones gerencias de los centros del sistema sanitario público de Andalucía la **plena vigencia de las garantías de plazo de respuesta**, tanto del Decreto 209/2001, de 18 de septiembre como del Decreto 96/2004, de 9 de marzo, si bien se matizaba la **convivencia obligada de los procedimientos ordinarios, con los planes de contingencia y los planes de especial actuación sobre las listas de espera**, fruto de la respuesta a necesidades del período de pandemia, consistentes en el auto concierto de procedimientos quirúrgicos o la concertación con centros ajenos al sistema sanitario público, apostillando el respeto escrupuloso de la lista de espera real y, por tanto, por riguroso orden de inscripción.

Así, nos indicaban el objetivo de que no existiese paralización de los plazos, incluyendo a los pacientes en la programación ordinaria, extraordinaria u ofertándoles la realización de su intervención quirúrgica o prueba diagnóstica en un centro privado concertado, por riguroso orden de antigüedad en los registros de demanda y ofrecían datos comparativos de la situación de la lista de espera.

Para esta Institución, esta gestión organizativa no sujeta al marco jurídico ordinario, desencadenada en una etapa de crisis de salud pública, se ha ido nutriendo de informaciones obtenidas de forma parcial y deslavazada, que nos han dificultado hacernos una idea de conjunto.

Una pieza más de este rompecabezas la aportó el acuerdo del Consejo de Gobierno, del pasado 28 de diciembre de 2021, en el que se tomaba conocimiento de las resoluciones del Servicio Andaluz de Salud, por las que se declara la prórroga de los contratos de emergencia de la contratación del servicio de asistencia sanitaria complementaria a usuarios de la sanidad pública andaluza por la sobrecarga de la red derivada de la pandemia, así como de la prórroga del servicio de realización de cribados frente a la Covid-19, consistiendo los contratos de apoyo a la asistencia, los que engloban los destinados a cubrir la asistencia sanitaria complementaria, las intervenciones quirúrgicas y las pruebas diagnósticas en centros concertados con el SAS.

Razones de prudencia, ínsitas en los principios inspiradores de la actuación de esta Institución, aconsejan el mantenimiento y ampliación de las investigaciones emprendidas sobre el particular.



Dentro de un postrero análisis de conjunto, habremos de tomar en consideración las conclusiones alcanzadas por la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su Informe de Fiscalización de la gestión de la lista de espera quirúrgica en el Sistema Sanitario Público de Andalucía: BOJA número 213, de 5 de noviembre de 2021.

Destacamos en sede de tiempos de respuesta, el cierre de la actuación realizada respecto de la intervención de **reconstrucción de mama** que precisaba una andaluza que la aguardaba desde 2018 y que se ha producido finalmente en el mes de marzo de 2021 (queja 20/1627).

Aunque sobre estos hechos emitimos un pronunciamiento inicial en el año 2019 (queja 18/7413), apoyando la intervención quirúrgica, con una primera aceptación por parte del centro hospitalario, la intervención fue de nuevo demorada, realizándose, como decimos, a finales de 2021, con la aseveración del Centro sanitario de que se venía trabajando con la Dirección General de Asistencia Sanitaria del SAS sobre arbitrar fórmulas de conciertos para supuestos de cirugía reconstructiva de mama.

Como quiera que sea, bien mediante la formula extraordinaria de derivación a conciertos para intervenciones en lista de espera en este período (entre otras, queja 19/1261), o para prueba diagnóstica, o bien, como en la gran mayoría de casos, llevadas a cabo en los mismos centros hospitalarios (quejas 20/5872, 20/1627, 21/2909, 21/5832, 21/1295, 21/8243, 21/6251, 21/5832, 21/5652, 21/4743, 21/1601, 21/0616, 21/1601, por citar algunas), insistimos en alabar el esfuerzo que se viene llevando a cabo por los profesionales sanitarios para poder atender la presión asistencial.

También recordamos los sacrificios por la adopción de decisiones complejas, que precisan priorizar intervenciones oncológicas, urgentes y no demorables, con las consiguientes demoras en las restantes (queja 20/5872).

1.12.2.5. Praxis médica

...

Para finalizar este apartado, es significativo apreciar el **ascenso del número de quejas de esta naturaleza advertido durante el año 2021**, pudiendo obedecer ello al ambiente de presión asistencial que padecemos, puesto que, a la par que se mantiene bajo una fuerte presión a los profesionales sanitarios -que tras dos años, vienen desempeñando su trabajo en condiciones ímprobas-, las personas usuarias trasladan un sentimiento de desazón e impotencia ante una asistencia saturada, que ha podido derivar en una falta de continuidad asistencial o de seguimiento adecuado de sus patologías.

...

1.12.2.6. Atención Sanitaria de Urgencias

De forma preliminar y como advertíamos en el informe anual del pasado año 2020, aún seguimos **pendientes de la revisión anunciada del Plan Andaluz de Urgencias y Emergencias**, que es el instrumento organizativo del Servicio Andaluz de Salud responsable de orientar y marcar las pautas a seguir en la atención a las urgencias y emergencias.

Desconocemos las razones por las que este propósito no se ha culminado, intuyendo que, junto a las prioridades impuestas por la consabida crisis de salud pública, guarde relación con ello el proceso emprendido mediante el Decreto 193/2021, de 6 de julio, por el que se dispone la asunción por parte del Servicio Andaluz de Salud de los fines y objetivos de las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias, entre las que se encuentra la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias (EPES), y su consiguiente disolución: BOJA número 131, de 9 de julio de 2021.

Al margen de ello, la anualidad que nos ocupa no ha presentado sobresaltos relacionados con la **atención de urgencias hospitalarias**, cuyos servicios, como todos conocemos, vienen afrontando una sobrecarga ostensible, bajo el peso de las condiciones severas de la pandemia, de la saturación consiguiente a demandas resultantes de la insuficiencia de respuesta del nivel de atención primaria y, del mismo modo,



paliando en mayor o menor medida los efectos de la supresión, en principio temporal, de los servicios de urgencias de atención primaria.

Precisamente, la **reorganización de los servicios de urgencias de atención primaria (SUAP)**, en el ámbito de numerosos municipios andaluces que contaban con esta modalidad de atención continuada, y las protestas frente a la misma, fue relatada en el Informe Anual del año 2020, si bien nos referimos a ella nuevamente para dar cuenta de la evolución del planteamiento inicial.

Como ya reflejamos, alertaron de la misma y lamentaron sus consecuencias, representantes vecinales y consistoriales de numerosas localidades, ejerciendo una reivindicación más consistente los de los municipios onubenses de Escacena del Campo, Paterna del Campo y San Bartolomé de la Torre, dada su ubicación geográfica netamente rural.

La investigación de oficio que con ocasión de esta alteración iniciamos se centró en examinar los condicionantes y previsiones de la reorganización en el Distrito Sanitario Condado-Campiña, cuyos vecinos temían que desembocara de facto en una definitiva supresión de la atención continuada de urgencias.

Advertíamos desde el inicio de las actuaciones que dichas medidas se enmarcaban en el modelo adoptado en Andalucía y en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, de reorganización de urgencias, a través del modelo de doble circuito Covid- No Covid fundamentalmente, y que se contextualizaba en el entorno de crisis de salud pública por pandemia, y que, por ello, en buena lógica, era previsible que la situación que les inquietaba no perdurara al margen de aquella.

Realizadas las oportunas investigaciones y con la colaboración en el esclarecimiento de los hechos de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud se nos ofrecían explicaciones sobre la necesaria adaptación de los servicios a las circunstancias cambiantes ocasionadas por la COVID-19, a través de los planes de contingencias, y se profundizaba en que la organización adoptada en las poblaciones objeto de la queja, permitía conjugar el uso eficiente de los recursos con una atención adecuada, suficiente y no discriminatoria, canalizada a través del Plan Andaluz de Urgencias y Emergencias y del Plan Operativo pertinente.

Así, en el caso de las localidades aludidas, la Gerencia del Servicio Andaluz de Salud explicaba los criterios para la organización de las urgencias a una distancia de entre 15 y 17 kilómetros (de San Bartolomé de la Torre a Gibraleón, de un lado y de Escacena y Paterna del Campo a La Palma del Condado, de otro), considerando que esta asistencia quedaba asegurada sin discriminación frente a otras localidades del entorno, con un tiempo de desplazamiento dentro de los límites habituales para otros núcleos de población.

Ilustraba el informe administrativo con una tabla en la que desglosaba los recursos sanitarios disponibles en el Plan Operativo de Urgencias del Distrito Sanitario Condado-Campiña, resaltando los equipos móviles y servicios de urgencias de atención primaria cerrados temporalmente, en beneficio de la correlativa apertura de dichos recursos en ubicaciones que permitieran garantizar el doble circuito de pacientes COVID-19 y NO COVID-19.

Afirmaba que esta reorganización era temporal, condicionada a las exigencias de la pandemia, aun cuando nos parecía que parte del contenido de la respuesta obtenida de esa Dirección Gerencia, basculaba en algunos momentos hacia la valoración de otros criterios comparativos que pudieran motivar la necesidad o no del servicio de urgencias en los puntos aludidos, de forma estructural y, por ello, al margen de la crisis de salud pública, lo que, por prudencia, y ante la imposibilidad de asegurar una fecha de reapertura, aconsejó el mantenimiento de la investigación hasta prácticamente finales del año 2021, para aguardar el desenvolvimiento final de la misma una vez decaídas las medidas de reorganización de atención sanitaria más drásticas, como la de dispensación no presencial de la del nivel primario, que tuvo lugar en octubre de 2021.

Efectivamente, en esta última fecha se reanudó en sus mismos términos el Servicio de Urgencias de Atención Primaria reorganizado por la crisis de salud pública en el Distrito Sanitario objeto de la investigación de oficio, en correspondencia plena con el fundamento coyuntural que justificó su suspensión y a pesar de que en cierto modo la respuesta administrativa hubiese cuestionado su necesidad (queja 20/6019).



1.12.2.7. Derechos de las personas usuarias

...

En lo tocante al **derecho a la información**, el presente año ha presentado particularidades derivadas de las medidas y protocolos impuestos para el control de la pandemia y en este sentido se han planteado objeciones relativas a las restricciones de acompañamiento a las mujeres embarazadas en sus citas periódicas y pruebas ecográficas de seguimiento del período gestacional.

En todos los casos hemos considerado inviable apreciar irregularidad en la adopción de dichas prácticas cautelares y transitorias de protección sanitaria, en el marco de la pandemia, si bien poniendo el foco en la necesidad de la claridad de la información y transparencia de protocolos que sustentan estas medidas, como lo hacíamos al intervenir en la queja 21/6656, en la que emplazábamos a la Administración a dar respuesta fundada a las reiteradas reclamaciones interpuestas por la promotora de la queja sobre el particular.

...

1.12.2.8. Centros Sanitarios

...

Por otro lado, demandó nuestra intervención el **cierre del área de maternidad del Hospital Virgen de la Victoria de Málaga**, que respondía inicialmente a la necesidad de acondicionar espacios para atender la crisis sanitaria producida por la COVID-19 en la ciudad de Málaga. Conforme nos indicaba la Gerencia del centro hospitalario y la Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, había sido finalmente valorada como una oportunidad de gestión y reorganización de los servicios, que sin afectar a la plantilla de profesionales ni incidir en la calidad de la asistencia, permitiera una nueva forma de organización y atención a la mujer embarazada en la ciudad de Málaga.

Apoyaba el argumento la dotación de las instalaciones de las que dispone el Hospital Materno Infantil de Málaga, con un equipo de Cirugía Pediátrica y una Unidad de Cuidados Intensivos, y el acondicionamiento de las plantas y habitaciones reformadas para hospitalización, así como un hospital de Día para manejo ambulatorio de patología del embarazo, aportando datos de los que concluían que la unificación de las maternidades de ambos centros supone una apuesta por la mejora continua y la unificación de criterios y cuidados para las mujeres embarazadas de Málaga.

...

Igualmente, la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía nos informó sobre los avances y estado del proyectado **Plan de Infraestructuras Sanitarias en Andalucía 2020/2030**, anunciado en Consejo de Gobierno en el año 2019, como una herramienta de planificación necesaria.

Pues bien, nos indicaban que inicialmente se constituyeron los grupos de trabajo provinciales encargados de proponer una planificación de las infraestructuras sanitarias de sus provincias para la detección de necesidades y su priorización, quedando dicho propósito trastocado por la pandemia al haber afectado a la planificación y ejecución de las infraestructuras, por haber tenido que afrontar, de forma extraordinaria, las inversiones que dieran respuesta a la emergencia de salud pública.

Sobre el particular, nos adjuntaban el informe de la Consejería de Salud y Familias sobre la realización de inversiones en los centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud durante el año 2020, con detalle de la actividad inversora realizada (BOJA número 53 de 19 de marzo de 2021), concretando la fuente de financiación.

En suma, nos explicaban que las inversiones ejecutadas a causa de la crisis de salud pública, han supuesto una desactualización de las propuestas provinciales llamadas a conformar el mencionado Plan de Infraestructuras Sanitarias, por lo que se venía trabajando en su remodelación definitiva, mostrando esta Institución el deseo de su conocimiento en cuanto el proyecto esté ultimado.

...



1.12.2.9. Prestación farmacéutica

...

En otro orden de cuestiones, puntuales han sido las quejas sobre la autorización y financiación pública de medicamentos, que han girado sobre criterios de prescripción de anticoagulantes orales de nueva generación y prescripción de genéricos.

En el primer aspecto, algunos pacientes exponen su voluntad de ser tratados con medicamentos anticoagulantes orales de acción directa, habida cuenta de que en el contexto de pandemia se recurrió de forma más laxa a la prescripción de tipo de fármacos, no precisados de control, para evitar que los pacientes acudieran a los centros de salud, retornando ahora el rigor que se mantiene para su visado y financiación a los casos contemplados.

Desde la Administración sanitaria se nos viene informando sobre las competencias que ostenta el Sistema Nacional de Salud en cuanto a la financiación o no de los medicamentos y sobre la posibilidad de su financiación cuando concurren las indicaciones terapéuticas, en el caso que nos ocupa de los anticoagulantes orales, remitiéndonos a la información que sobre ello mantiene el Ministerio. Lo que nos lleva a aceptar la necesidad de hacer un uso eficiente de los recursos, siempre que se salvaguarden los derechos de las personas usuarias, aún preguntándonos en qué medida sería más eficiente la generalización de uso de estos medicamentos y si existen inequidades territoriales en las instrucciones internas sobre su prescripción.

...

1.12.2.10. Salud mental

...

Debemos terminar resaltando la figura de los profesionales de la Salud Mental (enfermería, trabajadores sociales, psicología clínica y psiquiatría), merecedores de todo nuestro respeto y admiración al haber sido fieles a sus pacientes durante toda la pandemia, dispensándoles un trato presencial nunca interrumpido, así como valoramos la tenacidad en el desempeño de su vocación, inaccesibles al desaliento de integrar una especialidad muchas veces subestimada por el sistema y por la propia profesión sanitaria.

1.13. Servicios Administrativos, Tributarios y Ordenación Económica

1.13.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.13.2.2. Administración Local

1.13.2.2.1. Gestión del Padrón de Habitantes

...

El empadronamiento es de una vital importancia para aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que demandan servicios que suelen estar vinculados a la vecindad, como son la educación o el sistema sanitario, donde es necesario acreditarla para acceder a un centro público o para asignar el profesional de atención primaria.

En el informe anual 2020 se puso de manifiesto la situación de vulnerabilidad de muchas familias que tras sufrir las consecuencias económicas de la pandemia quedaron, si cabe, en peor situación económica que con anterioridad al mes de marzo del mismo año.

Personas que como se recogió en el informe extraordinario redactado en octubre de 2020, "Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia", ante la falta de empleo y la escasez de recursos económicos necesitaron acogerse a las ayudas alimentaria o económica de urgencia, tanto por parte de los Ayuntamientos como por la Junta de Andalucía y que les requerían para acudir a ellas acreditar el empadronamiento en el municipio donde residían.



Son recurrentes las quejas relacionadas con las dificultades para empadronarse al no poder aportar los requisitos exigidos en la hoja padronal, referidos a la acreditación de la titularidad del domicilio donde reside, o a la autorización de sus propietarios. Expedientes, que en la mayoría de los casos, concluyen archivándose por no poder aportar los documentos que se les exige en la solicitud.

Una situación que deja desprotegidas a quienes necesiten documentar su vecindad para optar a una ayuda social, a la asistencia médica, a la escolarización de sus menores e incluso a poder participar en las convocatorias de adjudicación de una vivienda de protección oficial.

En este sentido y aludiendo al contenido de la citada Resolución de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local **"las facultades atribuidas al Ayuntamiento en el art. 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales para exigir la aportación de documentos a sus vecinos tienen como única finalidad comprobar la veracidad de los datos consignados, como textualmente señala el propio artículo"**.

Y lo más importante en relación a la exigencia del título de propiedad o contrato de alquiler es que **"... tan pronto como el gestor municipal adquiera la convicción de que los datos que constan en la inscripción padronal se ajustan a la realidad, deja de estar facultado para pedir al vecino ulteriores justificantes que acrediten aquel hecho"**.

Conforme a la Resolución de referencia, la incorporación de cualquiera de los títulos exigidos para incorporarlos al expediente administrativo **"... tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el domicilio que ha indicado"**, no atribuyendo a las Administraciones Locales **".. competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada,.."**.

Son ilustrativos algunos testimonios que traducen la importancia del empadronamiento para familias vulnerables. Así en la queja 21/5216, nos trasladan que necesita **"ayuda por el motivo del empadronamiento ya que yebo viviendo en la plaza (.....) casi 4 años con mi esposo (.....) y mis dos hijos de 3 y 1 año necesitamos ayuda ya que no tenemos trabajo y no podemos optar a ninguna ayuda también tengo problema con el médico ya que al no tener padrón no tengo médico fijo y estoy embarazada en enero doy a luz y no puedo empadronar al bebé y ningún sitio para ka le pueda dar su revisiones y vacuna ya que al no estar empadronado no le dan médico por eso pido ayuda para que vean mi situación y me puedan ayudar espero una respuesta de ayuda muchas gracias"**.

Una queja referente a la situación de una ciudadana que no puede empadronarse en el Padrón de Habitantes del municipio donde reside, por no aportar la documentación e información requerida según el modelo de la solicitud de inscripción del Ayuntamiento de Linares.

En el informe remitido por el Ayuntamiento en el expediente de queja traslada que **"Supervisada la documentación aportada para el citado trámite en fecha 3/12/2020 la misma adolece de falta de documentación, concretamente, del documento que acredite la titularidad o adjudicación del inmueble para el que solicita el alta, requisito imprescindible para el trámite solicitado ..."**

Desde el punto de vista del trámite del expediente, cumplen con todos los cauces formales exigidos, ya que la persona interesada al no disponer de los títulos exigidos no contestó al requerimiento notificado.

Si bien, el problema trasladado requiere que las administraciones locales profundicen más en la problemática que genera a las familias en situación de vulnerabilidad no estar empadronadas en el municipio y se invoque **"la potestad de aceptar más documentos, hechas las comprobaciones que considere oportunas (suministros de luz, agua, etc.)"**, pudiendo **"comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etcétera) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón"**.

Es por ello que en el contexto del expediente de queja y fundamentado entre otros en los preceptos legales analizados se formuló Resolución recomendando que se **"tramite el alta en el padrón municipal de la interesada Doña () y su familia"**. Y que se aplique el mismo criterio a cualquier ciudadano/a que



resida en el municipio y tenga las mismas o similares dificultades para acreditar la relación jurídica con la vivienda en la que reside.

Por tanto en la gestión del padrón municipal los ayuntamientos deberán guiarse por los principios de una buena administración con la finalidad de garantizar los derechos de las personas vulnerables.

Lo que conlleva aceptar en los expedientes de empadronamiento otros documentos distintos a los títulos de propiedad y contratos de arrendamiento, realizando las comprobaciones que estime oportunas para verificar el domicilio.

1.13.2.3. Administración Electrónica

...

Por otra parte, desde la declaración del estado de alarma las relaciones de las Administraciones públicas con la ciudadanía se han visto modificadas por la plena implantación y funcionamiento de la Administración Electrónica.

Las administraciones aun cuando básicamente han mantenido su actividad y la prestación de servicios públicos básicos y esenciales gracias a la utilización de medios telemáticos, también han evidenciado -en este periodo excepcional- las carencias y disfunciones que todavía presenta el desarrollo de la e-Administración en la Comunidad Autónoma.

Prueba de ello han sido las **numerosas quejas recibidas de personas desesperadas ante las dificultades que encontraban para realizar gestiones y trámites con las administraciones públicas utilizando las vías telemáticas** habilitadas por las mismas.

Somos conscientes de la adopción de medidas de planificación e impulso y coordinación interadministrativa por parte de la Administración del Estado para hacer realidad y facilitar la plena implantación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que configuran un escenario en el que, por un lado, la tramitación electrónica debe constituir la actuación habitual de las Administraciones en sus múltiples vertientes de gestión interna, de relación con los ciudadanos y de relación de aquellas entre sí; y, por otro lado, son necesarios servicios comunes, infraestructuras y otras soluciones tecnológicas que respondan a las múltiples previsiones realizadas en las mismas acerca del uso de los medios electrónicos.

En este contexto y en relación a lo que respecta a las actuaciones de la Junta de Andalucía, se ha tramitado la queja de oficio queja 21/1377, mediante la cual se ha requerido a la Dirección General de Estrategia Digital y Gobierno Abierto 2020 para que informara, entre otras cuestiones sobre las prestaciones, servicios y procedimientos que se hayan implantado para la autoorganización y gestión de la Administración electrónica de la Junta de Andalucía; además de las medidas adoptadas e implementadas para la simplificación de procedimientos especiales y sus trámites así como los planes de formación adecuados al personal al servicio para un uso eficiente y eficaz de los recursos que ofrece la sociedad digital

En el informe recibido se traslada la apuesta de la Junta de Andalucía por *"la implantación de una administración electrónica que cumpla con todas las necesidades impuestas por la normativa y por supuesto con la calidad, seguridad y confianza necesarias ..."* Una apuesta que se ha visto reflejada en *"la creación de la Agencia Digital de Andalucía que permitirá dar respuesta con más agilidad a las necesidades que dicha implantación requiere"*.

La Dirección General de Estrategia Digital, es responsable de una serie de plataformas que prestan servicios de manera horizontal a toda la organización de la Junta de Andalucía.

Entre las estrategias de trabajo nos trasladan que para la plena implementación de la administración electrónica se trabaja con *"los responsables de los procedimientos en mejorar la información que se presta, en hacerla más accesible y en conseguir que, incluso las personas afectadas por la innegable brecha digital y que, dadas las circunstancias, sufrieron la obligación de relacionarse electrónicamente"*



con la Junta de Andalucía, puedan acceder a los sistemas que se ponen a disposición de la Ciudadanía con la misma facilidad que ya lo hacen miles de andaluzas y andaluces”.

Dentro de las medidas puestas en marcha a raíz de la situación sanitaria descrita son de destacar las siguientes:

- “Creación e implantación de una herramienta para gestionar comunicaciones electrónicas de forma interna”.
- “Incorporación de servicios de consulta de datos”.
- “... Apuesta decidida por la automatización y robotización de procesos que ha permitido que se reduzcan las tareas de bajo valor añadido y los tiempos de tramitación en los procesos donde se incorporan...”. Una medida con amplio impacto en “la gestión de ayudas y subvenciones, en particular para las empresas y autónomos afectados por la crisis sanitaria y la posterior crisis económica”.

También nos informan de la impartición de formación a los funcionarios y empleados públicos que mejoren las capacidades tecnológicas de los mismos.

1.13.2.4. Ordenación Económica

1.13.2.4.2. Turismo

Para paliar los efectos de la Covid-19 en el sector del turismo andaluz se han adoptado medidas legislativas que fomentan el desarrollo de actividades económicas en nuestra comunidad.

Así el Decreto-ley 25/2020, de 29 de septiembre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se crea y regula el Bono Turístico Andaluz como consecuencia de la situación generada por el coronavirus (COVID-19), modificado sucesivamente por los Decreto-Ley 26/2020, de 13 de octubre, Decreto-ley 27/2020, de 22 de octubre, Decreto-ley 4/2021, de 23 de marzo, por los que se adoptan diversas medidas, con carácter urgente y extraordinario, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), y se modifican otras disposiciones normativas.

“Tal y como venían reclamando las empresas turísticas, con el fin de estimular la actividad económica y la recuperación del sector, se plantea la posibilidad de incentivar los viajes que realizan los andaluces por la Comunidad Autónoma de Andalucía por medio de la creación de un **Bono Turístico que ayude a sufragar los gastos derivados de las pernoctaciones que se realicen en estos viajes**”.

Una medida articulada a través de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva que “irá destinada a todas las personas con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía y residencia legal en España, así como a las personas titulares de la Tarjeta de Andaluz o Andaluza en el Exterior, que pernocten fuera de su municipio de residencia un mínimo de tres noches consecutivas en un alojamiento que tenga la consideración de servicio turístico conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía”.

Referido a esta medida se han recibido quejas en las que nos transmitían su disconformidad con la resolución desestimatoria del bono turístico. Situaciones ocasionadas por las distintas interpretaciones del contenido del Decreto y la tramitación de los expedientes.

Un ejemplo de ello son las quejas 21/7082 y 21/7277, en las que nos hacen llegar su **disconformidad con la resolución desestimatoria del bono turístico**, por no abonársele al menos las dos noches de su estancia de 4 pernoctaciones.

Así nos transmite que “durante el verano, pasé 4 noches hospedado en un hotel en Huelva, contactando directamente con el hotel. Tras la estancia, presenté el bono turístico andaluz, pero me lo han rechazado alegando que la estancia es más larga de los dos días que se establecen. Lo cual es entendible, pero no termino de comprender por qué al menos, no se han abonado las dos primeras noches o en caso de que sea necesario, dividir las facturas en dos partes, me lo hagan saber también. No me han dado



ninguna alternativa para alegar nada ni cómo realizar reclamación alguna, por este motivo, contacto con vosotros para ver qué puedo hacer en este caso”.

Otra cuestión es la planteada por un vecino de la provincia de Málaga que nos manifestó que llevaba **varios días intentando tramitar electrónicamente su solicitud de bonificación**, pero la plataforma se lo impedía siempre al darle la solicitud error.

Aunque de la información de la administración requerida se deduce que el sistema ha funcionado adecuadamente, de esta y otras quejas remitidas se deduce los numerosos problemas a los que se ha enfrentado la ciudadanía bien a la hora de solicitar el bono, bien a la de justificarlo, por lo que entendemos que la administración debe poner a disposición de los ciudadanos mayor información y soporte con la finalidad de no provocar el descrédito en la medida implementada, y el consiguiente perjuicio en las familias que lo utilizan y en los establecimientos que lo prestan.

1.14. Servicios de Interés General y Consumo

1.14.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.14.2.1. Servicios de interés general

1.14.2.1.1. Energía

1.14.2.1.1.1. Análisis específico del bono social eléctrico y la protección al consumidor vulnerable ante la crisis de la COVID-19 y la subida de la luz

La prohibición de cortes de suministros básicos establecida por la Disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre se extendía hasta la finalización del estado de alarma decretado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, prorrogado posteriormente por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, hasta el día 9 de mayo de 2021.

Dicha prohibición operaba de modo automático para consumidores en los que concurriese la condición de consumidor vulnerable, severo o en riesgo de exclusión social, es decir, para aquellas personas que contasen con bono social. Y no solo para el suministro eléctrico sino también para el suministro de agua y gas.

Para aquellos consumidores que, no pudiendo acreditar la titularidad del contrato de suministro, cumpliesen con los requisitos que dan derecho al reconocimiento de la condición de consumidor vulnerable o vulnerable severo, la garantía de no suspensión requería de la acreditación de dicha circunstancia mediante certificación por los servicios sociales competentes o por mediadores sociales ante la empresa suministradora.

Llegada la fecha, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.

Entre las medidas de carácter social acordadas, se prorrogó la prohibición de cortes de suministros básicos hasta el 9 de agosto de 2021. Posteriormente, se consideró necesaria una nueva prórroga de dicha medida hasta el 31 de octubre de 2021 para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica, ante la persistencia de las consecuencias sociales en esta fase de recuperación económica, que determinaban que fuera preciso, durante un tiempo limitado, la adopción de acciones paliativas que refuerzan la estructura de bienestar social (artículo primero del Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica).

Otra vez más, mediante Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, se consideró necesario **ampliar hasta el 28 de febrero de 2022 la garantía de prohibición de cortes de suministros básicos** a quienes cuenten con bono social, bajo la premisa de que diversos indicadores sociales mostraban que continuaba



el riesgo de afectación a los sectores más vulnerables de la población y de que una retirada prematura de la protección otorgada durante la crisis podría sumir a estos colectivos vulnerables en una situación peor incluso que la que habían tenido durante la crisis de la COVID-19.

Por otra parte, el Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, introdujo un **incremento de los descuentos del bono social**, como respuesta a la situación coyuntural del incremento de los precios de la electricidad y a fin de mitigar los efectos adversos derivados especialmente a situaciones de pobreza energética. Así, del 25% de descuento aplicable por bono social a la categoría de consumidor vulnerable pasó al 60%; y del 40%, aplicable a la categoría de consumidor vulnerable severo, pasó al 70%, ambos incrementos con vigencia inicialmente hasta el 31 de marzo de 2022 (prorrogada hasta el 30 de abril de 2022 en virtud de la disposición adicional 4ª del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre).

Igualmente se acuerda por Real Decreto-ley 23/2021 que el mínimo del **bono térmico** pasa de 25 a 35 euros y que la ayuda correspondiente a un consumidor vulnerable severo o en riesgo de exclusión social fuera un 60% superior a la asignada en su zona climática a un consumidor vulnerable.

La información publicada por el Ministerio sobre esta medida, en la que se hacía mención a un importe medio de 90 euros, ha dado lugar a cierta confusión en la población, a juzgar por algunas quejas recibidas en las que se ponía de manifiesto la convicción de que era el importe pendiente de cobrar.

En relación con este bono térmico también hemos de señalar que recibimos algunas quejas de centros de servicios sociales relativas a la dificultad de tramitación del pago correspondiente a 2020, a cargo de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que finalmente fueron subsanadas.

En cuanto a las **medidas fiscales** aprobadas para contener la escalada de precios en el recibo de la luz de consumidores vulnerables, se concretaron en:

-La aplicación del tipo impositivo del 10% del Impuesto sobre el Valor Añadido, a través del artículo 1 del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio. Este tipo impositivo se aplicaría durante seis meses a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de energía eléctrica efectuadas a favor de:

a) Titulares de contratos de suministro de electricidad, cuya potencia contratada sea inferior o igual a 10 kW, con independencia del nivel de tensión del suministro y la modalidad de contratación, cuando el precio medio aritmético del mercado diario correspondiente al último mes natural anterior al del último día del periodo de facturación haya superado los 45 €/MWh.

b) Titulares de contratos de suministro de electricidad que sean perceptores del bono social de electricidad y tengan reconocida la condición de vulnerable severo o vulnerable severo en riesgo de exclusión social, de conformidad con lo establecido en la normativa de bono social.

-La aplicación hasta 31 de diciembre de 2021 del tipo impositivo del 0,5% del Impuesto Especial sobre la Electricidad, establecida mediante la Disposición Adicional sexta del Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre.

Ambas rebajas fiscales se han prorrogado hasta el 30 de abril de 2022, en virtud del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre.

Con ocasión de la aprobación del Real Decreto-ley 17/2021 también se incorporó como novedad el denominado **Suministro Mínimo Vital**, introduciendo un nuevo artículo 45 bis en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y modificando las disposiciones de esta y del reglamento del bono social en cuanto a las garantías previas a la suspensión por impago.

La exposición de motivos de la norma, haciendo referencia a la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, pone de manifiesto la necesidad de articular instrumentos complementarios de protección de los consumidores de energía eléctrica en situación de vulnerabilidad, señalando la especial relevancia que adquiriría la propuesta en el contexto de precios de la electricidad y tras la pérdida del poder adquisitivo de las familias provocada en 2020 por la pandemia de la COVID-19.



El suministro mínimo vital resulta de aplicación a los consumidores vulnerables que hayan incurrido en el impago de sus facturas, una vez hayan transcurrido cuatro meses desde el primer requerimiento por parte de la comercializadora eléctrica sin que el pago se hubiera hecho efectivo. Supone el mantenimiento de una potencia mínima, que se ha fijado actualmente en 3,5 kW, durante un periodo de seis meses en los que el suministro no podrá ser interrumpido.

Con ello la norma pretende garantizar unas condiciones mínimas de confort frente a la situación de pobreza energética en la que se encuentran los consumidores en situación de vulnerabilidad (sic). Sin embargo, a juicio de esta Institución, la medida únicamente implica dilatar el tiempo para pagar la deuda (que no se condona y sigue pendiente) y limitar la potencia de quienes no puedan pagar, en ese momento, ni probablemente más adelante.

A nuestro entender el suministro mínimo vital debería consistir en garantizar a las familias vulnerables la gratuidad del consumo eléctrico hasta un máximo de kWh al mes, de forma que se garantice la cobertura de las necesidades esenciales de estas familias sin fomentar el despilfarro.

Este es el modelo que actualmente se viene aplicando para el suministro de agua por parte de algunas entidades suministradoras, a falta de concreción reglamentaria de lo dispuesto en la Disposición Adicional 16ª de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico publicaba a finales de 2021 los datos de pobreza energética, correspondientes a 2020. Estos datos registran una mejoría en el indicador de la pobreza energética escondida y se mantiene el indicador de gasto desproporcionado, pero muestran resultados desfavorables en el caso de los dos indicadores restantes (temperatura inadecuada en la vivienda en invierno y retraso en el pago de facturas, creciendo 3,3 puntos y 3,0 puntos, respectivamente, respecto de 2019).

En Andalucía los valores relativos a la imposibilidad de mantener una temperatura adecuada se sitúan en el 11,3% de la población y en un 13,2% los relativos al retraso en el pago de facturas. Ambos por encima de la media nacional de 10,9% y 9,6%, respectivamente.

La justificación de este último dato según el informe del Ministerio sería coherente con el contexto de crisis derivado de la pandemia de la COVID-19, pues la paralización de la actividad económica habría tenido un impacto significativo en la pérdida de empleo, reduciendo el nivel de ingresos de los hogares.

Pese a las medidas adoptadas para la protección de consumidores vulnerables (prohibición de cortes y paralización de plazos para suspensión por impago), el propio informe concluye que *"los datos analizados reflejan la necesidad de continuar trabajando en medidas orientadas a reducir el número de hogares que se encuentran en situación de pobreza energética y a reducir el impacto de la misma entre la población más vulnerable"*.

Coincidimos plenamente con esta valoración y, en tal sentido, venimos solicitando una mejora de la regulación para atender situaciones de pobreza energética. Como hemos señalado anteriormente, a nuestro juicio la actual regulación del suministro mínimo energético dista mucho de garantizar la medida que su propio nombre contiene y la del bono social presenta inconvenientes, tanto de fondo (personas beneficiarias) como de forma (dificultades en la gestión) que impiden la plena y efectiva atención a situaciones de pobreza energética.

Desde esta Institución pedimos que se incluyan a **otros colectivos en el bono social**, además de las familias en situación de vulnerabilidad económica, mediante la aprobación de **nuevos tramos bonificados**, porque entendemos que la subida de la luz está afectando de forma muy directa y muy dura a las clases medias y bajas que no cuentan con esta cobertura.

Asimismo, seguimos detectando disfunciones en la gestión del bono social a través de las comercializadoras de referencia en relación con el acceso a la información de datos de renta.

Hemos de señalar al respecto que el año pasado iniciamos de oficio la queja 21/4322 para proponer **soluciones ante las dificultades encontradas por algunas familias numerosas para renovación del bono**



social por las dilaciones del trámite de renovación del carnet de familia numerosa. Dado que la normativa sobre bono social en principio amparaba la respuesta negativa de las comercializadoras de referencia, les sugerimos la posibilidad de conceder el bono social de forma condicionada o, en su defecto, el otorgamiento de efectos retroactivos a la concesión del bono social.

Energía XXI (grupo Endesa) nos detalla que los descuentos deben liquidarse ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en la primera quincena del mes siguiente al mes en que se efectúan, sin posibilidad de hacerlo de manera retroactiva. Gas & Power (grupo Naturgy) se ha comprometido a trasladar a los organismos implicados en la gestión y regulación del bono social, las dificultades mencionadas y la propuesta efectuada. Curenergía (grupo Iberdrola), sin embargo, nos indica que se han venido tramitando las renovaciones del bono social con la presentación de la solicitud de renovación del título efectuada a la Administración Autonómica correspondiente. El plazo de vigencia considerado en estas renovaciones sería el que se refleje en la solicitud de renovación o, en su defecto, de seis meses.

Actualmente nos encontramos a la espera de información relativa al resultado de las gestiones desarrolladas por el Defensor del Pueblo estatal ante la Secretaría de Estado de Energía para una posible **modificación de la normativa del bono social** que permita dar respuesta a estas situaciones.

“Es necesario mejorar la eficiencia energética de los hogares andaluces amenazados por situaciones de pobreza energética”

Esperamos que las iniciativas regulatorias anunciadas por el Ministerio, que incluirán la ampliación de la población susceptible de recibir el bono social y la renovación automática del mismo para los beneficiarios, puedan mejorar notablemente el sistema de protección actual.

Desde nuestra perspectiva, esta regulación debería partir de la premisa previa del reconocimiento y garantía legal del **derecho de acceso a los servicios de interés general**, que debería suponer el derecho de todas las personas a unas prestaciones mínimas que satisfagan sus necesidades básicas, incluyendo la prohibición de interrupción en su prestación a quienes no puedan pagarlos por sus circunstancias

personales o económicas.

Como medida complementaria también consideramos imprescindible, a fin de conseguir el **ahorro de consumo energético**, que se aprueben disposiciones destinadas a **mejorar la eficiencia energética de los hogares andaluces**, especialmente de aquellas familias más amenazadas por situaciones de pobreza energética, incluyendo ayudas para mejorar el aislamiento térmico de los hogares, renovar las instalaciones eléctricas y facilitar la adquisición de electrodomésticos más eficientes.

Por último, en relación con las medidas de protección frente a la pobreza energética, también podemos citar que el Real Decreto-ley 8/2021 estableció en su artículo 5 una nueva regulación del **supuesto COVID para obtener el bono social**, atendiendo a la renta del mes anterior a la presentación de la solicitud y no a la del ejercicio fiscal cerrado que constituye el supuesto general.

Este bono social específico ya se había regulado con ocasión del primer y segundo estado de alarma (art. 28 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo y D.A. 6ª del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre) pero se detallaba ahora mejor y se establecía cómo afecta a quienes ya contasen con este bono social, cuya vigencia estaba prevista hasta el 30 de junio de 2021.

En cualquier caso, la condición de consumidor vulnerable prevista en esta nueva regulación y, por tanto, el derecho a percibir el bono social se extinguiría con fecha 9 de agosto de 2021, sin perjuicio de la posibilidad de acogerse a dicha condición en cualquier momento anterior o posterior a esa fecha al amparo del resto de supuestos previstos en la normativa general de bono social. El Real Decreto-ley 16/2021



también prorrogó la vigencia de este supuesto particular de bono social hasta el 31 de octubre de 2021 y el Real Decreto-ley 21/2021 lo renovó automáticamente hasta el 28 de febrero de 2022.

Por cierto, según la información proporcionada a esta Institución en reunión de coordinación con Endesa en diciembre de 2020, tanto los incluidos en la regulación de abril como los de la regulación de septiembre de 2020, solo sumaban 494 puntos de suministros en Andalucía con su comercializadora de referencia.

Desconocemos los datos de otras comercializadoras de referencia así como los datos posteriores correspondientes al nuevo bono social COVID aprobado en mayo de 2021, si bien sería de interés conocer el alcance de esta medida para su oportuna valoración. La inexistencia de quejas relativas a la tramitación de este peculiar bono social nos lleva ciertamente a pensar que el número de solicitudes ha sido escaso, no sabemos si por falta de difusión o por falta de necesidad de la medida dado que desde el primer momento la persona podía acogerse al bono social ordinario cuya vigencia es de dos años como regla general.

1.14.2.1.3. Servicios financieros

...

Esta Institución viene mostrando su preocupación desde hace tiempo por este fenómeno que ha dado en llamarse "exclusión financiera", como lo demuestra la organización en 2018 de un Seminario cuyo objeto era poner de manifiesto que no se trataba solo de un problema de cierre de sucursales en el ámbito rural.

Sobre los problemas que supone la progresiva digitalización de servicios -que no solo afecta a los servicios financieros- para aquellas personas que carecen de las habilidades, los conocimientos o los medios para desenvolverse adecuadamente en el mundo digital, hemos hecho mención en el Informe Extraordinario sobre Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19.

Asimismo, el pasado 20 de mayo también tuvimos ocasión de celebrar una Jornada que precisamente llevaba por título "Brecha digital, la nueva exclusión" con objeto de abordar este problema y proponer medidas de solución.

Aunque el problema es complejo y las soluciones se presentan difíciles de encontrar y aplicar, esta Institución seguirá insistiendo en la necesidad de adoptar medidas que impidan que continúe el proceso de exclusión de las personas mayores de los servicios financieros.

...

1.14.2.1.4. Telefonía e Internet

1.14.2.1.4.1. Brecha digital

Del mismo modo que el confinamiento obligado de la población por la Covid-19 puso de relieve las ventajas y utilidades de pertenecer a la nueva sociedad digital, también nos ha permitido conocer las carencias que presenta la misma y nos ha llevado a atisbar las graves consecuencias que para amplios sectores de la población se derivan de su falta de acceso a las nuevas tecnologías.

Nadie duda hoy de que la **brecha digital es la expresión de una nueva forma de exclusión social** 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.

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 para 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.

La preocupación de esta Institución ante las consecuencias que puede tener la brecha digital para la sociedad presente y futura nos llevó a organizar el 20 de mayo de 2021 una **Jornada de debate y reflexión** bajo el título "**Brecha digital. La nueva exclusión**", que contó con la participación de expertos y representantes de la Universidad y la Administración, y nos permitió abordar en detalle las múltiples manifestaciones de esta nueva realidad y debatir acerca de las medidas y soluciones para enfrentarla.

Entre las propuestas que fueron objeto de debate se incluyeron las que esta Institución expuso con ocasión del Informe Extraordinario presentado ante el Parlamento de Andalucía bajo el título "**Derechos de la ciudadanía durante la Covid-19. Primera ola de la pandemia**".

Dichas **propuestas** iban destinadas a favorecer la inclusión digital de todas las personas e incluían, como primera medida a adoptar, **el reconocimiento del derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad, asequibilidad y universalidad a los servicios de la sociedad digital.**

Un reconocimiento que, a nuestro juicio, debe tener un rango normativo suficiente para constituir una verdadera garantía frente a posibles vulneraciones de este derecho y para conformar un auténtico derecho subjetivo. Y esto solo puede conseguirse con un reconocimiento de este derecho a nivel constitucional y estatutario.

La consecuencia práctica de este derecho debe ser **que todas las personas tengan la posibilidad de disponer de los medios y la formación necesaria para acceder a los servicios que ofrece la nueva sociedad digital.**

...

1.14.2.1.5. Servicios de transporte

...

Como continuación de las quejas recibidas el año pasado por la cancelación de viajes y servicios de transporte aéreo, a causa de la declaración del estado de alarma o por incidencias relacionadas con las medidas de restricción adoptadas, en 2021 se recibieron algunas quejas por falta de pago de los correspondientes importes pese a que las compañías habrían admitido la reclamación o, incluso, existiendo resolución favorable de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA). Así ocurría en las quejas 20/7954, 21/0507, 21/1807, 21/3505, 21/3909, 21/5781, 21/8810.



En estos casos nos limitamos a trasladar la información que publica la página web de AESA, en la que se aclaran los procedimientos de reclamación. En caso de optar por presentar reclamación ante el servicio de consumo correspondiente al domicilio de la persona que nos presentaba queja, nuestra intervención solo procede si no obtuviera respuesta en el plazo establecido o se produjese otra irregularidad en la actuación administrativa. En el supuesto de haberse producido la intervención de la AESA tenemos que recordar que su supervisión corresponde al Defensor del pueblo estatal.

...

1.15. Sostenibilidad, Medioambiente y Obras Públicas

1.15.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.15.2.1. Contaminación acústica

Como cada año, en materia de contaminación acústica suelen repetirse cíclicamente las quejas recibidas en la Institución, si bien es destacable que en el año 2021, contrariamente a lo que pudiera haberse auspiciado, **no se ha notado un aumento de quejas por ruidos** derivados de la ampliación de autorizaciones para terrazas de veladores en la vía pública, debido a las restricciones de aforo en el interior de los locales.

Quizás ello se deba a la conciencia de la ciudadanía de que, con una mayor tolerancia, solidaridad y empatía, contribuiría a impulsar la recuperación de la actividad económica, tan fuertemente ligada al sector hostelero y al turismo; cabe también pensar que los hosteleros están haciendo grandes esfuerzos por ajustar sus actividades a niveles acústicos tolerables para hacerlas compatibles con el descanso de quienes residen en sus entornos.

...

1.15.2.1.2. Actividades no clasificadas

...

Otro tipo de contaminación acústica es el que tratamos en la queja 21/2949, aún en tramitación a fecha de cierre de este Informe Anual, y en la que una vecina de Huétor Vega (Granada), se quejaba de que unos jardines públicos que había tras la parte trasera de su vivienda, prácticamente colindantes, habían sido reconvertidos por el Ayuntamiento en pista multideportiva, dando lugar a **juegos constantes con balón, golpes en la pared de su casa, impactos por saltos con monopatines y patinetes y concentraciones de jóvenes celebrando botellón**.

Estas actividades generaban elevados niveles de ruido, que sufría especialmente el interesado por pasar más tiempo en su domicilio debido al teletrabajo que las medidas sanitarias por el COVID-19 han propiciado en diversos sectores laborales, pero que también afectaba a sus hijos menores de edad a la hora de realizar sus tareas escolares o estudiar.

...

1.15.2.3. Desarrollo rural y energías renovables

La vinculación de las personas residentes en núcleos rurales y las recientes tendencias de vuelta a los pueblos que, indirectamente, ha provocado la pandemia de la COVID-19, está fortaleciendo las conciencias de quienes se resisten a perder su patrimonio cultural y etnográfico, lo que se está viendo plasmado en la **oposición colectiva a diferentes iniciativas, como las grandes extensiones de parque solares fotovoltaicos o huertos solares**.

...



1.17. Vivienda

1.17.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.17.2.1. Desahucios

...

La crisis sanitaria del coronavirus no ha acabado con los desahucios de viviendas, si bien sí los ha atenuado, sobre todo en el primer año de pandemia. Así, en Andalucía se ha pasado de 8.806 lanzamientos en 2019 a 4.517 en el año 2020 y en los tres primeros trimestres de 2021, 5.008. La mayor parte de los lanzamientos fue consecuencia de procedimientos derivados de la Ley de Arrendamientos Urbanos, seguidos de los derivados de ejecuciones hipotecarias y un pequeño porcentaje obedeció a otras causas (ocupaciones sin título, cesiones en precario, etc.).

Las medidas relativas a la suspensión de lanzamientos y desahucios en determinadas circunstancias dictadas en el contexto de la crisis de la COVID-19 se contienen en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, el cual ha sido sucesivamente modificado para ampliar el plazo de vigencia de las medidas (la última vez por el Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, que aprobó una ampliación hasta el 28 de febrero de 2022), y forman parte del denominado "escudo social".

Las principales medidas consisten en la suspensión de los desahucios y lanzamientos de arrendatarios vulnerables en juicios verbales por reclamación de rentas o expiración del plazo de duración de sus contratos y en una suspensión que afecta solo a personas jurídicas y personas físicas titulares de más de diez viviendas que pretendan el lanzamiento de personas que no cuenten con título habilitante para residir en la propiedad afectada.

Los casos que llegan a esta Institución son de muy diversa índole, tanto relativos a desahucios por impago de la renta del alquiler, como desahucios por ocupación en precario, normalmente de viviendas de grandes tenedores, y desahucios administrativos de viviendas públicas. Ciertamente **en la gran mayoría de los casos hemos podido observar cómo los lanzamientos se suspendieron, al constatare por los servicios sociales la situación de vulnerabilidad de la familia y estimarse por los juzgados correspondientes el resto de requisitos previstos legalmente** para ello.

La crisis económica provocada por la pandemia, no obstante, ha dificultado aún más que las familias en situación de exclusión social pudieran adquirir una estabilidad económica que les permitiese procurarse una alternativa habitacional.

...

1.17.2.2. Necesidad de vivienda

...

Como buena noticia en este sentido, el Ayuntamiento de Cabra del Santo Cristo (Jaén) nos ha comunicado este año 2021 que, tras la Resolución que le formulamos en el año 2019 y con la recuperación de la normal actividad administrativa con el fin del Estado de Alarma provocado por la COVID-19, finalmente se ha puesto en marcha el Registro Municipal de Vivienda Protegida, por lo que pudimos proceder al cierre de la queja 18/4289.

...

1.17.2.3. Ayudas al alquiler para personas con ingresos limitados

1.17.2.3.3. Convocatorias de ayudas al alquiler para personas con ingresos limitados para hacer frente al impacto de la COVID-19

En el año 2020 se pusieron en marcha en Andalucía dos programas de ayuda al alquiler en régimen de concurrencia no competitiva para hacer frente al impacto de la COVID-19: ayudas para contribuir a



minimizar el impacto económico y social del COVID-19 y ayudas a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, y a las Administraciones públicas, empresas públicas y entidades sin ánimo de lucro, que faciliten una solución habitacional a dichas personas.

Aunque en ambos casos la tramitación fue más ágil que en la convocatoria 2018 (debido a su carácter más restringido y a que se priorizó la tramitación de las de 2020 frente a un criterio cronológico), también se excedieron los plazos fijados, de forma que se han alargado más de un año, sin que en el mes de diciembre de 2021 se puedan dar completamente por finalizadas. Las quejas presentadas a este respecto han sido sin embargo de mucho menor cuantía que las relativas a las otras convocatorias a las que hemos hecho referencia, iniciando actuaciones en aquellos casos que por fecha de prestación de las solicitudes debían estar resueltas y solicitando información a la delegación territorial competente sobre su estado de tramitación (quejas 20/6947, 20/8554, 20/8560, 21/1550, 21/2272, 21/2569, 21/2739, 21/3208, etc.).

Por otra parte, en las bases reguladoras de la convocatoria de "ayudas a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables" se establecía que las solicitudes se presentarían de manera telemática por los servicios sociales comunitarios en nombre de las personas interesadas. En el municipio de La Zubia en Granada, sin embargo, Sonia nos contaba que en los servicios sociales le habían indicado que no podían realizar dicho trámite al carecer de firma electrónica. Por ello debimos formular una Resolución al Ayuntamiento, que se encuentra pendiente de respuesta, en el sentido de que se den las órdenes oportunas y dispongan los medios necesarios para que el personal funcionario municipal cuente con la firma electrónica y el certificado de empleado público que les identifique y habilite, entre otras cuestiones, para poder firmar en nombre de las personas interesadas en las circunstancias en las que las diversas normas aplicables así lo permitan; así como para que se cree y mantenga actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde conste el personal funcionario habilitado para este tipo de identificación o firma, así como el alcance de la mencionada habilitación (queja 20/6612).

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

1.17.3.2. Resoluciones no aceptadas

...

- Queja 20/4771, dirigida a la Secretaría General de Vivienda, relativa al período de la situación de vulnerabilidad a causa de COVID-19 a considerar para la concesión de ayuda aprobada.

...



REVISTA DEL INFORME ANUAL

01. A debate

Medidas cautelares frente a la pandemia

La necesidad de imposición legal de la solidaridad

En diciembre de 2021 la Junta de Andalucía publicó oficialmente las órdenes de la Consejería de Salud y Familias de 3 y de 16 de diciembre de 2021, en las que se establecía, respectivamente, como medida preventiva de salud pública, **la exigencia de certificado Covid-19 o de prueba diagnóstica**, tanto para acceder a centros sanitarios con internamiento y centros sociosanitarios de carácter residencial, como para el acceso de las personas usuarias al espacio interior de establecimientos de hostelería, ocio y esparcimiento, adoptadas al amparo de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública y la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en relación con la normativa autonómica de aplicación (Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía y Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía).

La decisión de la autoridad sanitaria requería a las personas incluidas hasta ese momento en el calendario de la Estrategia de Vacunación (mayores de 12 años), el Certificado Covid, -bien de vacunación con pauta completa, bien de recuperación de la infección en los últimos seis meses-, o prueba diagnóstica negativa que descartara la presencia de un contagio (PCR realizada en las últimas 72 horas o test de antígenos de las últimas 48 horas).

Los espacios delimitados para la aplicación de esta medida incluyeron el acceso a centros sanitarios con internamiento y a centros sociosanitarios de carácter residencial, así como a los espacios interiores de establecimientos públicos de hostelería u ocio nocturno.

Respecto de los primeros, como razonó la Orden de 3 de diciembre de 2021, por tratarse de establecimientos en los que se desarrollan actividades esenciales y en los que un brote repercute tanto a nivel individual como colectivo, influyendo en el funcionamiento y capacidad de prestación sanitaria y social de estos hospitales y centros y en un personal calificado como esencial (sanitario y sociosanitario).

En cuanto a los segundos, la Orden de 16 de diciembre de 2021 fundó la decisión en la consideración de tratarse de espacios y actividades que presentan mayor riesgo de transmisión.

Como potencialmente limitadoras de derechos fundamentales, las medidas fueron elevadas para su ratificación judicial y, aunque con vaivenes previos, la obtuvieron de la Sala de lo Contencioso Administrativo en Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA), que había rechazado la petición inicial de la Consejería de Salud y Familias por no delimitar el período temporal para el que pretendía su vigencia, respaldándola el órgano judicial una vez subsanada esta inconcreción, al entender que concurren en ella los elementos de proporcionalidad, necesidad e idoneidad.

La necesidad de la medida preventiva radica en el incremento de la tasa de incidencia en los contagios, especialmente advertida en determinadas franjas de edad y en el riesgo de su elevación en el período de fiestas navideñas.

La idoneidad se residenciaba en la capacidad de la medida para reducir, aunque no eliminar, el riesgo de nuevos contagios, extraída de la correlación directa entre vacunación y disminución de la posibilidad de transmisión del virus, que la Consejería de Salud y Familias afirmaba que concluían estudios (sin especificar) y, a la inversa, en la mayor probabilidad de las personas sin inmunidad de infectarse y de transmitir el contagio con mayor carga viral.

Por su parte, el TSJA consideró proporcionales los medios exigidos para el acceso (Certificado Covid o prueba diagnóstica), por no implicar, directa o indirectamente, ni la obligación de vacunarse ni la exhibición de información médica que pudiera calificarse como excesiva en el contexto de la pandemia.



Ello no obstante, el Defensor del Pueblo Andaluz recibió las consideraciones remitidas por un buen número de personas rebatiendo vehementemente la legalidad de las medidas preventivas adoptadas, al amparo de argumentaciones variopintas, todas ellas centradas en la vulneración de derechos personales, como individuos aisladamente considerados, obviando el enfoque más amplio de nuestra condición de miembros plenos de una sociedad y de un mundo, que no puede abstraerse de las específicas circunstancias de sus coyunturas históricas.

Una parte de la población, que entendemos minoritaria, rehúsa posibles limitaciones, siquiera sean puntuales, que condicionen el ejercicio de algunos de sus derechos y, en este fenómeno parecen converger motivaciones que no tienen únicamente por causa la insolidaridad y el individualismo acérrimo, puesto que de algunos de los relatos recibidos extraemos la impresión de que las decisiones defectuosamente justificadas de los responsables públicos contribuyen a alimentar esta resistencia.

Un claro ejemplo lo proporciona el reconocimiento abiertamente explicitado por tales responsables, acerca de que la medida persigue mover, incitar o incluso presionar hacia la vacunación del mayor número de miembros de la sociedad. Finalidad que, obvio es remarcarlo, aunque deseable y conveniente, queda extramuros del marco jurídico vigente y de los razonamientos respaldados por la ratificación judicial de la decisión. Esto es, se aparta de la finalidad preventiva reconocida expresamente en la misma.

Antes al contrario, un sustento en la adecuada difusión de las posiciones científicas más solventes, identificadas y citadas las fuentes que las sustentan, revestiría mayor utilidad para la concienciación individual de los beneficios de la vacunación, que la manifestación de argumentos ajenos al contenido de las órdenes que, a la postre, abonan el escepticismo y socavan la credibilidad en sus fundamentos.

Más aún, es precisa una concreción de los estudios científicos que justifican la adopción de una medida preventiva que restringe derechos fundamentales, como respaldo de los motivos razonables que concurren para considerar que su adopción es eficaz.

Otros ejemplos, sobre los que no podemos avanzar una conclusión al estar aún en vía de análisis, viene de la mano de la aparente falta de uniformidad en la aplicación de las medidas preventivas en vigor, generales o específicas, en función de los diferentes Distritos Sanitarios e incluso de la posible extralimitación de su ámbito.

“En una sociedad madura y debidamente informada no cabe otra opción que la del compromiso colectivo”

En el plano exclusivamente sociológico, comprobamos cómo la exposición a las redes sociales de gran parte de la población contrasta con el celo que suscita la posible vulneración del derecho a la protección de datos personales en virtud de las medidas preventivas de salud pública que analizamos, lo que no deja de ser un fenómeno llamativo, aunque entre lo primero y lo segundo medie un matiz diferenciador importante, que es el de la voluntariedad de la persona respecto de aquella parte de su individualidad a la que franquea el acceso.

Por lo que a esta Institución se refiere, la posición es favorable a la vacunación sin ambages, entendiendo que **en una sociedad madura y debidamente informada no cabe otra opción que la del compromiso colectivo.**

En lo alusivo a las medidas preventivas analizadas y con independencia de las dudas que suscite su eficacia, entendemos que, adoptadas dentro del marco del ordenamiento jurídico vigente, persiguen luchar contra la transmisión comunitaria descontrolada de la infección, con los medios menos severos a nuestro alcance. Entre tales medios de lucha, ninguno tan eficaz como el de la responsabilidad individual, que evitaría que la solidaridad social tuviera que ser legalmente impuesta.



02. Nuestras propuestas

Una escuela segura frente a la Covid-19

Una responsabilidad compartida entre las administraciones

La seguridad de los colegios ante los contagios por la pandemia ha constituido un objetivo de primer orden para las autoridades. Con tal propósito se han venido aprobando diversas iniciativas y documentos para el mantenimiento de los centros escolares relacionadas con la limpieza, higiene y desinfección dirigidas principalmente a los municipios responsables de dichas labores.

La competencia de los ayuntamientos en las labores señaladas no resulta cuestionable. La Ley de Bases de Régimen Local, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local o la propia Ley de Educación reconocen la obligación de las corporaciones locales en la conservación, mantenimiento y la vigilancia de los edificios escolares de educación infantil, primaria o especial.

Ahora bien, **¿tienen capacidad los ayuntamientos de pequeña entidad para atender estas funciones?**, ¿pueden asumir el incremento de tareas de estas actividades impuestas para frenar la propagación de la pandemia? Nuestra experiencia nos inclina a responder negativamente ante estos interrogantes.

“Iniciativas y documentos para el mantenimiento de los centros escolares relacionadas con la limpieza, higiene y desinfección”

La descripción de un genérico concepto de mantenimiento y limpieza que han debido asumir las corporaciones locales ha tenido con las medidas anti-pandemia una mayor exigencia y complejidad; lo que se traduce indefectiblemente en gasto. Un gasto que si ya resultaba complicado hacer frente en condiciones de normalidad para municipios pequeños, ahora esta ardua labor se antoja casi imposible.

Para solucionar este reto hemos de centrar la mirada en las Diputaciones Provinciales encargadas de prestar apoyo y asistencia a los ayuntamientos de menor entidad y, previsiblemente, dotados de menor capacidad

para responder a las exigencias que la normativa especial para luchar contra la pandemia ha regulado para los servicios educativos en sus respectivos municipios.

En este contexto, iniciamos una actuación de oficio preguntando a las ocho Diputaciones Provinciales de Andalucía sobre las actuaciones realizadas o previstas para ayudar a los ayuntamientos de menor entidad en las labores de limpieza y mantenimiento de los colegios.

Sus respuestas dibujan una situación compleja y diferenciada que dificultan elaborar unas conclusiones generales rigurosas. Pero, en todo caso, estamos convencidos de que debe encontrarse un espacio común para posibilitar el más eficaz cumplimiento de las exigencias definidas para los servicios de mantenimiento de centros educativos adscritos a los municipios gracias a la disponibilidad de vías presupuestarias autonómicas y provinciales.

Ciertamente las condiciones de seguridad, limpieza y mantenimiento de los centros docentes que se ven, lógicamente, acrecentadas para reforzar sus efectos de seguridad sanitaria, merecen su adecuada evaluación y asignación de recursos. Si tales funciones deben desplegarse dotadas de un especial desarrollo y refuerzo, correlativamente deberán adoptarse las medidas necesarias con su cobertura presupuestaria.

El criterio señalado nos ha llevado a dirigir una sugerencia a la Consejería de Educación y a las ocho Diputaciones Provinciales de Andalucía para que cuenten con vías de apoyo a los ayuntamientos en el incremento de sus responsabilidades de mantenimiento y limpieza de los colegios impuestas por las autoridades sanitarias para evitar la propagación de la pandemia ([queja 20/8282](#)).



Más información en Informe Anual 2021. Capítulo 1.4. Educación, epígrafe 1.4.1.

Garantías de acceso universal a los servicios de la sociedad de la información

Nadie duda hoy de que la brecha digital es **la expresión de una nueva forma de exclusión social** que afecta a colectivos muy amplios y, en mayor o menor medida, a grandes capas de nuestra sociedad.

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, 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.

“El reconocimiento del derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad, asequibilidad y universalidad a los servicios de la sociedad digital”

La preocupación de esta Institución ante las consecuencias que puede tener la brecha digital para la sociedad presente y futura nos llevó a organizar el 20 de mayo de 2021 una **jornada de debate y reflexión** bajo el título **“Brecha digital. La nueva exclusión”**, que contó con la participación de expertos y representantes de la Universidad y la Administración, y nos permitió abordar en detalle las múltiples manifestaciones de esta nueva realidad y debatir acerca de las medidas y soluciones para enfrentarla.

Entre las propuestas que fueron objeto de debate se incluyeron las que esta Institución expuso con ocasión del Informe Extraordinario presentado ante el Parlamento de Andalucía bajo el título **“Derechos de la ciudadanía durante la Covid-19. Primera ola de la pandemia”**.

Dichas propuestas iban destinadas a favorecer la inclusión digital de todas las personas e incluían, como primera medida a adoptar, **el reconocimiento del derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad, asequibilidad y universalidad a los servicios de la sociedad digital**.

La consecuencia práctica de este derecho debe ser **que todas las personas tengan la posibilidad de disponer de los medios y la formación necesaria para acceder a los servicios que ofrece la nueva sociedad digital**.

Más Información en Informe Anual 2021. Capítulo 1.14. Servicios de interés general y Consumo, epígrafe 1.14.2.1.4.1. Brecha digital.

Posibilidades de intervención mediadora de los defensores del pueblo en el ámbito contencioso administrativo

La mediación extrajudicial que está llevando a cabo el Defensor del Pueblo Andaluz, está mejorando las relaciones entre administrados y administraciones públicas. Por ello, se plantea ahora la posibilidad de explorar la mediación en la esfera intrajudicial

Hace unos años, en concreto en 2015, el Defensor del Pueblo Andaluz se planteó incorporar una nueva forma de gestionar las quejas ciudadanas, referidas a las controversias que se originan, fundamentalmente, entre sociedad y administraciones públicas.



El enfoque innovador requería otorgar una mirada distinta a la forma en que, desde sus comienzos, décadas atrás, se cumple con la función garantista que debe procurar la Defensoría.

Para ello, se analizó y debatió en profundidad acerca de las dificultades legales que podría generar incorporar la mediación, como herramienta no prevista expresamente en la ley reguladora de la figura del Defensor y se consideraron todos los obstáculos que, a priori, podría originar el cumplimiento del proceso mediador y sus características esenciales, manteniendo siempre el obligado respeto a los elementos definitorios de la Institución en la que se pretendía encuadrar.

La experiencia comenzó con humildad pero con convencimiento en 2016 y, actualmente, la mediación ya es una realidad. La mediación se conforma como una herramienta que funciona en paralelo a la actividad de supervisión clásica, que la ley recoge de forma expresa.

No ha sido fácil lograr estos avances, sobre todo por la falta de comprensión general de la herramienta y de la capacidad de asumir que puede ser útil y eficaz en la parcela del derecho administrativo, que presenta, históricamente, rigideces propias del sistema, el necesario sometimiento de la Administración al principio de legalidad y una asimetría entre las partes que protagonizarán el proceso, en la que además existe un procedimiento como el administrativo, en términos generales, complejo para la ciudadanía.

“El Defensor pueda convertirse en una figura mediadora para los supuestos en que el juzgado o tribunal decida derivar un asunto a mediación”

Sin embargo, se cuenta con datos suficientes para afirmar que la mediación extrajudicial que está llevando a cabo el Defensor del Pueblo Andaluz, está evitando pleitos, alcanzando soluciones consensuadas en el marco de la norma y mejorando las relaciones entre administrados y administraciones públicas.

Los resultados que arroja este camino han generado confianza y satisfacción, tanto en la ciudadanía como en las distintas administraciones públicas y ello constituye un aval para continuar consolidando este mecanismo de gestión de conflictos sociales en el ámbito del derecho administrativo. Por ello, se plantea ahora la posibilidad de explorar la mediación en la esfera intrajudicial.

Acercar la Institución del Defensor del Pueblo a la Jurisdicción contencioso-administrativa, con la que tradicionalmente ha habido una relación de mutuo respeto a las parcelas de cada cual, cuestión obligada por ley, exige máxima prudencia.

Los espacios en los que interviene un tribunal no pueden ser ocupados por el Defensor del Pueblo, estando obligado a no intervenir en esos asuntos, en lógica coherencia con la independencia judicial que consagra nuestra Constitución.

Sin embargo, ello no obsta para que el Defensor pueda convertirse en una figura mediadora para los supuestos en que el juzgado o tribunal decida derivar un asunto a mediación, en la medida en que a partir de ese momento, y hasta tanto los autos no vuelvan a activarse, la jurisdicción simplemente se mantiene en suspenso, a la espera.

El Consejo General del Poder Judicial manifiesta expresamente en su guía para la práctica de la mediación intrajudicial contencioso-administrativa que estos mecanismos se conforman como solución complementaria o alternativa al litigio, con las bondades que ello comporta para las partes, para la sociedad, para las dinámicas de los propios Tribunales.

Así pues, el Defensor del Pueblo Andaluz ha firmado con dicho Consejo un convenio de colaboración que, amén de mostrar el interés común en la promoción y desarrollo de la mediación administrativa y contencioso-administrativa como vía complementaria de solución de conflictos, ambas instituciones



manifiestan su intención de cooperar de manera estrecha y activa para hacer realidad la mediación del Defensor del Pueblo en aquellos asuntos en los que, siendo de su competencia material y territorial, le sean derivados desde la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con ello se cumplen los siguientes objetivos:

- Brindar un procedimiento complementario a la labor supervisora del Defensor así como al proceso judicial, aunando esfuerzos entre dos Instituciones garantes de derechos.
- Ofrecer un espacio que supere la complejidad del acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, las dilaciones en la tramitación, el incremento de la litigiosidad y los costes y formalidades del proceso.
- Avanzar de forma conjunta en la transformación de la relación entre Administración Pública y ciudadanía, a través de la búsqueda de fórmulas flexibles que permitan que la potestad administrativa se pueda también ejercer aprovechando la comunicación entre las partes y la introducción por ellas de aspectos subjetivos que suelen quedar al margen del procedimiento formal.

En conclusión, el escenario que se pone a disposición de la sociedad andaluza para gestionar las controversias en materia de derecho administrativo pretende enriquecerse de manera sustancial. Este acuerdo entre la jurisdicción y la defensoría, con la conjunción de efectos positivos que arroja la mediación como herramienta, logrará, sin dudas, una justicia más ágil, cercana y humana.

Más Información en Informe Anual 2021. Capítulo 1.9. Mediación, epígrafe 1.9.3.2. Convenios de colaboración con entidades e Instituciones.

04. Atender las quejas

El transporte escolar para el alumnado con discapacidad debe ser suficiente e idóneo

Desde que se declaró el estado de alarma, la comunidad educativa viene realizando un ingente esfuerzo para hacer de los centros docentes un espacio seguro. Una seguridad que no puede ir referida solo a la jornada lectiva, sino que se ha de extender también a las actividades extraescolares y servicios complementarios, como son el comedor escolar y, por supuesto, el transporte escolar.

El documento elaborado por la Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica denominado «Medidas de prevención, protección, vigilancia y promoción de salud frente al Covid-19» señala la necesidad de adoptar medidas para minimizar los riesgos de contagio, las cuales habrán de tener en cuenta las características de la población infantil, y se adaptarán en función de la edad, de las distintas enseñanzas existentes, con una mirada atenta a la educación especial en sus distintos escenarios.

Es conocido que dos de las medidas básicas para evitar en lo posible la propagación del SARS-CoV-2 son la distancia interpersonal y el uso de mascarillas. El uso de estas últimas está dispensado cuando exista algún problema de salud acreditado que lo desaconseje o alguna necesidad de apoyo educativo reconocida que pueda interferir en su uso, o que, por su situación de discapacidad o dependencia, el alumnado no disponga de autonomía para quitarse la mascarilla. También se exceptúa el uso de mascarillas cuando el alumno presente alteraciones de conducta que hagan inviable su utilización, siendo recomendable en estos casos otras medidas compensatorias.

Las condiciones de seguridad que proclaman las autoridades no se estaban cumpliendo en el servicio de transporte escolar prestado para el alumnado de un centro específico de educación especial ubicado en un municipio de la provincia de Sevilla. Nos encontrábamos con un espacio cerrado -autobús- en el que los usuarios no podían guardar, por las características del transporte, la medida de separación interpersonal y, además de ello, estos chicos y chicas tampoco podían hacer uso de las mascarillas por sus diversas patologías.

Ante estas especiales circunstancias las soluciones más viables serían, o bien utilizar un autobús de mayor tamaño que permita guardar la distancia de seguridad entre todos los usuarios, o bien que se utilice más



de un vehículo para que con un menor número de usuarios en cada uno de ellos sea posible mantener esa misma distancia de seguridad mi puesta por las autoridades sanitarias.

Pero tropezamos con cuestiones de naturaleza contractual. La Administración educativa argumentó la imposibilidad de exigir a la empresa concesionaria del transporte escolar prestaciones adicionales y nuevas condiciones en la prestación del servicio dentro del contrato actual. Ello impedía adoptar una solución alternativa y, por consiguiente, los alumnos con discapacidad tenían que seguir utilizando un autobús sin las preceptivas medidas de seguridad para evitar los contagios.

Este criterio no fue compartido por la Defensoría. Consideramos que la Administración cuenta con instrumentos legales suficientes para introducir modificaciones en los contratos que haga viable la prestación del servicio de transporte escolar en las condiciones idóneas a la finalidad que se persigue, o bien contratar un nuevo servicio que cumpla con las mismas. Y esta finalidad no es otra que la de proteger en todo lo que sea posible el derecho a la salud de los alumnos y alumnas afectados que, por su especial vulnerabilidad, son acreedores de todas las medidas de protección que puedan ponerse a su alcance (queja 20/5970).

Más información en Informe Anual 2021. Capítulo 1.4. Educación, epígrafe 1.4.2.1.4. Servicios educativos complementarios

La Policía local

Servidores públicos de un nuevo tiempo

La Covid-19 ha puesto de manifiesto multitud de incidencias entre la ciudadanía y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siendo el papel de la Policía local de cada municipio fundamental para preservar la salud de la población.

Una población que se ha enfrentado a situaciones nuevas y ha dado muestras de una gran responsabilidad, lo que requiere de quienes tienen que velar por ello, de una gran profesionalidad para gestionar estos nuevos tiempos.

La imagen que la ciudadanía puede llegar a tener de su Policía local depende de sus actuaciones. Una percepción positiva de los cuerpos y fuerzas de seguridad y, en concreto de la Policía local, es fundamental para generar confianza en la opinión pública.

Durante esta pandemia, hemos conocido buenas prácticas y el celo en el cumplimiento del deber de un Cuerpo que tiene la difícil tarea de estar presente en las calles de nuestros pueblos y ciudades, velando por el interés general. Pero también han sido numerosas las quejas que nos transmiten actuaciones de la Policía local que se alejan del papel que un servidor público debe mantener en tiempos tan difíciles.

“Es necesario que la Policía local conecte con los barrios y con los vecinos y vecinas, de forma que puedan canalizar sus demandas y responder a las necesidades”

La seguridad ciudadana es un pilar fundamental en la sociedad. Es importante ejercer los derechos y obligaciones en un marco jurídico garantista, donde la ciudadanía pueda sentir no solo el poder coercitivo, sino el de la información, el asesoramiento y si cabe el de la persuasión.

El artículo 5 de la Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, recoge los principios básicos de actuación por los que se debe de regir toda policía para que la imagen que tenga la ciudadanía sea la mejor posible.

Así se prevé que se ha de actuar con absoluta neutralidad política e imparcialidad y en



consecuencia sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión. Actuando con integridad y dignidad.

En el mismo artículo se hace mención a las relaciones con la comunidad, impidiendo cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral. Además de observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procuran auxiliar y proteger.

En todas sus actuaciones proporcionarán información cumplida y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas.

Cada pueblo y ciudad necesita una Policía local cercana, con voluntad de servicio, que proteja el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantice la seguridad de las personas y bienes de cada ciudad.

Velar por la pacífica convivencia es una misión que debe ejercerse con transparencia, huyendo de prácticas abusivas e incluso aplicando la pedagogía como método de cercanía a la población.

Como indica Oscar Alba Martínez en la publicación titulada "La policía y los medios de comunicación", la policía que demanda la sociedad actual «se caracteriza por su carácter fundamentalmente civil y orientado al servicio de la comunidad». Una policía «cuya actividad vaya más allá de la represión del delito y que cuenta entre sus fines con la prestación de un buen servicio público orientado a la ciudadanía y a la resolución de sus problemas»

Es necesario que la Policía local conecte con los barrios y con los vecinos y vecinas, de forma que puedan canalizar sus demandas y responder a las necesidades.

Para que cada profesional pueda cumplir con sus competencia, las administraciones deben velar por una dotación del Cuerpo de Policía local adecuado a las necesidades de cada municipio, cubriendo las plazas vacantes como consecuencia de la renovación de las plantillas e implementando una formación orientada al servicio a la ciudadanía.

La administración autonómica ha de facilitar la coordinación supramunicipal de las policías locales andaluzas, tal y como tiene recogido en sus competencias en consonancia con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

06. Atención Ciudadana

Escuchar y atender a los Servicios Sociales municipales y comunitarios

En este año 2021 a pesar de las dificultades de movimiento y de las restricciones a la movilidad, hemos continuado con las visitas a las comarcas andaluzas.

Estas visitas se enmarcan dentro de la Estrategia del Defensor del Pueblo Andaluz 2021-2024 donde se establece la necesidad de incrementar la cercanía a la ciudadanía, así como de mejorar las relaciones entre el dPA y las administraciones públicas, intentando establecer un canal estable y frecuente de comunicación e información que facilite la colaboración y el trabajo conjuntos.

Este año hemos realizado 8 desplazamientos: Comarca de Antequera en Málaga, Málaga capital, Comarcas de la Sierra de Cádiz (Villamartín y Arcos de la Frontera), Comarcas de Guadix y Baza en Granada y Comarcas de Valle Medio y del Alto Guadalquivir (Montoro y La Carlota). En todas ellas, hemos celebrado reuniones de trabajo con los servicios sociales, por su papel relevante como puerta de entrada de la ciudadanía al conjunto de derechos sociales y un pilar esencial para el desarrollo del estado social y democrático de derecho.

Por su proximidad, son un escenario privilegiado para observar en primera línea las graves desigualdades que generan las estructuras sociales, pero también han de ser el lugar desde el que impulsar respuestas eficaces y efectivas que garanticen la igualdad de oportunidades.



Y en esa labor de escucha, atención y aprendizaje de su trabajo, hemos encontrado una problemática compartida en las diferentes comarcas que se resumen en los siguientes aspectos:

- **Falta de dotación de personal en los centros de servicios sociales y de tiempo suficiente para dedicarlo a la intervención social:** *"A veces tengo la sensación de hacer churros, que son bonitos, aunque lo que necesitas es una hora de atención, u ocho meses, y no los tienes". "Somos la puerta de entrada pero si entra todo, se colapsa".*
- La precariedad en las condiciones de trabajo genera deficiencias organizativas en los servicios (poco personal, no cobertura de bajas y vacantes, adscripción aleatoria y cambiante a cometidos diversos) y una atención insuficiente y de baja calidad a las personas peticionarias a las que, en numerosas ocasiones, no se informa ni orienta de forma adecuada, propiciando errores que perjudican sus derechos. Los Servicios Sociales siguen siendo *"el cajón de sastre donde acaba todo"*.
- **Enredo de ayudas:** Nos señalan que existe mucha burocracia y un enredo espantoso en la tramitación de prestaciones. Ordenar dichas ayudas y que estas no se superpongan y, sobre todo, que se resuelvan en plazo ya que la mayoría de veces tienen que paliar situaciones de mucha vulnerabilidad y urgencia.
- **Exceso de legislación / falta de desarrollo:** *"Todo lo que estamos legislando está dejando fuera a los más vulnerables dentro de los vulnerables"*. Refieren dificultades administrativas en la imposibilidad de acceder al padrón; en demostrar posesión de vivienda; en trámites para el bono social eléctrico o el Ingreso Mínimo vital... para los que se requiere una serie de documentos que estas personas no poseen.

"Incrementar la cercanía a la ciudadanía, así como de mejorar las relaciones entre el dPA y las administraciones públicas"

- **Se legisla fuera de la vida real.** *"Los propios procedimientos expulsan del sistema a las personas más frágiles por la complejidad de los actos administrativos y su limitada adaptación a la realidad y circunstancias de los administrados"*. Hay que diseñar los procedimientos y los recursos pensando en todas y todos.
- Nos aportan un apunte sobre brecha digital: *"la mayoría de las personas que acuden a estos servicios son analfabetas tecnológicas y, en cambio, en la mayoría de las ocasiones no les permiten presentarlo en papel y personalmente"*.

- **Hacen falta planes en educación y empleo.** Si no se hacen intervenciones con educación o empleo, habrá quinta y sexta generación con las mismas condiciones. *"Damos una ayuda inmediata y subsidiaria y ponemos un parche sin resolver la situación"*. Se queja de **que realizan las mismas actuaciones que cuando empezaron hace 38 años, "ayuditas y tallercitos"**.

En resumen nos expresan lo que creen que es la situación de los Servicios Sociales:

"Las personas vienen para que les digamos que están en la exclusión, no para que las saquemos". "Estamos viviendo la destrucción del sistema de servicios sociales". Se declaran cansados porque cada día sale una normativa nueva.

Afirman que se han convertido en tramitadores, no hacen intervención social. **Hay una falta de intervención social.** *"Esto es un círculo vicioso"*. Hay que pasar del *"asistencialismo"* a la intervención social. Llevar un buen plan de intervención y trabajar en red con educación, trabajo y vivienda.

Llaman la atención sobre los problemas que ven más importantes: **la falta de vivienda y la intervención con los menores.**



En este año de pandemia los y las trabajadoras sociales se han dejado la piel para llegar a cada una de las personas usuarias y lo han hecho muchas veces empleando sus propios recursos personales, su tiempo y toda su energía.

Para el Defensor del Pueblo Andaluz, los Servicios Sociales son una pieza central en la estructura del Estado de Bienestar y creemos que las leyes de servicios sociales deben incorporar la orientación del sistema hacia la corrección de las desigualdades sociales y la inclusión social a partir de estrategias, técnicas y recursos que lo hagan posible.