



DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

Revista resumen del **INFORME ANUAL** 2023

40
años

dPA
defensor del
pueblo Andaluz



DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

Revista resumen del INFORME ANUAL 2023

40 años | dIPA
defensor del
pueblo Andaluz



Tirada: 400 ejemplares

Edita: DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

Calle Reyes Católicos, 21

41001 Sevilla

Teléfono: 954 21 21 21 - Fax: 954 21 44 97

<https://www.defensordelpuebloandaluz.es>

defensor@defensor-and.es



Esta publicación esta sujeta a una licencia Reconocimiento – Compartir Igual 4.0 de Creative Commons.

La licencia completa se puede consultar en la siguiente dirección:

https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es_ES



[Certificado de calidad nº 2445/23 UNE-EN ISO 9001:2015](#)

ISSN: 1885-2572

Depósito legal: SE-1465-2014

Maquetación: Seis60 Comunicación SCA

Impresión: Podiprint

Índice

Presentación	9
--------------	---

1. Introducción 11

40 años del Defensor del Pueblo andaluz: más que un buzón de quejas	13
40 años defendiendo los derechos de las personas	17

2. Eje Personas 23

Por una educación inclusiva, equitativa y de calidad: reto para el cumplimiento del ODS 4 de la Agenda 2030	25
La incorporación de las personas con discapacidad al empleo público: antecedentes y retos futuros	30
Intervenciones públicas ante situaciones de riesgo desde el enfoque de los derechos de niños y niñas	34
La Defensoría andaluza, testigo y promotora de los importantes avances que se han producido en los derechos de las mujeres	37
La intermediación para el alquiler: un recurso imprescindible para la población más vulnerable	42
La humanización del sistema sanitario andaluz; innovación normativa y prácticas asistenciales por la dignidad de las personas	47
Dependencia: un derecho subjetivo marcado por sus disfunciones	53

3. Ejes Planeta y Prosperidad **57**

La Administración Pública en su faceta de empleadora	59
La supervisión de los servicios de interés general	62
Del medioambiente a la sostenibilidad. La vis expansiva de un concepto	68
Un concepto de territorio, una visión de ciudad	72
Previsiones normativas para usos compartidos de instalaciones deportivas entre menores y personas mayores de edad	75
Impulsamos la aprobación del Plan Director de la Mezquita-Catedral de Córdoba	78

4. Eje Justicia y Cultura de paz **81**

La mediación del Defensor del Pueblo Andaluz, un diálogo entre la ciudadanía y las administraciones más cercano	83
Una Defensoría a tu lado: acercando la Institución a las personas	86
La importancia del Tercer Sector como vertebrador de las políticas públicas	93
AGENDA 2030: Políticas palanca que favorecen la inclusión de las personas más vulnerables	97
El derecho de las personas a acceder a una información de calidad. Acceso a la información y derechos fundamentales	101
Informe monográfico del dPA sobre mediación	105

5. Datos estadísticos	111
5.1. La ciudadanía	112
5.1.1. Acuden al Defensor 34.882 personas	112
5.1.2. Ciudadanía y género	113
5.2. Nuestras actuaciones	114
5.2.1. Un total de 29.830 actuaciones en defensa de los derechos de los andaluces	114
5.2.2. Detalle de nuestra actividad en relación con los ODS de la Agenda 2030	115
5.2.3. Mediaciones	116
5.3. Nuestros resultados	117
5.3.1. La Administración acepta nuestra actuación en el 93% de los casos cerrados donde se había detectado irregularidad	117
5.3.2. Resultados positivos de nuestra actividad (85%)	118
5.3.3. Un 87% de colaboración de las administraciones	119



Presentación

Este año, la publicación de la revista anual del Defensor del Pueblo Andaluz correspondiente a 2023 coincide con la celebración de sus primeros 40 años (1983-2023) como Institución que **garantiza la defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía ante las actuaciones de las administraciones públicas.**

Han sido alrededor de 500.000 acciones destinadas a proteger y promocionar los derechos, con una atención preferente hacia los colectivos vulnerables, **los últimos de la fila.** Estoy convencido de que un Defensor del Pueblo debe enfocar su trabajo hacia la eliminación de la desigualdad y la garantía de los derechos humanos, en pro de una cultura de paz y de justicia.

En base a estos principios, los artículos de este año recogen una mirada retrospectiva de algunos aspectos de nuestra actividad de defensa de derechos en estas cuatro décadas como comisionado del Parlamento andaluz, en cumplimiento de la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

En 2023 se ha batido el récord histórico de quejas nuevas, más de 9.600, un millar más que en el ejercicio anterior, y entre las que se incluyen las emprendidas de oficio, unas 70, en las que elevamos la mirada más allá del interés particular, persiguiendo el beneficio de la comunidad en los diversos impactos a sus derechos. A estos registros se suman otras 4.000 quejas tramitadas y más de 15.500

consultas atendidas, así como más de 600 acciones de promoción, por lo que el Defensor del Pueblo andaluz alcanzó en 2023 cerca de 30.000 actuaciones, para atender a las 35.000 personas que acudieron a la Institución.

La mayoría de las mismas, el 56%, estuvieron relacionadas con nuestro compromiso por la dignidad de las Personas, el primero de nuestros ejes en línea con los principios de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y en armonía con la Estrategia del Defensor del Pueblo andaluz 2021-2024.

De otra parte, acorde con nuestro compromiso de acercarnos a la ciudadanía y al territorio y a los agentes sociales, y por fomentar sociedades inclusivas y alianzas estratégicas, recogemos nuestra valoración de las problemáticas comunes que nos hemos ido encontrando en estos años con las visitas a las comarcas, con las que pretendemos paliar la sensación de olvido o inaccesibilidad que muchos andaluces manifiestan sentir, sin discriminación se viva en entorno urbano o rural.

En definitiva, la figura del Defensor se presenta como un colaborador leal y a la vez crítico de la Administración, señalando casos que merecen ser revisados, sugiriendo modificaciones en el funcionamiento administrativo, e impulsando el cambio de la legalidad cuando resulte preciso y necesario. En 40 años se han emitido más de 15.000 resoluciones, de las cuales en 2023 se han dictado 319 resoluciones entre recordatorios de deberes legales, recomendaciones y sugerencias. Ocho de cada diez expedientes cerrados fueron admitidos por la Administración. La satisfacción que nos transmiten los usuarios con nuestro servicio alcanza el notable, un 7,5 en 2023.

Estoy convencido de que un Defensor del Pueblo debe ser la voz de los sin voz, con la misión prioritaria de garantizar los derechos de las personas con discapacidad, para lograr su plena inclusión.; cuidar los derechos de las personas mayores; proteger y y promocionar los derechos y la participación de la infancia y la adolescencia; atender a las personas migrantes, y luchar contra los discursos que incitan al odio, a la discriminación y al racismo y violencia; proteger nuestro entorno; eliminar las discriminaciones y desigualdades que, todavía hoy, afectan a las mujeres; fortalecer los servicios de sanidad, educación, servicios sociales y justicia; y fomentar en la vida pública la participación, la transparencia, en la cercanía y la mediación en los conflictos.

De esta manera, fomentando la cultura del diálogo, la paz y la justicia, la prevalencia del servicio público, y la cooperación en una gestión más humana y cercana de las Administraciones Públicas, haremos posible el lema en el que hemos enfocado nuestro 40 aniversario como Institución cercana, útil y eficiente: No podemos asumir como normal lo inaceptable.

Jesús Maeztu Gregorio de Tejada

Defensor del Pueblo Andaluza y Defensor de la Infancia y Adolescencia de Andalucía

1. Introducción

40 años | dPA
defensor del
pueblo Andaluz

40 años del Defensor del Pueblo andaluz: más que un buzón de quejas

Artículo publicado en las cabeceras del Grupo Joly el 1 de diciembre de 2023

En 1983, constituido nuestro Parlamento, los andaluces y andaluzas comenzábamos a comprobar en qué consistía la tan reivindicada autonomía con la aprobación de leyes que suponían avances casi inauditos para la ciudadanía. Ese diciembre, el día 1, el pueblo andaluz se dotó de una herramienta destinada a garantizar los derechos y las libertades, con la aprobación de la ley del Defensor del Pueblo andaluz, en cumplimiento de la Constitución Española y del Estatuto de Andalucía. Nuestra ley, la primera de todas las autonomías, calcó en la práctica el texto original del homólogo nacional, que continúa vigente en la función de «garantizar la defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía en relación al funcionamiento de la Administración Pública, siem-

pre al servicio de los intereses generales que representa como consecuencia de su legitimación democrática».

Esta institución decana en España cumple hoy 40 años con un balance de más de 430.000 actuaciones en la defensa, protección y promoción de derechos. Hemos emitido más de 15.000 resoluciones en las que hemos exigido a la Administración autonómica y local el deber legal de garantizar derechos concretos; hemos recomendado cambios normativos; y hemos sugerido acciones encaminadas a expandir los beneficios de las leyes, siempre con un enfoque especial hacia los colectivos más vulnerables, como son la infancia, las personas mayores o las personas con otras capacidades.

Sé bien de lo que hablo. He dedicado una etapa muy importante de mi vida y de mi trayectoria profesional -más de 50 años de servicio público- a esta Institución. En la década de los 90 como adjunto primero y entre 1994 y 1996 como Defensor en sustitución del entonces titular. Hice de puente entre Manuel Conde Pumpido y

José Chamizo, que consolidó esta figura hasta 2013 y a quien relevé en el cargo.

Conozco bien nuestra identidad y la misión encomendada. Somos nuestros valores, y esos son la independencia, la imparcialidad y la confidencialidad, que conlleva como órgano autónomo del Parlamento no depender de poder alguno; la autonomía de obrar por nuestro propio criterio, y la imparcialidad en la toma de decisiones, si bien, siempre he tenido en cuenta la máxima de Gandhi: “Cuando dudes, toma partido por el más débil y no te equivocarás”.

Pero esta institución debe aportar más valores: velar por la justicia y la equidad; garantizar la igualdad real y los derechos de los más desiguales; y evidenciar su compromiso con un perfil cercano, accesible y con procedimientos ágiles y flexibles como eje de sus actuaciones porque, como no me cansaré de repetir, “trabajamos con personas, no con tornillos”. Supervisamos la labor de las administraciones públicas, sí, pero también respecto a compañías privadas que garantizan intereses generales porque su carestía dificulta la vida de las personas, como son la privación de luz o agua en los hogares, entre otras.

Nos hemos desarrollado en este tiempo, asumiendo una protección específica de los derechos de los niños y las niñas como Defensor de la Infancia y Adolescencia, nueva denominación por ley para el Defensor del Menor de Andalucía, creado hace 25 años, en 1998, en la misma persona. Esta evolución ha incorporado en los últimos años y de manera pionera en España la mediación administrativa como fórmula de resolución de conflictos, lo que supone otro avance en nuestra apuesta por la defensa de la cultura de paz.

La innovación sigue siendo uno de nuestros valores principales y nos hemos proporcionado como herramienta de trabajo una Estrategia 2021-2024 para

adaptar nuestro trabajo a los desafíos futuros de la ciudadanía y de las democracias, como es el reto de la inteligencia artificial. También hemos adaptado nuestro trabajo cotidiano a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, alineando la defensa de los derechos en base a tres ejes básicos: Personas, Planeta y Prosperidad, y Alianzas y Cultura de Paz.

Mucho hemos cambiado desde 1983. Tanto que, si las palabras conforman nuestra identidad, las reseñadas (independencia, imparcialidad, cultura de paz, igualdad, cercanía, mediación, innovación...) vienen a completar el texto de nuestra ley fundacional. Desde los albores de la democracia, esta institución ha avanzado a la par de la ciudadanía a la que defiende. Y hemos pasado de ser considerados un buzón de quejas, como algunos nos llamaron, a la defensa de los derechos humanos en cualquier parte del mundo, desde Andalucía. Los años, así, bien cumplidos están.

Jesús Maeztu Gregorio de Tejada

Defensor del Pueblo andaluz

40 años | dPA

defensor del pueblo Andaluz



40 años defendiendo los derechos de las personas

El pasado 1 de diciembre de 2023, el Defensor del Pueblo andaluz cumplía 40 años como institución garante de derechos.

Con motivo de esta efemérides, la Defensoría ha diseñado todo un programa de actividades bajo el lema: **“no asumas como normal lo inadmisibile”**, como respuesta ante la pérdida o retroceso en el disfrute de los derechos sociales.

EL pistoletazo de salida fue un acto institucional de conmemoración del 40 aniversario de la Institución el mismo día de sus 40 años, donde estuvo acompañado por las autoridades que ostentan los tres poderes en Andalucía: el presidente de la Junta de Andalucía, Juan Manuel Moreno; el presidente del Parlamento de Andalucía, Jesús Aguirre, y el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Lorenzo del Río.

Han sido más de 430.000 actuaciones, entre quejas y consultas, en cuatro décadas y más de 15.000 resoluciones enviadas a la Administración autonómica y local



Juan Manuel Moreno, Presidente de la Junta de Andalucía

“Una institución que debemos cuidar, debemos de proteger, debemos de mimar tanto más cuanto más incómoda sea”



Lorenzo del Río, Presidente del Tribunal Superior de la Junta de Andalucía

“Defender, proteger, denunciar, educar, mediar, son verbos nucleares del Defensor del Pueblo Andaluz”



Jesús Aguirre, Presidente del Parlamento de Andalucía

“La definición de la Andalucía tal y como la conocemos actualmente se debe en gran parte al idealismo y al trabajo tenaz de pioneros como Manuel Clavero Arévalo o Blas Infante. Nadie duda de que estarían identificados al cien por cien con el desempeño de la realidad actual del Defensor del Pueblo Andaluz”

40 años como impulsora para transformar el futuro desde un enfoque de derechos

El dPA quiere celebrar su 40 aniversario con la sociedad y, para ello ha diseñado un ambicioso programa de actividades con un espíritu inclusivo, abierto a la participación no solo de los distintos estamentos de la administración y las instituciones sino de todos los colectivos, agentes sociales y ciudadanía en general.

Consulta nuestro [espacio web “40 aniversario”](#) en la web del defensor y tendrás la información actualizada de todos los actos y publicaciones que hemos hecho

- ▶ Revista “Cuatro décadas en la defensa de derechos. La mirada de la prensa andaluza
- ▶ [Vídeo del 40º aniversario](#)
- ▶ [Exposición 40 años defendiendo derechos](#)

E X P O S I C I Ó N

40
años

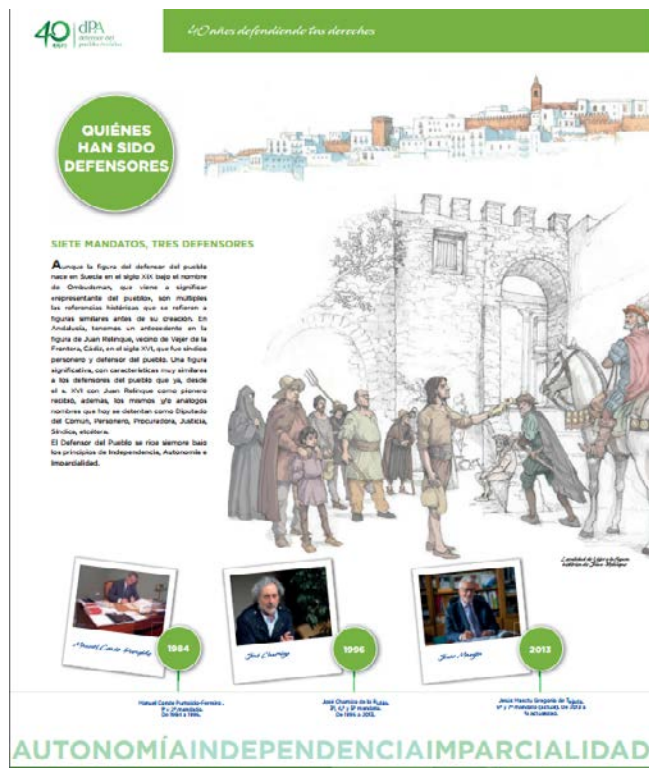
dPA
defensor del
pueblo Andaluz



40 años defendiendo tus derechos



Fundación | Cajasol



Panel 01: Quiénes han sido defensores



Panel 02: Nuestra visión



2. Eje Personas





Por una educación inclusiva, equitativa y de calidad: reto para el cumplimiento del ODS 4 de la Agenda 2030

La Asamblea General de la ONU aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se trata de un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

El Objetivo 4 de dicha Agenda ([ODS 4](#)) se dirige a garantizar **una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos**. Argumenta dicho documento que invertir en una educación de calidad es básico para mejorar la vida de las personas y, por lo tanto, para contribuir al desarrollo sostenible. Solo a través del acceso a la educación de toda la población se puede garantizar un crecimiento económico y social sostenible, así como una mayor preocupación y acción respecto al medioambiente.

De este modo, **la educación está vinculada con otros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** de la [Agenda 2030](#). En concreto, con el ODS 1 que aboga por poner término a la pobreza. No olvidemos que la educación de calidad puede romper el ciclo de la pobreza y marginación al proporcionar a las personas las herramientas necesarias que les permitan mejorar sus condiciones de vida y acceder a mejores oportunidades laborales. Además, la educación de calidad es un factor clave para promover la igualdad de género recogido en el ODS 5 ya que empodera a niñas y mujeres y les ofrece la posibilidad de liderar y participar de manera plena en la sociedad.

A lo largo de los 40 años de existencia de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz. -y también como Defensoría de la Infancia y Adolescencia, con 25 años de existencia- **hemos sido testigos de los significativos avances en materia educativa** en consonancia

con la importancia que la sociedad ha ido otorgando a la educación que reciben niños, niñas y jóvenes, en la convicción de que de ella dependen tanto el bienestar individual como el colectivo.

Ello ha provocado que los sistemas educativos, incluido el andaluz, hayan experimentado una gran evolución, hasta llegar a presentar en la actualidad unas características claramente diferentes de las que tenían en el momento de su creación.

Esta transformación ha tenido su reflejo en las demandas que la ciudadanía presenta ante la Institución.

Atrás quedaron aquellos tiempos en los que el principal reto era conseguir la generalización de la enseñanza obligatoria hasta los dieciséis años, permitiendo con ello la escolarización de toda la población andaluza durante, al menos, diez cursos. En estos momentos las familias y los alumnos aspiran a acceder a centros escolares modernos, con infraestructuras adecuadas, dotados de los recursos personales y materiales necesarios, libres de violencia, donde se encuentren incorporadas las tecnologías de la información y la comunicación y donde se impulse el conocimiento de lenguas extranjeras.

También se exige **una educación inclusiva y no segregadora para el alumnado afectado por algún tipo de discapacidad**, a la par que se demanda recursos, becas y ayudas al estudio para el alumnado con necesidades de apoyo educativo asociadas a sus condiciones sociales desfavorables.

Y para quienes optan por las enseñanzas de Formación Profesional lo que se solicita por la ciudadanía es una oferta amplia y variada de titulaciones, con un acercamiento al tejido productivo y al mercado de trabajo, haciendo posible la conexión entre los centros de enseñanza y la actividad laboral.





Familias y alumnado demandan asimismo que los colegios e institutos de Andalucía cuenten con personal docente cualificado, implicado, responsable y sometido a un proceso de formación permanente.

Solicitan de igual modo una mayor participación en las decisiones del centro que no quede reducida a entrevistas con los tutores y tutoras sino que se extienda a todas las actividades que se propongan, a participar activamente en los consejos escolares y en las asociaciones de madres y padres.

Muchos han sido los esfuerzos y recursos destinados por los poderes públicos de Andalucía para conseguir una educación inclusiva y de calidad en los términos señalados.

Como punto de partida contamos con una ley andaluza de educación que pretende avanzar en aspectos fundamentales para hacer posible una educación andaluza de mayor calidad y que nace con la firme voluntad de contribuir a la creación de empleo y al desarrollo económico de Andalucía. Igualmente la mencionada norma postula por la búsqueda de fórmulas que sean asumidas por toda la sociedad, no sólo por los actores directos de la educación, contando para ello con la participación de todos los estamentos de la sociedad para analizar y mejorar la situación actual del sistema educativo andaluz.

Señalamos también el incremento de las plazas para el acceso a la educación de la infancia de 0 a 3 años; el esfuerzo por la integración del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo; la apuesta por la presencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las aulas; la necesidad de potenciar el aprendizaje de las lenguas extranjeras; o la puesta en práctica del Plan estratégico de innovación educativa, entre otras muchas iniciativas.

Pero estos logros no pueden dislumbrar los retos que aún quedan por delante para conseguir el mencionado ODS 4 y poder cumplir sus diez metas establecidas antes del año 2030.

En este contexto, Andalucía debe continuar luchando contra el abandono escolar, un mal que afecta a España pero que, a pesar de la mejora porcentual producida en los últimos años, parece haberse convertido en crónico en nuestro territorio. Según los últimos datos publicados por el Observatorio para la Infancia de Andalucía, el porcentaje medio de abandono educativo temprano en la comunidad autónoma andaluza es superior al 17%, situándose en más de 4 puntos porcentuales por encima de la media española.

Familias y alumnado demandan asimismo que los colegios e institutos de Andalucía cuenten con personal docente cualificado, implicado, responsable y sometido a un proceso de formación permanente

La administración educativa andaluza también ha de incrementar sus esfuerzos en la plena inclusión del alumnado más vulnerable que, a la postre, son los que se enfrentan a más barreras para acceder a la educación. Y dentro de este colectivo el alumnado afectado por algún tipo de discapacidad adquiere un singular protagonismo. No se trata solo de que el niño o niña

tenga una plaza en un colegio o instituto, preferentemente un centro ordinario, sino de que disponga de todos los medios personales y materiales que necesita para el desarrollo de sus capacidades y habilidades. Sin recursos no es posible la inclusión. Conseguir una correlación real y efectiva entre el grado de integración proclamado oficialmente por la Administración educativa y la capacidad de integración real existente en los centros docentes andaluces debe constituir una prioridad de los poderes públicos.

Por otro lado, las administraciones han de continuar las actuaciones legales emprendidas para la mejora de las instalaciones escolares en lo que respecta a las condiciones térmicas y ambientales. Se debe garantizar las condiciones de habitabilidad y de confort térmico en las infraestructuras del sistema educativo de manera respetuosa y sostenible con el medio ambiente y con la salud laboral. Para esta labor partimos de una singular posición dado que la comunidad autónoma andaluza dispone de un elevado número de inmuebles destinados a centros educativos, mucho de los cuales son de construcción antigua que precisan de reformas y que no pueden ofrecer las condiciones de confort necesarias para impartir y recibir docencia bien por su morfología, tamaño o por sus condiciones climáticas.

En efecto, una gran mayoría de los edificios públicos dedicados a la enseñanza en Andalucía, por haber sido construidos en momentos en los que los criterios constructivos eran menos exigentes o por falta de presupuesto para dotarlos entonces, carecieron en su origen del equipamiento necesario de sistemas de ventilación, climatización y producción de agua caliente mediante energías renovables o sostenibles, al tiempo que los materiales y métodos constructivos no contemplaban consideraciones climáticas o microclimáticas del lugar en el que se ubicaban los inmuebles. Ello implica la existencia de aulas donde el alumnado pasa frío en invierno o calor en las semanas previas a la finalización del curso

escolar, especialmente en los últimos años en los que se están batiendo récords de temperaturas antes de la llegada de la estación veraniega y cuando aún no ha concluido el curso escolar.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación, por otro lado, representan una herramienta fundamental para asegurar una educación inclusiva, equitativa y de calidad que propugna el ODS 4. Nadie pone en duda la importante transformación que estas herramientas han significado en los métodos de enseñanza y aprendizaje. Han dado lugar a un amplio abanico de posibilidades que han eliminado las barreras a la comunicación y la transmisión de la información, ofreciendo numerosos beneficios en diferentes áreas.

Precisamente por la trascendencia de esta nueva modalidad de aprendizaje, las administraciones educativas han de centrar sus esfuerzos en poner término a la brecha digital que afecta al alumnado con mayor vulnerabilidad. Son niños y niñas que no tienen acceso a internet y no disponen de contenidos online; que por su precariedad económica familiar carecen de dispositivos o equipamientos tecnológicos; o también carecen de competencias para hacer un uso provechoso de las herramientas y recursos educativos online.

De otra parte, hemos de estar atentos a la incidencia de la Inteligencia Artificial (IA) en la educación. Esta novedosa herramienta proporciona el potencial necesario para abordar algunos de los desafíos mayores de la educación actual, innovar las prácticas de enseñanza y aprendizaje y acelerar el progreso para la consecución del ODS 4. Sin embargo, dicho instrumento conlleva también de forma inevitable múltiples riesgos y desafíos, que hasta ahora han superado los debates políticos y los marcos regulatorios. En todo caso, la IA no puede ser un nuevo motivo de exclusión para determinados alumnos y alumnas, y su aplicación en contextos educa-

tivos debe responder a los principios básicos de inclusión y equidad proclamados en el mencionado ODS.

A los retos descritos habría que añadir otros no menos importantes como son la necesidad de aumentar considerablemente la oferta de docentes cualificados, implicados, responsables y sometidos a un proceso de formación permanente, y también la mayor participación de las familias en los procesos educativos de sus hijos e hijas.

Queda por delante, sin duda, una ardua tarea hasta el año 2030 para que **la educación** pueda llegar a desempeñar el rol esencial otorgado para el desarrollo sostenible: **la herramienta global más efectiva para conseguir la mejora de la calidad de vida y del medio ambiente de las generaciones futuras.**

La incorporación de las personas con discapacidad al empleo público: antecedentes y retos futuros

30

A pesar del marco de referencia jurídica actual, en estos 40 años, el Defensor del Pueblo Andaluz ha recibido quejas en las que la ciudadanía plantea reparos a la actuación administrativa vinculada al cumplimiento del cupo de reserva legal de plazas de empleo público para personas discapacitadas.

La inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito del empleo, ya sea este público o privado, es un tema de especial relevancia, con repercusión directa en el ámbito social de cualquier país europeo. En estos momentos, nuestro análisis se delimita a la esfera pública, con especial **preocupación** por el cumplimiento de los **cupos de reserva de plazas y las dificultades en el desempeño del puesto**, tras la toma de posesión.

La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz ha mostrado especial sensibilidad hacia este colectivo de personas, evidenciada con múltiples intervenciones a lo largo de los años. Desde el inicio de su actividad en 1984,

la Institución ha mantenido un compromiso constante con la igualdad e integración efectiva de las personas con discapacidad, promoviendo la defensa y protección de los derechos de este sector de la población, especialmente vulnerable y enfrentado a serias dificultades para ejercer en plenitud los principios constitucionales de igualdad de oportunidades e integración social.

Más allá de la casuística de las quejas que, en relación con el tema que abordamos, recibimos de forma continua, trabajos como [“20 años de intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz en defensa de los derechos de las personas con discapacidad en Andalucía”](#) (2003); [“Discapacitados y acceso al empleo de las Administraciones Públicas”](#) (2004); [“Acceso al empleo público para las personas con discapacidad. Medidas positivas para promoverlo”](#) (2016); o la jornada [“La inclusión de las personas con discapacidad como personal docente e investigador en las universidades andaluzas. Del derecho a los hechos”](#) (2018); son algunas de las actuaciones

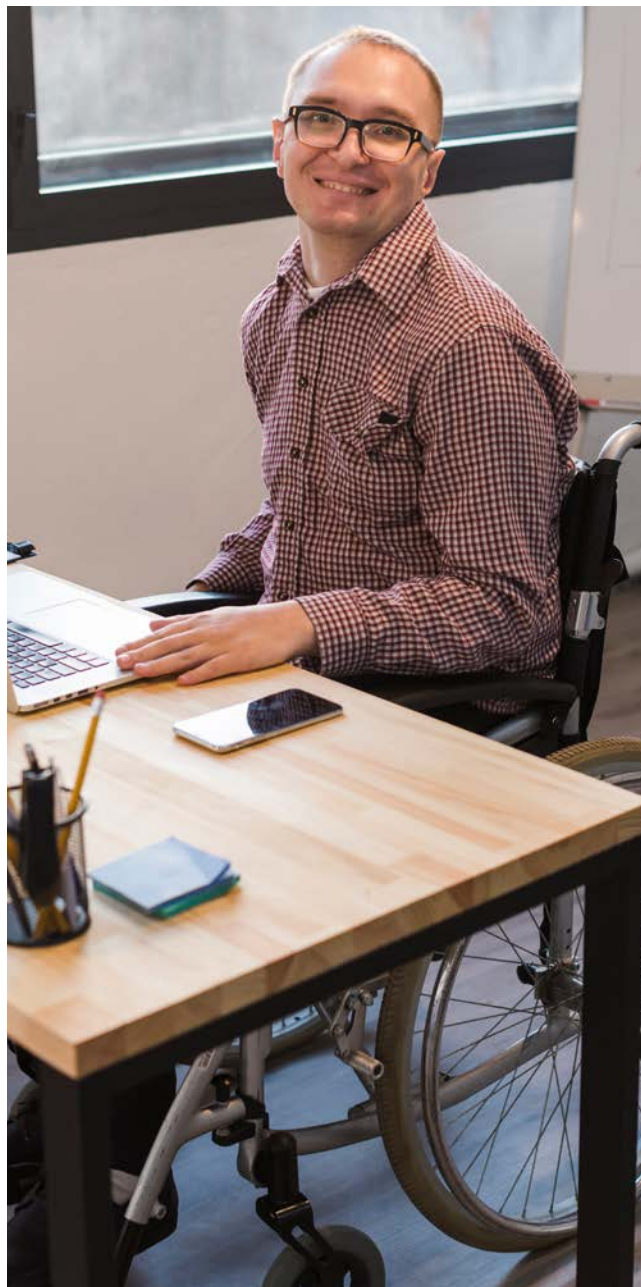
realizadas por esta Defensoría, a lo largo de los años, en pro de la defensa de los derechos de estas personas en cuanto al acceso laboral en el ámbito público.

El marco legal que ha impulsado la inclusión de las personas con discapacidad en el empleo público se fundamenta en diversas leyes y políticas públicas, tanto a nivel nacional como europeo.

A nivel europeo, es la [Directiva 2000/78/CE](#) del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un **marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación**, el primer instrumento en establecer las bases para favorecer el empleo de las personas con discapacidad. A nivel nacional, es la Constitución Española la que establece la igualdad como un valor superior del ordenamiento jurídico y prohíbe cualquier forma de discriminación, promoviendo la igualdad real y efectiva de todos los ciudadanos, incluidas las personas con discapacidad.

En este sentido, la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, cuyo texto refundido se encuentra aprobado por el [Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre](#), representa un hito importante al determinar que, con respecto al acceso al empleo público, **se reservará en las ofertas de empleo un cupo de plazas** para ser cubierto por personas con discapacidad.

Al respecto de este cupo, el marco jurídico actual parte del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre](#) (en adelante, EBEP), que establece mandatos específicos en su **artículo 59** para garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidad en el acceso al empleo público. Así, en sus ofertas de empleo, la Administración pública deberá reservar un cupo no inferior al 7% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, de las



que, al menos, el 2% lo sea para personas que acrediten discapacidad intelectual, de modo que progresivamente se alcance el 2% de los efectivos totales en cada Administración Pública.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es la [Ley 4/2017, de 25 de septiembre](#), de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, la que, avanzando en lo previsto en el EBEP, determina en su artículo 28 la reserva de plazas en las ofertas de empleo público y en las bolsas de trabajo temporal, disponiendo **un cupo no inferior al 10% de las vacantes** para ser cubiertas entre personas con discapacidad, reservando dentro del mismo un porcentaje específico del **2% para personas con discapacidad intelectual** y un **1% para personas con enfermedad** mental que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33% y añadiendo que, en caso de no cubrirse las plazas vacantes reservadas para el turno de discapacidad, se acumularán a posteriores ofertas hasta un límite del 10%.

Por otra parte, la reciente [Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía](#), fija, entre los principios de actuación que fundamentan la función pública andaluza y local, el de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal en el empleo público de las personas con discapacidad; e **incorpora un nuevo aspecto** al establecer que el cupo de reserva de vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad “se realizará sobre el cómputo total de las vacantes incluidas en la oferta de empleo público o instrumento similar que determine la normativa vigente, y podrán concentrarse las plazas reservadas para personas con discapacidad en aquellas convocatorias de cuerpos, especialidades u opciones de personal funcionario y categorías de personal laboral cuyo desempeño se adapte mejor a las peculiaridades de las personas con discapacidad.” (artículo 109.1).

Siendo este el marco de referencia jurídica actual, subrayamos que el Defensor del Pueblo Andaluz, en sus cuarenta años de historia, lamentablemente, ha recibido quejas en las que **la ciudadanía plantea reparos** a la actuación administrativa vinculada al **cumplimiento del cupo de reserva legal de plazas de empleo público para personas discapacitadas**.

Ya en el informe especial de esta Institución antes mencionado, titulado [“Discapacitados y Acceso al Empleo Público”](#) se recogía lo siguiente: “(...) A pesar de la reserva explícita del 2% que marca la Ley de Integración Social de los Minusválidos de 1982, y después de más de veinte años de vida de esta norma y de otras tantas complementarias, el porcentaje realmente cubierto de plazas no ha llegado anualmente ni siquiera al 0,1%, según datos del Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Discapacidad, (...)”.

Al respecto procede indicar que habitualmente, las administraciones públicas vienen aceptando nuestras resoluciones, en las que recordamos los deberes legales para el cumplimiento normativo y recomendamos la adopción de medidas encaminadas a que se alcanzan numéricamente, al menos, los mínimos legalmente exigibles.

Sin embargo, más allá de lo comentado, venimos observando que se está produciendo una **nueva problemática** relativa a que, si bien la administración convocante cumple con el aspecto numérico de la reserva, y por tanto, se respetan los mínimos legales en torno a los cupos de reserva para personas con discapacidad en el conjunto de las respectivas convocatorias, en la realidad no se cumple con la finalidad última de todo el bloque normativo que trata de garantizar a las personas con discapacidad el acceso al empleo público en condiciones de igualdad.

Nos estamos refiriendo a aquellas convocatorias conjuntas referidas a un número suficiente de plazas de diversas categorías, en las que la administración convocante está **concentrando el mayor número de plazas reservadas a estas personas en categorías inferiores**, de forma que, en la práctica, los restantes puestos quedan o excluidos o muy limitados para la posibilidad de acceso a las personas con discapacidad. Si bien se cumple con el número a que obliga el cupo, no se garantiza a estas personas el derecho al acceso. Ante esta situación, desde esta Institución consideramos necesario que a futuro se respete dicho cupo aplicándolo no en su conjunto sino en todas y cada una de aquellas categorías en que haya número suficiente de puestos a cubrir tal que permita su aplicación, evitando, con ello, la discriminación que supone la mayor concentración de reservas en puestos de categoría inferior.

Esperamos que en el marco de la nueva Ley de la Función Pública de Andalucía, la previsión relativa a la posibilidad de que se concentren las plazas reservadas para personas con discapacidad en aquellas convocatorias de plazas cuyo desempeño se adapte mejor a las peculiaridades de las personas con discapacidad -anteriormente referida-, no resulte una justificación que debilite la finalidad perseguida: garantizar el acceso a la función pública a las personas con discapacidad.

Si bien el gran esfuerzo realizado hasta ahora ha puesto su acento en garantizar el acceso al empleo público de las personas con discapacidades mediante el establecimiento de los cupos de reserva de plazas, ahora queremos referirnos -ya que así lo venimos observando en las quejas que nos llegan- a las **dificultades que surgen en el desempeño del puesto tras la toma de posesión** y a la importancia de la adaptación real de los entornos de trabajo a las necesidades específicas de las personas con discapacidad, para posibilitar tanto la incorporación de la persona al empleo como su desarrollo profesional y promoción interna, pues es la forma de conseguir la

plena inclusión y la efectividad de los referidos cupos de reservas.

En este sentido, esta Defensoría ha venido atendiendo a numerosas personas aspirantes que, tras haber superado el proceso selectivo, nos manifestaban su desesperación ante las numerosas dificultades encontradas para la toma de posesión y posterior desempeño del puesto, hasta el punto de llegar a plantearse la no incorporación.

Por ello, desde esta Institución consideramos que los retos futuros se encuentran en la adaptación necesaria del puesto y en el seguimiento del desempeño. Es necesario abordar el empleo público de las personas con discapacidad desde una perspectiva global, en la que la Administración no se centre únicamente en el acceso, sino que se preocupe por conseguir el éxito de la incorporación de todas estas personas proponiendo medidas que garanticen el desempeño, la permanencia y el progreso con carácter general. En este sentido, significar nuestra actuación de oficio, [queja 22/7409](#), en la que hacemos un análisis extenso de este tema.

Como conclusión de todo lo expuesto, remarcar que la incorporación efectiva de personas con discapacidad en el empleo público es más que un mandato legal; es un indicativo clave de una sociedad avanzada, equitativa y diversa.

Intervenciones públicas ante situaciones de riesgo desde el enfoque de los derechos de niños y niñas

34

“Nos enfrentamos a un fenómeno de suma complejidad ante la pluralidad de factores que pueden tener incidencia en la situación de riesgo, por la especial vulnerabilidad de sus protagonistas, por la pluralidad de administraciones con competencia en la materia; y, también, por las extraordinarias consecuencias que una negligente o inadecuada intervención puede acarrear en la vida del niño o la niña”.

La Agenda 2030 de Naciones Unidas ha situado por primera vez la dignidad de la infancia y su derecho a vivir sin temor ni violencia como una prioridad en la agenda internacional de desarrollo. La [meta 2 del 16 Objetivo de Desarrollo Sostenible \(ODS\)](#) señala el fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños como medida para promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas.

Por otro lado, las normas sobre protección a la infancia y adolescencia en todos los territorios reconocen **el derecho del niño o niña a crecer en un entorno familiar adecuado para su desarrollo**. Conforme a este principio, el interés superior del niño, niña o adolescente representa el criterio rector a seguir en cualquier decisión que pueda afectarle, prevaleciendo sobre cualquier otro interés legítimo que esté en juego, incluido el de padres y madres. Dicho principio se orienta, por tanto, al mantenimiento de la persona menor de edad en el medio familiar de origen salvo que no sea conveniente para su interés.

Ocurre que, en ocasiones, las familias no garantizan los apoyos y atenciones que el niño o niña requiere, lo que puede ocasionar un daño en su desarrollo o la limitación de las posibilidades del ejercicio pleno de sus derechos. Se producen en tales casos **unas situaciones de riesgo que requieren de intervenciones de las administraciones públicas**. Intervenciones que permitan salva-

guardar y restituir los derechos de las personas menores protegidas, mediante una actuación en su propio medio, haciendo posible disminuir los factores de riesgo y potenciar los de protección. Se persigue, en definitiva, que el niño pueda continuar en su entorno familiar sin menoscabo de su bienestar ni de su desarrollo.

Han sido muchas las actuaciones realizadas a lo largo de los 40 años de trabajo de esta Institución ante situaciones de riesgo de niños y niñas reflejadas en los informes que anualmente se han presentado ante el Parlamento de Andalucía. En dichos documentos se ha puesto de manifiesto la inseguridad jurídica existente en torno a la figura de la situación de riesgo debido a la ausencia de una regulación que diera cobertura a las diferentes intervenciones públicas; que contemplara el procedimiento a seguir; que estableciera los derechos y obligaciones de las familias; y que reconociera el derecho de la persona menor de edad a ser escuchada.

La reforma de la [Ley de Protección Jurídica del Menor de 2015](#) puso término a este vacío legal al **desarrollar de forma integral la figura de la situación de riesgo**. Su regulación prevé que el proyecto de actuación ante dicha situación pueda ser consensuado con los progenitores u otros responsables legales, respondiendo así al principio de primar las soluciones consensuadas frente a las impuestas. En caso de que la familia se niegue a su suscripción o no colabore posteriormente en el mismo, se declarará la situación de riesgo mediante resolución administrativa, a fin de garantizar la información de cómo deben actuar para evitar una ulterior declaración de desamparo.

Con posterioridad, la [Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia \(LOPVI\)](#) detalla los diferentes indicadores de riesgo a tener en cuenta.

Son ejemplos de estas situaciones la negligencia en el cuidado de las personas menores de edad, la existencia de un hermano o hermana declarado en situación de riesgo o desamparo, la utilización del castigo habitual y desproporcionado y de pautas de corrección violentas, la evolución negativa de los programas de intervención, las prácticas discriminatorias, por parte de los responsables parentales, contra los niños, niñas y adolescentes que conlleven un perjuicio para su bienestar y su salud mental y física, la identificación de las madres como víctimas de trata, las niñas y adolescentes víctimas de violencia de género y, con carácter general, cualquier otra circunstancia que implique violencia sobre las personas menores de edad que, en caso de persistir, pueda evolucionar y derivar en su desamparo.

El interés superior del niño, niña o adolescente debe prevalecer sobre cualquier otro interés legítimo, incluido el de padres y madres

Sea cual fuese el indicador de riesgo, se precisa de una intervención de las administraciones públicas que debe ir dirigida a eliminar, reducir o compensar las dificultades que están afectando al niño o niña. **Mediante esta intervención pública se ha de evitar que el problema se agrave o cronifique** y, por tanto, se haga necesario adoptar decisiones mucho más traumáticas y de mayor coste individual, familiar y social como es la declaración de desamparo y, por tanto, la separación de la persona menor de edad de su entorno familiar.

Nos enfrentamos a un fenómeno de suma complejidad ante la pluralidad de factores que pueden tener incidencia en la situación de riesgo, por la especial vulnerabilidad en la que se encuentran sus protagonistas, por la pluralidad de administraciones con competencia en la materia; y, también, por las extraordinarias consecuencias que una negligente o inadecuada intervención puede acarrear en la vida del niño o la niña.

En los últimos tiempos se han realizado significativos avances para proteger a la infancia y adolescencia en riesgo. Sin embargo **dichos esfuerzos aún resultan insuficientes**.

El trabajo de esta Defensoría permite comprobar que se precisan de mayores medidas preventivas para evitar que el riesgo llegue a producirse. También somos testigos de cómo las medidas no llegan a todas las personas que las necesitan, de manera singular a las familias en situación de vulnerabilidad social. Y es que las intervenciones públicas ante el riesgo se producen en muchas ocasiones de forma tardía, cuando el problema se ha agravado o cronificado, y no es posible ya su reversión.

Por otro lado, nuestro trabajo nos permite constatar también la escasez de recursos personales para atender el riesgo. Este déficit se manifiesta con especial intensidad en los servicios sociales a los que se les encomienda el trabajo con la familia y el niño o niña en riesgo. La presión asistencial por la sobrecarga de trabajo dificulta un modelo eficaz de acompañamiento a padres y madres en el desempeño adecuado de sus funciones parentales ante situaciones de riesgo.

Asistimos a problemas de coordinación y colaboración entre todas las administraciones que han de intervenir en este delicado proceso, especialmente entre los servicios sociales y la Entidad Pública. La pluralidad de administraciones que intervienen en estos procesos

provoca en muchas ocasiones la fragmentación en la intervención.

Y hemos de lamentar la carencia de datos objetivos que permitan conocer con rigor y exactitud el número de niños y niñas que se encuentran en situación de riesgo en nuestra comunidad autónoma. La dificultad para conocer estos antecedentes así como los recursos humanos y económicos implicados y los resultados obtenidos tras la intervención de las administraciones públicas dificulta -cuando no hace inviable- el establecimiento de unas políticas públicas en materia de infancia que haga posible la planificación, diseño y establecimiento del sistema de atención a la infancia y adolescencia, evaluar dichas políticas, y formular propuestas de mejora.

En una materia tan delicada, y atendiendo a la fragilidad y vulnerabilidad de las personas afectadas, las defensorías del pueblo de España han dedicado la 36 Jornadas de Coordinación al **análisis de las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia**.

El Taller I de las mencionadas jornadas titulado “Las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia: análisis de instituciones garantistas desde un enfoque de Derechos del Niño”, se celebró en la ciudad de Sevilla los días 18 y 19 de septiembre de 2022. Este documento contiene una serie de conclusiones y recomendaciones con el propósito de mejorar la atención a la infancia y adolescencia en situación de riesgo.

La Defensoría andaluza, testigo y promotora de los importantes avances que se han producido en los derechos de las mujeres

El Defensor del Pueblo Andaluz, como comisionado del Parlamento de Andalucía, designado para proteger los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía andaluza, ha puesto en cuestión cuando ha sido necesario el cumplimiento y la efectividad de la igualdad de género

El 1 de diciembre de 2023 el Defensor del Pueblo Andaluz cumplió cuatro décadas en las que esta Institución ha sido testigo de la transformación de la sociedad andaluza y de los importantes **avances** que se han producido **en los derechos de las mujeres**, y ha acompañado, **supervisado** y puesto en cuestión cuando ha sido necesario el cumplimiento y la **efectividad de la igualdad de género**.

Su compromiso con la igualdad de género y trato ya quedó reflejado en la [Estrategia 2021-2024](#) como **uno de los valores que marcan la actuación de esta Institución** y como uno de sus objetivos desde una doble

perspectiva: tanto de forma interna en la gestión de su personal y funcionamiento, a través del Plan de Igualdad, como en su labor de atención a la ciudadanía y supervisión de las administraciones públicas, comprometiéndose a seguir avanzando en la integración de la perspectiva de género en sus actuaciones.

En cuanto al primero de los aspectos, hacia dentro de la Institución, **el 8 de marzo de 2023**, día de gran simbolismo por ser reconocido oficialmente por las Naciones Unidas como Día Internacional de la Mujer, aprobó su vigente [Plan de Igualdad](#), asumiendo como principio la propia ejemplaridad de la Institución.

Respecto al segundo, es voluntad del Defensor del Pueblo Andaluz asumir su responsabilidad como comisionado del Parlamento de Andalucía, designado para proteger los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en que el principio de igualdad de género se cons-

tituya como base de intervención y **transformación de las políticas públicas** y coadyuvar para **reducir las desigualdades y brechas de género persistentes en nuestro territorio** a fin de que todas las andaluzas y andaluces disfruten de una igualdad real y efectiva en todos los ámbitos de la vida.

La igualdad entre mujeres y hombres es un **principio jurídico universal** reconocido en el orden internacional, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas, como en el Consejo de Europa y en la Unión Europea, que ha tenido su traslación en numerosos instrumentos de derechos humanos y en la jurisprudencia de organismos internacionales.

Este principio también está recogido a nivel nacional en la Constitución Española y en la abundante legislación aprobada por las Cortes Generales y los parlamentos de las comunidades autónomas, de manera singular en las últimas dos décadas.

En nuestra Constitución, el artículo 14 recoge el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, y el artículo 9.2 establece que los poderes públicos promoverán las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, removerán los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitarán la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social. **Se trata, pues, no solo de un**



mero reconocimiento, sino de un mandato claro de actuación a los poderes públicos.

La Comunidad Autónoma de Andalucía asume en su Estatuto de Autonomía para Andalucía un fuerte compromiso en esta dirección, afirmando en el artículo 10.2, como uno de sus objetivos básicos, que **la Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces**, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social. Asimismo, en su artículo 15 se garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos y en su artículo 14 de prohibición de la discriminación, prohíbe particularmente la ejercida por razón de sexo.

Más allá de la igualdad formal ante la ley y su consideración de principio informador del ordenamiento jurídico, el poder legislativo ha establecido obligaciones concretas y **pautas generales de actuación de los poderes públicos en relación con la igualdad de género.**

Así, la [Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres](#) estableció políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad (incluidas las llamadas acciones positivas), integró en nuestro país el principio de transversalidad y los instrumentos para su integración en la elaboración, ejecución y aplicación de las políticas públicas en España, tanto estatales como autonómicas y locales.

A este mandato hemos de añadir en nuestra comunidad autónoma la [Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía](#), cuyo objetivo principal es garantizar la vinculación de los poderes públicos en el cumplimiento de **la transversalidad como instrumento imprescindible para el ejercicio de las competencias autonómicas en clave de género.**

La transversalidad de género es, por tanto, un mandato normativo vinculante, tanto para las administraciones públicas andaluzas que debemos supervisar, como para esta Institución. No se trata de una aplicación esporádica de medidas puntuales sino de la aplicación de **políticas transversales de género que supongan un cambio estructural y social.**

Así, la transversalidad constituye un enfoque que tiene en consideración las **diferencias entre las condiciones de vida, las situaciones sociales, económicas y culturales y las necesidades de mujeres y hombres** en todas las fases de la intervención pública, y que considera que **la acción pública no es neutra al género** por el hecho de ser diseñada y aplicada sin distinguir entre hombres y mujeres sino que, por el contrario, existe una realidad de desigualdad de género, en ocasiones invisibilizada, que si no se advierte y atiende correctamente, corre el riesgo de profundizar en la desigualdad.

Llegados a este punto, el reto ahora es dónde estamos y hacia **dónde vamos en igualdad de género.** En este sentido, la [Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible](#) ha supuesto un importante impulso en el compromiso de la comunidad internacional para el logro de la igualdad de género situándola como prioridad a través de su Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 5 y reconociendo que su consecución y el empoderamiento de las mujeres y las niñas contribuirá decisivamente al progreso respecto de los restantes ODS.

Según el [Índice de Género de los ODS de 2022 desarrollado por Equal Measures 2030](#) (una cooperación global de redes feministas, sociedad civil, desarrollo internacional y sector privado), publicado en 2023, **España se encuentra en el puesto 12º de los 144 Estados miembros de Naciones Unidas**, con un total de 84,4 puntos del total de 100 del índice de género y con una mejora de 2'5 puntos respecto a la situación de 2015. Se trata

sin lugar a dudas de una buena posición, que nos sitúa por delante de muchos vecinos europeos como Francia (17°), Reino Unido (18°), Alemania (21°), Portugal (23°) o Italia (32°) y de grandes potencias y democracias consolidadas como Australia (14°), Canadá (16°), Japón (35°) o Estados Unidos (38°).

[España se destaca especialmente en el ODS 5](#), relacionado directamente con la igualdad de género, **donde ocupa el primer lugar a nivel mundial**, lo que refleja los esfuerzos realizados en promover el empoderamiento de mujeres y niñas.

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en el orden internacional, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas, como en el Consejo de Europa y en la Unión Europea

Sin embargo, son preocupantes los resultados de nuestro país desde el punto de vista de género en el ODS 1 (Poner fin a la pobreza en todas sus formas), en el que descendemos bruscamente hasta la posición 51°. Si prestamos atención a los indicadores de los ODS en los que el índice de género de España es más mediocre, en relación con otros países europeos, podemos concluir que **la feminización de la pobreza, la violencia de género o la vulnerabilidad climática son algunos de los retos más apremiantes** de nuestro país en materia

de igualdad de género para cumplir con los ODS desde la perspectiva de género.

En particular, uno de los retos que se antojan mucho más acuciantes a raíz de los datos reales, son las situaciones de violencia y discriminación de la mujer por su condición de género.

Este año de 2023, la cifra registrada de víctimas mortales de la violencia de género en España rompió la tendencia descendente observada en los años anteriores, siendo el peor dato desde 2015, conjuntamente con el de 2019. Además, **el verano de 2023 fue uno de los más trágicos en violencia machista de los últimos 20 años**, con 16 mujeres asesinadas.

Sin entrar en datos oficiales desagregados por comunidades autónomas, sí sabemos que **alrededor del 30 % de las víctimas eran residentes en Andalucía**. Si bien es cierto que Andalucía es la región más poblada de España, la tasa de feminicidios registrados solo en 2023 prácticamente duplica el porcentaje que representa su población en el conjunto nacional.

En aproximadamente el 75 % de los casos no existía denuncia previa, dato que resulta fundamental a la hora de activar las políticas necesarias para que las víctimas sientan que en caso de denunciar se pondrán en marcha todos los mecanismos de protección necesarios y también, cuando no lo hagan, que su entorno denuncie.

Estas cifras **no son opiniones, creencias o ideologías, sino datos contrastados por organismos oficiales**. Pero como hemos dicho, en la gran mayoría de los casos no había denuncia previa, por lo que **la realidad de la violencia contra la mujer va mucho más allá de las cifras de denuncias, condenas o muertes**.

En este sentido, resulta muy relevante la [Encuesta Europea de Violencia de Género](#) (EEVG), coordinada por Eurostat (la oficina estadística de la Unión Europea) y publicada en 2023, debido a la necesidad de disponer de datos sobre violencia contra la mujer armonizados en Europa. La encuesta revela la **prevalencia en nuestro país de diferentes tipos de violencia contra las mujeres** y, así, nos muestra una perspectiva más amplia: las violencias que las mujeres residentes en España de 16 a 74 años hayan querido y/o podido compartir, si bien los datos deben tomarse con cautela en el sentido de que existen diversos factores culturales, sociales y personales que pueden hacer que las mujeres entrevistadas no compartan sus experiencias de violencia. Para ello, se ha entrevistado a 6.465 mujeres en el año 2022.

Por lo que respecta a **violencia dentro de la pareja**, del total de mujeres residentes en España que tienen entre 16 y 74 años y que han tenido pareja alguna vez, se estima que **el 28,7 % ha sido víctima de algún tipo de violencia en la pareja o expareja**. Diferenciando según el tipo de violencia, se reflejan los siguientes datos: el 27,8 % ha sufrido violencia psicológica; el 12,7 %, violencia física, incluyendo amenazas y el 6,7 % ha sufrido violencia sexual.

Respecto al acoso sexual en el trabajo contra las mujeres, en la EEVG se estima que del total de mujeres residentes en España que tienen entre 16 y 74 años y que ha trabajado alguna vez en su vida **el 28,4 % ha sufrido acoso sexual en el trabajo** en algún momento de su vida.

La intermediación para el alquiler: un recurso imprescindible para la población más vulnerable

42

La búsqueda de una vivienda en régimen de alquiler se convierte en un objetivo casi imposible para quienes no disponen de rentas económicas o éstas son escasas, cuestión que se dificulta más cuando no se tiene una nómina con la que responder a los pagos de la mensualidad ni quien te avale.

En la Defensoría se reciben quejas que nos trasladan las dificultades para encontrar una vivienda de alquiler, en un mercado en el que los precios suelen estar por encima de la capacidad económica de las personas sin recursos estables cuando no sin ingresos, y sin un parque público de viviendas que dé respuesta a sus necesidades.

Ni tan siquiera quienes son beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital, que por sus características ofrece una respuesta a familias con ingresos insuficientes, reúnen condiciones para contratar un alquiler en el mercado privado.

Es una de esas situaciones de desamparo que se produce dejando a las personas indefensas para propiciar a sus familias un techo en el que residir. Es cuando acuden a la administración, principalmente a los servicios sociales solicitando una solución a sus problemas.

Si bien existen algunos programas para ofrecer ayudas puntuales, como son las ayudas de emergencia de los ayuntamientos, éstas precisamente por ese carácter “puntual” no aportan la solución al problema, dado que la situación de vulnerabilidad económica de una persona no revierte en pocos meses, es más se agrava con el tiempo.

Las **ayudas al alquiler para personas vulnerables**, contempladas en el [Plan Vive](#) (Plan de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía), aunque aportan un tiempo de estabilidad económica a quienes encuentran un alquiler asequible, tampoco es una solución que resuelva este tipo de problemas dado

que la principal dificultad se encuentra en buscar un arrendador que esté dispuesto a fiarse de la capacidad económica del arrendatario.

Es aquí cuando cobra una especial importancia los programas de intermediación para el alquiler. En las quejas tramitadas hemos podido conocer algunas prácticas de referencia que han podido dar respuestas a quienes han necesitado un respaldo para afianzar el alquiler de la vivienda.

Así el Plan de Ayudas al acceso a una vivienda de alquiler a familias en situación de exclusión social y necesidad urgente de vivienda del [Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga](#) (en adelante IMV), puede ser tenido en cuenta como un referente para el apoyo de quienes encuentran dificultades para la búsqueda del alquiler y no disponen de una red de apoyo familiar.

Es ésta una ayuda de carácter excepcional y urgente para el pago del alquiler de la vivienda habitual, de quienes estando **empadronados en el municipio de Málaga**, con la antigüedad que se publiquen en las bases de la convocatoria, se **encuentren en situaciones de exclusión social y con necesidad urgente de vivienda**, que deberán ser valoradas por el Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Málaga.

Para obtener la condición de beneficiario de esta ayuda, se ha de **ser solicitante del Registro Municipal de Demandantes** y aportar “una propuesta de contrato de arrendamiento de vivienda” sometido a la Ley 29/1994 de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos con destino a residencia habitual y permanente.

Unas **ayudas con carácter plurianual**, previstas para cuatro años, pudiendo prorrogarse hasta un quinto, que se van reduciendo con el paso de las distintas anualidades desde el 100% de la renta mensual hasta el 30% en el último semestre del cuarto año.

Las ayudas se abonan a la persona arrendadora tras la firma del contrato por adelantado, más la fianza y los honorarios profesionales que generan las búsquedas y gestión del arrendamiento de la vivienda, siendo éstos últimos conceptos necesarios para facilitar la búsqueda de vivienda.

En las quejas tramitadas hemos podido conocer algunas prácticas de referencia que han podido dar respuestas a quienes han necesitado un respaldo para afianzar el alquiler de la vivienda.

Si bien el contrato de arrendamiento se suscribe entre arrendador y arrendatario, asumiendo éstos últimos todas las obligaciones legales que les corresponden por tal relación jurídica, sin que el IMV forme parte del contrato, **se suscribe en dependencias municipales y ante un empleado municipal** o facultativo designado, debiendo comprobar previamente que la vivienda se encuentra en un estado de habitabilidad idóneo y que la renta se ajusta al mercado.

Una cuestión ésta que aporta una **doble seguridad, a los propietarios** de las viviendas al conocer que los inquilinos cuentan con un respaldo económico y por otro lado **a los inquilinos** que accederán a un inmueble en condiciones adecuadas para su uso.

Hemos de destacar las referencias a los compromisos que han de asumir las personas beneficiarias, dado que

por sus especiales características requieren un apoyo para superar los obstáculos que les impiden acceder al mundo laboral en igualdad de condiciones.

Así, entre los requisitos a tener en cuenta para la valoración de las unidades familiares se contempla un **compromiso de colaboración mediante la firma de un proyecto de intervención social** tanto por el personal profesional encargado del seguimiento como por las personas, que, formando parte de la unidad familiar, deben cumplir los compromisos socio laborales, que serán objeto de seguimiento cada año para poder renovar la ayuda.

Cada miembro de la unidad familiar que haya firmado el compromiso deberá realizar las acciones relacionadas con la búsqueda activa de empleo, a través de la realización de los currículos, la asistencia a determinados cursos de formación acordados en base a sus características formativas y laborales que posibiliten el fomento de la inserción sociolaboral como medida prioritaria de la intervención social, a renovar su tarjeta de demanda de empleo y a cuántas iniciativas se requieran para mejorar su empleabilidad.

Por su parte, **Provivienda**, contempla un Programa de Mediación en Alquiler, entre propietarios y quienes tienen dificultades para acceder a una vivienda. Un proyecto que se dirigió en su inicio a los jóvenes y que posteriormente se amplió a otros grupos de riesgo de exclusión.

Conforme se indica en su página web, a través de los distintos programas ha creado una bolsa de viviendas que **ofrece tranquilidad a las personas propietarias** gracias al seguimiento del contrato, ofreciendo una serie de servicios gratuitos relacionados con la selección de inquilinos, formalización del contrato, etc. Una mediación que añade un valor social a las gestiones del

alquiler dado que de otra forma las personas inquilinas no hubiesen podido acceder a un recurso residencial.

Es por tanto **la mediación un programa necesario que necesita de respaldo público de las distintas administraciones**, tal y como se puso de manifiesto en la [queja de oficio 17/0036](#). Teniendo como marco tanto la Ley 4/2013 de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la vivienda, como la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la Vivienda en Andalucía, se valoró el impacto en la ciudadanía del Programa de intermediación en el Mercado del Alquiler de vivienda en Andalucía y el de Cesión de viviendas a Entes Públicos, para el alquiler a un precio asequible a aquellas personas previamente inscritas en los registros municipales de demandantes de vivienda protegida.

El denominado Plan PIMA, que a priori no pareció haber tenido un calado en la población destinataria, que entendíamos requería una reflexión al amparo de la normativa vigente, el anterior plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020 y en concreto al artículo 41 y 43 que regulaba los programas de intermediación y de alquiler de edificios deshabitados, como medidas de fomento del parque residencial de viviendas de alquiler.

En los distintos informes que hemos recibido de la hoy Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda se ha puesto en conocimiento la necesidad de potenciar el mercado del alquiler dentro del sector más desfavorecido de la sociedad reformulando dicho programa.

En este sentido, se trabajó en un proyecto de modificación de la orden de 17 de marzo de 2013 que flexibilizara los requisitos para poder acceder a este tipo de ayudas como eran la eliminación de disponer de ingresos mínimos, la simplificación del proceso de subvención y la ampliación del mercado potencial de viviendas en

arrendamiento, eliminando el requisito de que la vivienda haya permanecido deshabitada en los tres meses anteriores a la formalización del contrato de alquiler.

El 17 de octubre de 2018, se publicó la Resolución de 4 de octubre del mismo año, de la Secretaría General de Vivienda, por la que se efectúa convocatoria de ayudas para la concesión de pólizas de seguro de impago de renta y de defensa jurídica, así como multirriesgo de hogar, que dé cobertura a los contratos de arrendamiento que se concierten dentro de los programas previstos en la Orden de 17 de octubre de 2013, contemplándose en

la misma un plazo de presentación de solicitudes hasta el 30 de octubre de 2019.

Una convocatoria que no tuvo el éxito esperado dado que, tal y como se expuso en un informe posterior, las personas propietarias de viviendas no deseaban incluirlas en las bolsas creadas a tal efecto, quizás provocado por el procedimiento administrativo que aportaba una complejidad añadida a los portales web de intermediación de viviendas. Tras valorar estas dificultades, se procedió desde la propia Consejería a derogar expresamente la mencionada Orden en el contexto del Plan



Vive en Andalucía, de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Andalucía 2020/2030.

Tras la valoración de la información aportada en años anteriores, en 2022 se consideró dirigir a la Consejería [Resolución](#) en el sentido de Sugerir que se *“revisen los criterios y requisitos por los que anteriormente se ha regido el Plan PIMA, a fin de corregir los problemas que pudieron dar lugar a su fracaso, debiéndose valorar, especialmente, la necesidad de participación de los agentes o entidades colaboradoras”*

Ante la mencionada Sugerencia, en marzo de 2023 se aporta un informe en el que nos trasladan los programas destinados a satisfacer el derecho a la vivienda, como son el programa de fomento del parque público de viviendas protegidas en alquiler, el Bono Alquiler Joven y las líneas referidas a ampliar la oferta de viviendas en alquiler a través del programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, entre otras.

Unas ayudas que si bien son necesarias para la población más vulnerable, no ofrecen en muchos casos soluciones a quienes, tal y como hemos puesto de manifiesto, buscan una vivienda encontrándose con la desconfianza de la persona propietaria.

Es por ello que, a juicio de esta Defensoría, **es necesario contar con un programa de intermediación del alquiler que ofrezca una mediación real y efectiva entre propietario e inquilino teniendo en cuenta algunos de los principios rectores antes mencionados como son el carácter plurianual de las ayudas, la intervención de personal de la administración que ofrezca seguridad tanto a los inquilinos como a los propietarios, incluyendo compromisos de inserción sociolaboral que mejore la situación socioeconómica de las personas destinatarias a través del mercado laboral.**

La humanización del sistema sanitario andaluz; innovación normativa y prácticas asistenciales por la dignidad de las personas

*En el presente artículo analizaremos brevemente la importancia de los derechos humanos en las etapas críticas de la vida: **el nacimiento y la muerte**. Los avances que se han producido, en primer lugar, respecto a los derechos en el parto, nacimiento y puerperio, y en segundo lugar en los derechos al final de la vida, de los que esta Institución **ha sido testigo, promotora y garante, avanzando a la par que la ciudadanía a la que defiende**.*

La protección y el reconocimiento de los derechos humanos en las etapas críticas de la vida, específicamente en el nacimiento y la muerte, representan uno de los fundamentos más profundos del respeto a la dignidad humana. Estos momentos, marcados por su intensa vulnerabilidad y trascendencia, exigen una atención especial por parte de la sociedad y las legislaciones, asegurando que cada persona sea tratada con el máximo respeto, cuidado y compasión.

La **evolución de la sociedad y de la legislación española y andaluza** en las últimas cuatro décadas refleja una **creciente sensibilización hacia estos derechos**, marcando un progreso significativo en cómo la sociedad aborda estas etapas vitales. Este reconocimiento legislativo no solo protege a los individuos en momentos de gran vulnerabilidad sino que también subraya el compromiso colectivo con la dignidad humana en todo el espectro de la vida.

En este escenario, fue de gran importancia el entonces “nuevo paradigma” de la **autonomía del paciente**. Así, [la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, de Autonomía del Paciente](#), **marcó un antes y un después** en el reconocimiento de los derechos de los pacientes, mereciendo mención especial el consentimiento informado, el derecho a la información y la regulación sobre instrucciones previas, el documento por el cual las personas mayores de edad pueden manifestar anticipadamente su volun-

tad sobre los cuidados y el tratamiento de su salud, llegado el caso de no ser capaces de expresarla personalmente.

Por lo que respecta al **momento del nacimiento**, asociaciones de profesionales de la salud y de usuarias trabajaron durante años con el objetivo de alcanzar las metas propuestas en las Recomendaciones de la OMS sobre el Nacimiento alcanzadas en la [“Declaración de Fortaleza de 1985”](#). El enfoque principal es la implementación de protocolos actualizados para el seguimiento del embarazo, manejo del parto y nacimiento, cuidados postparto y atención durante el periodo neonatal, de acuerdo con los últimos hallazgos científicos.

En España, desde el año 2007 en adelante, las [Estrategias de Atención al Parto Normal](#) del Ministerio de Sanidad han influido significativamente en la práctica médica, promoviendo el respeto a la voluntad de la mujer durante el parto, el contacto piel con piel inmediato y la lactancia materna, y fortaleciendo el enfoque de género en las políticas de salud.

La [Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva](#) y de la interrupción voluntaria del embarazo, y recientemente la [Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero](#), por la que se modifica dicha ley, también inciden en derechos relacionados con el parto, como la intimidad, el respeto a las decisiones personales y el acceso a una atención de calidad.

En el ámbito andaluz hemos de mencionar el [Proyecto de Humanización de la Atención Perinatal en Andalucía](#), que se inició en 2007, y el [Plan de Humanización del Sistema Sanitario Público de Andalucía](#), aprobado mediante acuerdo del Consejo de Gobierno el 13 de abril de 2021.

En los últimos años se están reclamando **prácticas más respetuosas en el parto** y con mayor participación activa de la madre, así como la eliminación y revisión de algunas prácticas clínicas consideradas por organismos internacionales como **“violencia obstétrica”**, por las cuales el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de la ONU ha llegado a condenar al Estado español en tres ocasiones, en una de ellas por hechos ocurridos en el año 2009 en el Hospital Virgen del Rocío de Sevilla.

Como muestra de ello, **esta Institución se ha interesado ante centros hospitalarios del sistema sanitario público de Andalucía** por la observancia del contacto piel con piel también en los partos por cesárea, conforme a las evidencias de los beneficios indudables que del mismo se derivan para los recién nacidos





JORNADA

**Bioética y
Salud Mental:**
raíces comunes en la
atención a los mayores,
infancia y adolescencia

Jueves, 13 DE ABRIL DE 2023
Salón de actos
Delegación Territorial de Salud y Consumo
CÁDIZ

Organiza:
dPA defensor del pueblo Andaluz. Defensoría de la Infancia y Adolescencia de Andalucía.

Colabora:
A Junta de Andalucía
Comunidad de Salud y Familia

An illustration at the bottom of the poster shows an elderly woman with white hair and glasses sitting in a yellow chair. Next to her, a young woman with dark hair is sitting on the floor, leaning against the chair. The background of the poster is decorated with colorful floral patterns in shades of orange, yellow, and purple.

durante las primeras horas de vida, cuestión respecto a la cual hacemos referencia en el apartado correspondiente a “Perspectiva de género en las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz” del Informe Anual 2023, nos referimos a la importancia de la **“humanización” de las cesáreas**.

Asimismo, esta Institución ha venido reclamando que el enfoque de atención humanizada debía poner la mirada igualmente en la **pérdida perinatal** y la atención que la situación requiere, entendiendo la pérdida en un sentido temporal más amplio que la que contempla la norma general.

Así, en el año 2003 ya formulamos una [Resolución](#) sobre la actuación hospitalaria en el caso de una mujer interna en un centro penitenciario que dio a luz en el hospital a los seis meses de gestación a un bebé que nació sin constantes vitales. La madre manifestaba que apenas se le había facilitado información sobre la causa de la muerte, por lo que recomendamos que se adoptasen las medidas oportunas para que, ante el fallecimiento de criaturas nacidas tras un parto pretérmino, se informase suficientemente sobre la causa.

Sobre esta cuestión seguimos insistiendo en el año 2020 al hilo de la queja presentada por una mujer que sostenía que tanto la comunicación en la ecografía de 12 semanas de que los dos bebés que esperaba no tenían latido como el legado que le realizaron posteriormente se habían realizado de forma fría y sin empatía. Por ello, formulamos una [Recomendación](#) sobre la oportunidad de elaborar un protocolo para la atención y manejo en los supuestos en que el alumbramiento no llega a término, que contemple, entre otros aspectos, el acompañamiento y ofrecimiento de apoyo psicológico a la madre, y en su caso, a la pareja, durante el ingreso y alta, la adecuación de espacios diferenciados durante el ingreso de la paciente y el fomento de una formación

específica de los profesionales sanitarios para la transmisión de la información.

Estos esfuerzos conjuntos de sociedad, profesionales y poderes públicos están permitiendo que sea cada vez más común en los centros sanitarios que **el acto de dar a luz y nacer se realice de manera segura y**, al mismo tiempo, con un nivel de **calidez humana** que hace que estos momentos cruciales sean experiencias positivas y memorables, **y que en caso de muertes perinatales se extienda la atención e información** a la madre y familiares en proceso de duelo.

Al mismo tiempo, el envejecimiento de la población, el incremento de las enfermedades crónicas e irreversibles, los adelantos médicos y el progresivo aumento de la conciencia de la ciudadanía plantean nuevas preguntas y desafíos en torno a los procesos del final de la vida, dentro de una sociedad con diferentes valores, creencias y preferencias con respecto a **la forma de entender y afrontar la muerte**.

Existe, sin embargo, un **consenso ético y legal sobre los principios fundamentales relacionados con el concepto de una muerte digna**, entendida como el derecho a recibir cuidados integrales y de alta calidad, a morir con dignidad y sin sufrimiento innecesario y al respeto a la autonomía del paciente incluso en las etapas finales de su vida. Se evidencia pues la necesidad de establecer leyes que garanticen las libertades y derechos para preservar la dignidad del individuo durante el final de su vida.

Andalucía ha sido pionera en ello. La [Ley 5/2003 de 9 de octubre de declaración de Voluntad Vital Anticipada](#), reguló en el andaluz la declaración de voluntad vital anticipada como cauce para que una persona pueda ejercer su derecho a decidir sobre las actuaciones sanitarias de que pueda ser objeto en el futuro, en el supuesto de que llegado el momento no goce de capacidad para

consentir por sí misma. Este derecho se recogió en el año 2007 en el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo 20, junto con el **derecho a la dignidad en el proceso de muerte** y el derecho a recibir **tratamientos paliativos integrales** a todos los usuarios y usuarias del sistema sanitario público andaluz.

A mediados de 2007 también se publicaron las [Estrategias Nacionales de Cuidados Paliativos](#) que marcan los criterios a nivel nacional de todos los aspectos relacionados con el final de la vida y en 2008 entró en vigor el [Plan Andaluz de Cuidados Paliativos](#), cuyo objetivo es proporcionar una atención integral que dé una respuesta adecuada a las necesidades físicas, emocionales, sociales y espirituales que presentan las personas que se hallan en una situación terminal, así como a sus familiares, procurándoles el máximo grado de bienestar y calidad de vida posibles, siempre dentro del respeto a la dignidad y voluntad personal en su último periodo vital.

Ante la ausencia de legislación estatal, los parlamentos autonómicos tomaron la iniciativa, convirtiéndose **Andalucía en la primera comunidad en aprobar la suya**, gracias a la [Ley 2/2010, de 8 de abril, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte](#), a la que siguieron con textos legales muy similares.

Por parte de esta Institución hemos realizado algunas actuaciones relevantes en la materia, como en el caso de la [Resolución](#) en la que recomendamos que en los protocolos sobre información a pacientes y familiares se introdujeran previsiones específicas sobre la manera de dar malas noticias, principalmente en los casos de fallecimiento, así como para que se garantizase el acompañamiento de pacientes en situación de terminalidad por sus familiares.

Merece especial mención el [Informe Especial al Parlamento “Morir en Andalucía. Dignidad y Derechos”](#),

publicado en diciembre de 2017, en el que analizamos el cumplimiento del conjunto de derechos y garantías establecidos en la mencionada Ley 2/2010, de 8 de abril, en el ámbito del Sistema Sanitario Público de Andalucía. En particular, por lo que se refiere a los derechos a la información y al consentimiento informado, el rechazo del tratamiento y la retirada de una intervención, la realización de la declaración de voluntad vital anticipada, la recepción de cuidados paliativos integrales y la elección del domicilio para recibirlos, el tratamiento del dolor, la administración de sedación paliativa, el acompañamiento y la salvaguarda de la intimidad y confidencialidad.

Los principios fundamentales relacionados con el concepto de una muerte digna son el derecho a recibir cuidados integrales y de alta calidad, a morir con dignidad y sin sufrimiento innecesario y al respeto a la autonomía del paciente incluso en las etapas finales de su vida

Asimismo, en relación al debate sobre la legalización de la eutanasia y el suicidio asistidos, el citado informe pretende ofrecer información que ayudase a las personas interesadas a comprender mejor cuáles son los

aspectos legales y éticos sujetos a controversia, cuáles son los derechos e intereses en juego y qué razones y argumentos son las que sustentan las diferentes alternativas en discusión.

En el mes de abril de 2018 celebramos una [Jornada sobre el Informe Especial](#), a cuyas ponencias se puede acceder a través de nuestra página Web, con la que pretendíamos propiciar un debate social y favorecer la adopción de medidas que garantizaran realmente el derecho de las personas a la dignidad en el proceso de muerte.

Por fin, la [Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de Regulación de la Eutanasia](#), representó un cambio radical en la aproximación a la muerte digna, permitiendo bajo estrictas condiciones la eutanasia, respetando la autonomía personal frente al sufrimiento terminal. Tras haber sido puesta en cuestión su ajuste a la Constitución, la Sentencia 94/2023, de 12 de septiembre de 2023, dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional, resolvió la constitucionalidad de la misma.

La complejidad e innovación de esta nueva prestación hizo que la Ley Orgánica previera la elaboración de un [manual de buenas prácticas](#) por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, dirigido a asegurar la igualdad y calidad asistencial de la misma, así como [protocolos de actuación para la valoración de la situación de incapacidad de hecho por el médico responsable](#).

En Andalucía, el desarrollo de la Ley tuvo lugar mediante el [Decreto 236/2021, de 19 de octubre](#), **por el que se crea y regula el Registro de Profesionales Sanitarios Objetores de Conciencia a la prestación de ayuda para morir en Andalucía y la Comisión de Garantía y Evaluación para la prestación de ayuda para morir de la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

Por parte de esta Institución, desde la entrada en vigor de la ley orgánica no hemos tenido una presencia relevante de peticiones relacionadas con la eutanasia, lo cual es entendible, si tomamos en consideración que se trata de una prestación minoritaria y que, al margen del procedimiento, la decisión de fondo es de índole técnica especializada.

No obstante, en el apartado correspondiente a Salud y Bienestar del Informe Anual 2023 nos hacemos eco de algunos pormenores de la actual regulación, así como de las problemas en su aplicación en su aún corto recorrido temporal y las propuestas de mejora que nos trasladó la Asociación por el Derecho a Morir Dignamente de Andalucía en una reunión mantenida en el mes de junio de 2023.

Tras estas breves exposiciones de los cambios en la percepción social y los recorridos legislativos de **dos momentos vitales tan diferentes y a la vez tan entrelazados como el momento en el que llegamos y el momento en que nos vamos de este mundo, lo que podemos concluir es que en las últimas décadas hemos experimentado grandes avances en la humanización de los procesos médicos en ambas etapas.**

Quedan muchos desafíos pendientes, pero al menos tenemos una certeza: la necesidad de revisar y actualizar los procesos clínicos conforme a los cambios sociales y los avances de la evidencia científica, con la mirada siempre puesta en la dignidad de la persona.

Dependencia: un derecho subjetivo marcado por sus disfunciones

El cumplimiento del plazo establecido para su resolución, es un sueño inalcanzable para las personas dependientes, que ven cómo transcurren los meses y los años sin poder disfrutar de un derecho subjetivo para la mejora de su calidad de vida, por las carencias que alegan las administraciones públicas intervinientes.

Desde hace varias décadas, en España se aprecia un crecimiento de la población mayor de 65 años, que previsiblemente continuará creciendo ante el aumento de la esperanza de vida, siendo las propias familias las encargadas de los cuidados de los familiares dependientes, conocido como **cuidado informal**, realizado especialmente por mujeres bajo el rol de cuidadoras.

Los cambios en los modelos de familia y cambios demográficos, añadidos a la necesidad de atender a las personas dependientes en estas últimas etapas de la vida, supuso un reto para los poderes públicos, que

debían dar una respuesta firme, sostenida y adecuada para el actual modelo de sociedad, al ser considerado un asunto de interés social.

En este contexto, se publica la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAAD), que entró en vigor en el año 2007, reconociendo un nuevo derecho subjetivo que garantizase la promoción de la autonomía y atención de las personas dependientes (art. 1 LAAD) mediante la creación de un **Sistema para la Autonomía y y Atención a la Dependencia (SAAD)**.

Como derecho social, depende de la intervención de los poderes públicos para su efectividad. En Andalucía, el procedimiento administrativo regulado para el reconocimiento de la situación de dependencia y acceso a las prestaciones del SAAD, ha sido dual desde la implanta-

ción del Sistema de la Dependencia ([Decreto 168/2007, de 12 de junio](#)).

Un primer procedimiento encaminado al **reconocimiento de la situación de dependencia**, el cual se determinará teniendo en cuenta el informe de condiciones de salud elaborado por el Sistema Andaluz de Salud (SAS) y la aplicación del baremo de valoración aprobado en el [Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero](#), por el personal valorador perteneciente a la administración autonómica. Y un segundo procedimiento, que se inicia de oficio por la administración pública, una vez

notificada la resolución por la que se reconoce situación de dependencia, cuya finalidad es **elaborar y aprobar la propuesta del programa individual de atención (PIA)**, en la que se propone el recurso o recursos integrados en el catálogo de dependencia, como modalidad de intervención más adecuada para la persona dependiente.

Un procedimiento que, a priori, debería de estar resuelto en el plazo de seis meses, a computar desde la presentación de la solicitud a través de los servicios sociales comunitarios o Ventanilla Electrónica de la Dependencia



([Decreto-ley 9/2021, de 18 de mayo](#)), cuya tramitación, tras diecisiete años de vigencia de la Ley 39/2006, ha devenido en un **sistema cargado de disfunciones**, con un número de solicitudes iniciales de reconocimiento de situación de dependencia que cada año se hace inabarcable para la administración, añadiéndose el número de solicitudes para la revisión del grado de dependencia o revisión de PIA tras cambio de recurso o domicilio de la persona dependiente.

El cumplimiento del plazo establecido para su resolución, es un sueño inalcanzable para las personas dependientes, que ven cómo transcurren los meses y los años sin poder disfrutar de un derecho subjetivo para la mejora de su calidad de vida, por las carencias que alegan las administraciones públicas intervinientes. Lamentablemente, la mayor parte de las personas beneficiarias son personas longevas, siendo relevante el tiempo en esta última etapa de la vida y que, por desgracia, en numerosas ocasiones llegan a su término sin haber disfrutado de tal derecho.

Hablamos de una demora que supera los parámetros de un plazo razonable establecido por la jurisprudencia, rondando entre **dos y tres años para la efectividad del derecho**, sufriendo una demora mayor aquellos expedientes de dependencia que tras el reconocimiento de un grado de dependencia superior, son propuestas para beneficiarse de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, como modalidad de intervención más adecuada, llegando a alcanzar y superar los cuatro años desde la presentación de la solicitud. Una situación que debemos calificar de inaceptable.

Desde que entró en vigor, la LAAD ha sufrido numerosas modificaciones, que poco han incidido en su mejora, suponiendo serias mermas en los derechos reconocidos por la Ley desde sus comienzos, con consecuencias visibles en su aplicación actual. En un contexto de crisis económica, se aprobaron los sucesivos reales decretos

leyes, el [Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de Mayo](#); el [Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre](#) y el [Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio](#), afectando considerablemente al despegue de la normativa, así como en la efectividad del derecho, la paralización de los expedientes de dependencia y su financiación, debiendo destacar la introducción del plazo suspensivo de dos años para la efectividad en la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que continúa aún vigente.

El recurso residencial también precisa de criterios de humanización, erradicando definitivamente la asignación de plaza en centros que aíslan a las personas de su familia y entorno.

Los poderes públicos parecen haber comenzado a tomar consciencia de la importancia del SAAD. El más reciente, el [Plan de Choque de la Dependencia 2021-2023](#) puesto en marcha por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030) comprendió entre sus objetivos prioritarios la reducción de la lista de espera y los tiempos de tramitación de la solicitudes.

Las medidas del Plan de Choque han propiciado, por fin, que el gobierno autonómico de Andalucía aborde una revisión completa del procedimiento administrativo bifásico utilizado hasta ahora y que no había sido revisado desde el año 2007, pese a resultar obsoleto ante el volumen de expedientes de dependencia que se tramitan cada año.

Tras una larga espera, finalmente se ha incluido esta reforma entre la ingente cantidad de modificaciones normativas acumuladas en el [Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero](#), por el que se adoptan medidas de **simplificación y racionalización administrativa** para la mejora de las relaciones de la ciudadanía con la Administración

de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

Los cambios en los modelos de familia y cambios demográficos, añadidos a la necesidad de atender a las personas dependientes en estas últimas etapas de la vida, supuso un reto para los poderes públicos, que debían dar una respuesta firme, sostenida y adecuada para el actual modelo de sociedad

56

Otro objetivo prioritario del citado Plan de Choque es la mejora en los servicios y prestaciones que garanticen la **atención adecuada de las personas dependientes**. Y, por exigencias del mismo, se aprobó el [Real Decreto 675/2023, de 18 de julio](#), por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, introduciendo un aumento en la intensidad del **servicio de ayuda a domicilio y en las cuantías de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar**. La concesión de esta última prestación económica, por su parte, ha aumentando de forma muy significativa en los últimos años, abandonando así su carácter excepcional y retornando a la tendencia de los primeros años de vida de la LAAD, no sabemos si en esta ocasión con el riesgo de

repetir las disfunciones detectadas en los años consecutivos a su entrada en vigor.

En definitiva, diecisiete años después, en cada uno de los cuales esta Institución ha luchado por el respeto de esta conquista social para la dignidad personal y familiar, los poderes públicos y las administraciones públicas intervinientes han de parar y reflexionar sobre las razones que llevaron al reconocimiento de un sistema como el SAAD y sobre el rumbo que deben darle para que este derecho subjetivo sea el paradigma de una sociedad humana, que respeta y ampara a sus mayores y, en todo caso, mitiga los perjuicios que la falta de autonomía, mayor o menor, produce en las personas afectadas. Un sistema imprescindible para una mejora en la calidad de vida y en la dignidad, que no puede aceptar la normalización de la demora en su resolución.

3.

Ejes Planeta y Prosperidad





La Administración Pública en su faceta de empleadora

Las personas empleadas públicas, pieza fundamental para la consecución del éxito

La Administración Pública está constituida en una doble vertiente: la vertiente externa, en cuanto prestadora de servicios públicos, que se proyecta hacia fuera en su relación con la ciudadanía; y la vertiente interna, relativa a su faceta de empleadora, que se desarrolla hacia el interior de la organización y engloba las relaciones laborales con sus empleados. Podríamos decir que ambas vertientes son las dos caras de una misma moneda, que se complementan y necesitan.

En esta ocasión, nos interesan las relaciones laborales que se desenvuelven en el interior de la organización, pues las condiciones de trabajo de las personas empleadas públicas, que facilitan o dificultan cada día

el desempeño de las tareas encomendadas, afectan directamente a la **calidad de los servicios públicos prestados**. Constituyen las personas empleadas públicas la plataforma desde la cual se interactúa con la ciudadanía, siendo un factor esencial en la consecución del objetivo principal de la Administración, como prestadora de servicios públicos, que es dar cumplimiento al mandato constitucional recogido en el artículo 103, relativo al derecho a una buena Administración.

No cabe duda de que la Administración Pública -referida a todo el sector público- es una importante y potente empleadora. Alrededor de tres millones y medio de personas trabajan en las Administraciones Públicas en España, según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) correspondiente al tercer trimestre de 2023.

El empleo público se extiende por todo el territorio español, a través de sus distintos niveles administrativos

de gobierno y abarca una importante complejidad sectorial; así, además de la Administración General, podemos hablar, entre otras, de la Administración sanitaria, la educativa o la judicial. En cada una de ellas encontramos profesionales dedicados al servicio público, cuyo trabajo será el vehículo para poder consolidar el **derecho a una buena administración**. Por ello, una de las mayores preocupaciones de la Administración ha de ser gestionar de manera eficiente sus recursos humanos.

En este sentido, la Administración, al igual que cualquier otra empresa, ha de adecuar su capital humano a la dimensión y estructura de su actividad (su cartera de servicios públicos), pues lo contrario conduce al colapso del sistema.

Las personas empleadas públicas “tienen un rol esencial en sus relaciones con la ciudadanía y en la forma de dar respuesta a sus necesidades, problemas y retos”

En los últimos años, hemos asistido a una paulatina pérdida de plantilla que no ha ido acompañada de una reducción de los servicios que se han de prestar, por lo que, dicho suceso se ha traducido en un empeoramiento de las condiciones laborales, con personas sometidas a una mayor carga de trabajo y, a su vez, ha supuesto las denuncias constantes de la ciudadanía por el retraso en la resolución de sus asuntos -que muchas veces afectan a áreas tan sensibles como el reconocimiento de prestaciones básicas de subsistencia o la atención sanitaria-,

apartándonos de este modo de la consecución de un servicio público de calidad tendente a la satisfacción de necesidades.

Cada día, recibimos en esta Defensoría **quejas que evidencian las dificultades con las que se encuentran los profesionales públicos en el desempeño de sus puestos**. A lo largo de los años hemos podido constatar la permanencia de situaciones de discriminación no quedando garantizado el principio constitucional de igualdad; nos hemos encontrado con desarrollos normativos y decisiones administrativas que olvidan principios básicos como el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres para el acceso al empleo público; o la temporalidad en el empleo público y los procesos de estabilización; las denuncias relativas a las condiciones de trabajo del personal de las empresas adjudicatarias de la prestación de servicios públicos externalizados; etc.

En este sentido, podríamos preguntarnos cómo aborda la Administración Pública los temas relacionados con la salud laboral de sus profesionales, en particular los riesgos psicosociales en áreas tan expuestas como por ejemplo la sanitaria; cómo se gestiona el síndrome del desgaste profesional -el burnout- que se desarrolla generalmente en los servicios de ayuda y de interrelación social; cómo se trata la solución de situaciones de acoso en el ámbito laboral; o si se respeta en todas las ocasiones el cupa de vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad y, posteriormente, una vez se incorporan al puesto de trabajo, cómo se adapta el mismo a sus necesidades; cómo se construye la igualdad entre mujeres y hombres; cuáles son los impedimentos con los que se encuentran los profesionales públicos para conciliar la vida personal o familiar; cómo se consolidan y protegen los derechos de las empleadas públicas que se encuentran embarazadas; o cómo se adapta la persona empleada pública al reto de la digitalización.



A través de las distintas quejas que hemos tenido la oportunidad de estudiar desde que en 1984 inició esta Institución su andadura, hemos apostado por construir una administración más moderna, contribuyendo al respeto y a la mejora de las condiciones de trabajo de las personas profesionales del sector público, lo que, a su vez, repercute directamente en la calidad del servicio público prestado. Muchas de nuestras resoluciones han sido aceptadas por la administración y han supuesto un paso adelante en la consecución de las distintas reivindicaciones laborales que nos han expuesto.

Recientemente, en el Plan Estratégico de los Recursos Humanos de la Administración General de la Junta de Andalucía 2022-2030, se reconoce expresamente que las personas empleadas públicas “tienen un rol esencial en sus relaciones con la ciudadanía y en la forma de dar respuesta a sus necesidades, problemas y retos”. Dicho Plan viene a recoger un conjunto de actuaciones destinadas a la gestión de los recursos humanos en el ámbito de la Administración General, en tanto que *“garantes del adecuado funcionamiento de la Administración e instrumento imprescindible para implementar las políticas públicas, con el fin último de responder eficaz y eficientemente a las necesidades, problemas y retos de la ciudadanía de los próximos años”*.

La supervisión de los servicios de interés general

62

Compromiso por la defensa de los derechos de las personas consumidoras

La actuación de la Defensoría sobre los derechos de las personas consumidoras comienza a cambiar a partir de la crisis económica en 2008 ante las demandas acuciantes de ayuda de personas que, de la noche a la mañana, han perdido su trabajo, ven peligrar su vivienda por no poder pagar la hipoteca y se ven incapaces de pagar servicios básicos como el agua o la luz

El art. 51 de la Constitución Española establece en su apartado 1 que «los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos».

Fiel a su mandato estatutario esta Institución ha asumido durante estos 40 años el compromiso de proteger, defender y tutelar los derechos de las personas consumidoras, promoviendo la adopción por los poderes públicos de medidas eficaces que permitiesen dar cumplimiento a lo dispuesto en el texto constitucional.

Pero aunque el compromiso ha permanecido invariable desde el principio, no ha ocurrido lo mismo con **las medidas propuestas** por esta Institución en este ámbito, ya que las mismas **han cambiado y evolucionado** para ir adaptándose a los transformaciones que han ido experimentando los conceptos y premisas asociados al consumo y, muy particularmente, a los cambios habidos en la concepción de los derechos de las personas consumidoras y usuarias.

Una evolución que es perfectamente perceptible haciendo un seguimiento a las actuaciones realizadas por esta Institución en materia de consumo a lo largo

de estos años, utilizando para ello el contenido de los informes anuales que se han venido presentando al Parlamento de Andalucía.

Comprobamos así, como la materia de consumo aparecía subsumida durante muchos años como una materia menor dentro del Capítulo dedicado a glosar las actuaciones realizadas en materia de salud.

En esta primera etapa, únicamente se incluían dentro de la materia de consumo aquellas quejas que planteaban cuestiones directamente relacionadas con el funcionamiento de los servicios de consumo, ya fuesen autonómicos o municipales.

Quejas que se centraban mayoritariamente en la tramitación por estos servicios de las hojas de quejas reclamaciones que presentaban las personas consumidoras. Se evaluaba fundamentalmente el funcionamiento de estos servicios en su función mediadora, inspectora y sancionadora.

Las quejas que planteaban cuestiones relacionadas con servicios como el suministro de agua, de energía, los servicios financieros, el transporte o las telecomunicaciones, eran analizadas dentro de otras disciplinas como el medioambiente, la ordenación económica o el urbanismo. Se supervisaba fundamentalmente el correcto ejercicio por las administraciones públicas correspondientes de las competencias que la legislación vigente les atribuía en materia de regulación y control de las empresas privadas que gestionaban estos servicios.

Las quejas que planteaban disconformidad con el funcionamiento de estos servicios, con las facturas recibidas, con el precio, con la calidad de la prestación o con el trato dispensado, se consideraban insertas dentro del ámbito de las relaciones jurídico privadas y se remitían para su atención a los servicios de consumo.

Esta percepción limitada del consumo y de los derechos de las personas consumidoras comienza a cambiar a partir del estallido de la crisis económica en 2008 y evoluciona rápidamente en paralelo a la profundización de la crisis durante el periodo 2009 – 2012. Las tradicionales quejas relacionadas con la salud, la educación, la vivienda o el empleo se transforman de pronto en demandas acuciantes de ayuda de personas que, de la noche a la mañana, han perdido su trabajo, ven peligrar su vivienda por no poder pagar la hipoteca y se ven incapaces de pagar servicios básicos como el agua o la luz.

Unas demandas que esta Institución no estaba preparada para afrontar al afectar muchos de estos casos al ámbito de decisión de las empresas privadas que gestionan servicios como el financiero o el suministro de agua o luz.

Nos veíamos impotentes ante las peticiones de ayuda de quienes se veían desahuciados de sus viviendas por una entidad financiera tras no poder pagar las hipotecas. Las normas hipotecarias eran claras y no podíamos supervisar las actuaciones de las entidades financieras por ser empresas privadas.

Tampoco teníamos capacidad para impedir el corte del suministro eléctrico de aquellas personas que se veían incapaces de seguir pagando sus facturas, porque las normas eran claras en caso de impago y las empresas suministradoras eran empresas privadas

La necesidad imperiosa de dar una respuesta a estas demandas de la ciudadanía fue la que llevó a esta Institución **a plantearse la posibilidad de intervenir en aquellos casos que afectasen a la prestación de servicios de interés general, aunque los mismos estuviesen siendo gestionados por empresas privadas.**

Para hacer efectiva esta intervención partimos de una premisa, cual es que el mandato estatutario al Defensor del Pueblo Andaluz le encomienda, como misión principal, la tutela de los derechos fundamentales, siendo la supervisión de las administraciones públicas un instrumento específico para el ejercicio de esta misión, que no impide, en principio, que puedan utilizarse otras vías para el mismo fin de tutelar derechos.

Partiendo de esta premisa acudimos a dos vías que contemplaba nuestra normativa reguladora y que entendíamos que nos permitían salvar el escollo de que fuesen empresas privadas quienes gestionaban estos servicios.

La primera vía fue la disposición contenida en nuestro reglamento que permite a esta Institución proponer a los organismos o entidades afectados **fórmulas de conciliación o de acuerdo** que faciliten una resolución positiva y rápida de los asuntos recibidos. Entendimos que este precepto nos habilitaba para intermediar entre las empresas privadas y las personas usuarias de estos servicios.

La otra vía fue la propuesta a las empresas privadas que gestionaban servicios de interés general de la firma de **convenios de colaboración** con esta Institución para atender las quejas que se recibiesen en esta defensoría y afectasen a su ámbito de gestión.

El primer convenio de colaboración con esta finalidad se firmó con la Mercantil Endesa el 5 de julio de 2012 y nos permitió intervenir en las quejas que nos llegaban relacionadas con el funcionamiento del servicio eléctrico, incluidos los casos de cortes de suministro por impago.

Asimismo, esta nueva vía de colaboración contribuyó al éxito de la [“Jornada sobre personas vulnerables y su-ministros mínimos”](#) que celebramos el 3 de diciembre de 2014.





Por otra parte, la fórmula de la intermediación permitió que nos dirigiéramos a otras empresas privadas que gestionaban servicios de interés general, aunque no tuviéramos convenio de colaboración con ellas, para requerir su colaboración en la resolución de las quejas recibidas de la ciudadanía.

De este modo, pudimos **intermediar con las entidades financieras** en asuntos de gran trascendencia para las familias afectadas como los procesos de desahucio hipotecario, o para tratar de ayudar a las personas que se vieron afectadas por el problema de las “preferentes” o por el abuso de las “cláusulas suelo”.

No fue hasta 2020 que pudimos firmar un convenio de colaboración con Caixabank que desde entonces ha posibilitado la tramitación con esta entidad de gran número de quejas, incluidas aquellas dirigidas a evitar desahucios o propiciar la concertación de alquileres sociales con personas que habían perdido sus viviendas.

Nuestra intervención con empresas privadas que gestionan servicio de interés general se extendió a los servicios de telecomunicaciones tras la firma en 2014 de un convenio de colaboración con Movistar Telefónica.

En 2020 ampliamos nuestra intervención en relación con los servicios de suministro de energía con la firma de un Convenio de colaboración con Iberdrola.

La utilización de estas dos vías -convenios e intermediación- no solo ha propiciado que pudiéramos atender las quejas que recibíamos de la ciudadanía en relación a la prestación de estos servicios de interés general, sino que se ha traducido en un **aumento sustancial de las quejas recibidas y tramitadas** por esta Institución en relación con el ámbito del consumo.

Es fácil visualizar este incremento acudiendo a los anexos estadísticos de los informes anuales que presenta

esta Institución ante el Parlamento de Andalucía, que nos muestran cómo pasamos de las 58 quejas tramitadas en 2010, a las 256 tramitadas en 2015, cuando ya teníamos en marcha ambos instrumentos de intervención. Un incremento que ha continuado posteriormente, como lo demuestran las 604 quejas tramitadas en 2020.

La decisión de ampliar el ámbito de intervención de la Institución en materia de consumo para incluir también a los servicios de interés general gestionados por empresas privadas, no solo tuvo su fundamento en la necesidad de dar respuesta a las nuevas demandas propiciadas por la crisis económica de 2009, sino que obedeció también a una nueva mirada hacia las personas consumidoras y sus necesidades.

Así lo explicamos en el informe anual de 2013: *“Desde hace tiempo, venimos constatando en la Institución, a través del análisis de las quejas recibidas en materia de consumo, la trascendencia que las mismas revisten para los ciudadanos cuando afectan a la prestación de lo que han venido en denominarse servicios de interés general, entre los que podemos incluir a los servicios que suministran energía –electricidad y gas–, los que se encargan del suministro domiciliario de agua potable; los servicios relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación; los servicios de transporte y los servicios financieros.*

Es evidente que el derecho a la correcta prestación de estos servicios no tiene en estos momentos un grado de protección y tutela en nuestro ordenamiento jurídico similar al que se otorga a los derechos fundamentales contenidos en la Sección 1ª del Título I de la Constitución, o a los denominados derechos sociales recogidos en el Capítulo III de dicho Título. Sin embargo, resulta innegable que en el mundo desarrollado en el que nos desenvolvemos, la adecuada prestación de estos servicios de interés general se ha convertido en un elemento

imprescindible, no sólo para el normal desempeño de las tareas cotidianas, sino incluso para garantizar unos estándares mínimos de calidad de vida.

(...) las particularidades de los servicios de interés general han llevado a la progresiva creación de toda suerte de procedimientos y organismos específicos, cuya finalidad es contribuir mediante la especialización a solventar los conflictos que se originan en torno a la prestación de estos servicios. El problema es que la proliferación de este tipo de organismos y la enorme disparidad de procedimientos están contribuyendo a crear un ambiente de confusión entre las personas consumidoras que muchas veces no aciertan a conocer cuál es el procedimiento correcto para tramitar su reclamación o cuál es el órgano idóneo ante el que presentarla.”

Los nuevos retos del consumo

Esta Institución elaboró en 2020 un Informe Extraordinario al Parlamento de Andalucía, que llevó por título [“Derechos de la ciudadanía durante la Covid-19”](#). En dicho Informe se incluía un capítulo titulado: “Retos y oportunidades para Andalucía tras la Covid-19 desde la visión del Defensor del Pueblo Andaluz”, que recogía un amplio elenco de propuestas e iniciativas dirigidas a mejorar y fortalecer los derechos fundamentales de la ciudadanía en el nuevo escenario creado tras la pandemia.

Dentro de ese Capítulo se incluyó un apartado que llevaba por título: “Reconocer y garantizar el derecho de acceso a los servicios de interés general” en el que se recogían los principales postulados que constituyen actualmente la visión del Defensor del Pueblo Andaluz respecto de los derechos de las personas consumidoras en relación con los servicios de interés general.

Resumimos a continuación sus aspectos mas relevantes:

"Entendemos necesario que exista una protección jurídica adecuada del derecho de las personas a acceder a estos servicios generales que lo equipare a otros derechos como el derecho al medio ambiente, a la protección de la salud o al acceso a la cultura. Por ello, propugnamos como necesario el reconocimiento a nivel constitucional y estatutario del derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad, universalidad y asequibilidad a los servicios de interés general.

Este reconocimiento a nivel constitucional o estatutario, debe incluir la prohibición del corte o interrupción en la prestación de estos servicios a aquellas personas que no puedan pagar el mismo por su situación económica.

Pero además, este reconocimiento constitucional y estatutario debe venir acompañado de un desarrollo legal y reglamentario que garantice el derecho de todas las personas a acceder a unos niveles mínimos de prestación de cada uno de estos servicios que posibilite la cobertura de sus necesidades básicas, aunque no puedan pagar los mismos por sus circunstancias personales o económicas.

Esto implicaría garantizar mediante una norma de rango legal, con el oportuno desarrollo reglamentario, algunos derechos mínimos en relación a estos servicios que actualmente aparecen dispersos por normativas de rango diverso y con regulaciones parciales y con frecuencia insuficientes."

Concluimos este apartado con una valoración que resume perfectamente la posición de la Institución en relación con esta cuestión:

*El reconocimiento del derecho de acceso a los servicios de interés general en un marco estatutario y constitucional, unida a una regulación legal y reglamentaria que garantice el derecho de todas las personas a unas prestaciones mínimas que satisfagan sus necesidades básicas, permitirían **solventar la principal carencia que existe actualmente en relación con los servicios de interés general y que es la causa de que sigan existiendo problemas como la pobreza energética o hídrica; la exclusión financiera; o la brecha digital.***

Del medioambiente a la sostenibilidad. La vis expansiva de un concepto

68

El concepto de medioambiente ha evolucionado, uniéndose a la idea de sostenibilidad y ampliando su influencia al urbanismo, la ordenación del territorio o el patrimonio histórico.

Cuando esta Institución comenzó su andadura en los años 90 del pasado siglo conceptos como medioambiente o ecologismo estaban ya en el lenguaje común y concitaban un cierto interés social, pero su acepción para una mayoría de la población era aun muy limitada y se relacionaba fundamentalmente con la idea de preservación de la naturaleza, entendiendo por tal aquella que podía encontrarse en las zonas de selvas o bosques o en los espacios marinos.

La protección del medioambiente o el compromiso ecológico eran patrimonio de ciertos grupos políticos

alternativos, de determinadas asociaciones o de personas implicadas en el tema por su profesión o por su vinculación personal.

Existía conciencia de los riesgos ambientales derivados, por ejemplo, de la contaminación, pero se relacionaban los mismos con unas determinadas industrias, rara vez con el tráfico o con la calefacción. Conceptos como el de contaminación acústica existían en el acervo terminológico pero no eran asumidos por la población como un problema relevante para la salud de las personas.

Se sabía lo que era el reciclaje pero el mismo no se concebía como una parte esencial en el tratamiento de los residuos. Ideas como economía circular no existían. El calentamiento global era un asunto que solo interesaba a los meteorólogos. Los climatólogos eran desconocidos como profesión. La huella de carbono solo evocaba la suciedad asociada al manejo de este material. **La sostenibilidad, como idea definitoria del objetivo último a**

conseguir en cualquier ámbito o actividad humana, sencillamente no existía.

Hablamos de conceptos, ideas y términos que hoy en día son sobradamente conocidos y ocupan el centro de las preocupaciones sociales y del debate político, pero que hace no tanto tiempo eran absolutos desconocidos para la mayoría de las personas o un patrimonio lingüístico reservado al uso de determinadas profesiones o de ciertas personas.

El cambio ha sido profundo y se ha producido muy rápido, especialmente en los últimos años. **El concepto de medioambiente ha evolucionado, se ha unido a la idea de sostenibilidad y, amparado en ella, ha ampliado su influencia a ámbitos hasta entonces ajenos**, como el urbanismo, la ordenación del territorio, el patrimonio histórico o la agricultura.

La vis expansiva de un medioambiente, trasmutado en sostenibilidad, parece imparable y amenaza con fagocitar todos los ámbitos del saber y del actuar humanos. Una actividad, un proyecto, un plan o una propuesta que no sean capaces de incorporar el apelativo de sostenibles está condenado al fracaso o cuando menos al cuestionamiento y la crítica.

Y esta Institución no ha sido ajena a este proceso de cambio y transfiguración, como lo demuestra, no solo el incremento continuado en el número de quejas recibidas y tramitadas bajo la etiqueta de medioambiente a lo largo de estos 40 años, sino también la creciente relevancia que todos los asuntos relacionados con este ámbito han ido adquiriendo dentro del esquema de cuestiones relevantes y objetivos preferentes de la Institución.

Prueba del interés que ha suscitado el medioambiente en esta Institución desde el comienzo de su andadura es que el primer Informe Especial elaborado por el De-

fensor del Pueblo Andaluz y presentado al Parlamento de Andalucía llevaba por título “El estado sanitario y ambiental de las playas andaluzas” (diciembre 1991). Un informe que se complementó en octubre de 1995 con un Estudio específico titulado: [“ordenación y protección del litoral andaluz: el cumplimiento de las directrices regionales del litoral de Andalucía”](#).

Especialmente significativo fue el Informe Especial elaborado en mayo de 1996 [“Contaminación acústica en Andalucía derivada de actividades recreativas y consumo de bebidas en las vías públicas”](#), ya que despertó un especial interés en la ciudadanía, como lo demostró el elevado número de ejemplares que nos solicitaron muchas personas a título particular y representantes de asociaciones de toda índole.

Un interés que nos sirvió para comprender que **la contaminación acústica había pasado de ser la menos conocida de las contaminaciones a convertirse en la principal causa de preocupación** para muchas personas y unos de los principales factores de riesgo para la salud pública.

Esta cuestión, la de los riesgos derivados de la contaminación acústica, nos preocupa especialmente porque hemos podido comprobar que, lejos de disminuir, se acrecienta año tras año por la incapacidad de las administraciones responsables de poner coto a un problema ambiental que no deja de escalar posiciones en el ranking de las principales preocupaciones de la ciudadanía.

Precisamente por esta preocupación creciente consideramos necesario en mayo de 2016 realizar un Estudio monográfico sobre esta misma cuestión que se tituló: [“La contaminación acústica provocada por la emisión de música no autorizada en establecimientos de hostelería. Incidencia en los derechos constitucionales de la ciudadanía”](#). Un Estudio que complementamos ese

mismo año con la elaboración de una Guía titulada: [“El derecho a un domicilio libre de ruidos”](#).

En el transcurso de estos 40 años han sido numerosos los Informes Especiales, Estudios monográficos o Guías dedicadas a analizar cuestiones ambientales o relacionadas con el medio ambiente, pudiendo destacar entre ellos los siguientes:

- ▷ [Residuos de cebaderos y granjas avícolas en Andalucía](#) . Diciembre 1999
- ▷ [Informe epidemiológico Ría de Huelva](#). Junio, 2014
- ▷ [Informe epidemiológico Campo de Gibraltar](#). Junio, 2014
- ▷ [Puntos limpios y recogida de aceite doméstico en el contexto del plan de residuos urbanos no peligrosos de Andalucía](#). Marzo 2017

Particularmente reseñable nos parece la [“Guía del derecho de acceso a la información ambiental”](#), elaborada en diciembre 2012 contando con la colaboración de diversas asociaciones ecologistas y que presentamos públicamente en la [“Jornada sobre transparencia y medioambiente: el derecho de acceso a la información ambiental”](#), que se celebró en Sevilla, en abril de 2013.

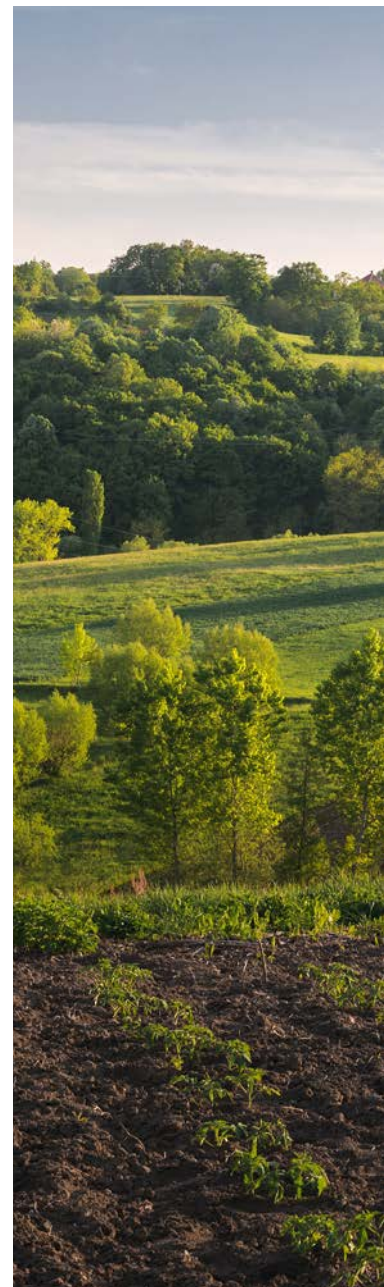
No podemos terminar este recorrido sin reseñar la inclusión dentro del Informe Especial [“Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19”](#) (noviembre 2020) de un Capítulo dedicado a exponer los retos y oportunidades para Andalucía tras la Covid-19, que contenía un apartado específico titulado: “Lucha contra el cambio climático. transición energética y sostenibilidad”.

En ese apartado, al analizar la vuelta a la normalidad tras la pandemia, señalábamos que ***“las decisiones que adoptemos en esa vuelta a la normalidad deben***

incorporar ineludiblemente una componente de sostenibilidad ambiental”. En este sentido, insistíamos en la necesidad de afrontar el problema del **cambio climático** y defendíamos la oportunidad de una ***“declaración de emergencia climática y la adopción urgente de medidas de lucha, adaptación y mitigación del cambio climático”***.

Señalábamos también en este apartado que un lugar preponderante entre los objetivos a conseguir tras la pandemia debía ser **la transición energética**, por entender que **constituye el principal pilar de la lucha contra el cambio climático**. No obstante, advertíamos que ***“una transición energética debe ser justa”***, aclarando que ***“esa justicia debe traducirse en un apoyo a los sectores y colectivos afectados por el cambio de paradigma energético que les permita hacer la transición hacia modelos económicos sostenibles”***.

Seguimos convencidos actualmente de la vigencia de estos planteamientos e incluso el tiempo -y la sequía- nos han dado la razón respecto de otra de las cuestiones que





destacábamos en este Informe de 2020: ***“es imprescindible para Andalucía que apostemos por políticas de agua que incentiven un uso racional de este recurso”***.

También creemos en la vigencia y actualidad de otros retos y oportunidades definidos en este Informe como es el caso de los siguientes: la aplicación de los principios básicos de la economía circular; la reducción de la contaminación atmosférica; la aplicación de medidas de movilidad sostenible; medidas que incentiven el ahorro y la eficiencia energética de las viviendas; fomentar el autoconsumo; apostar por una estrategia que garantice a medio plazo la sostenibilidad del modelo turístico; fomentar formas de ocio y consumo responsables ambiental y socialmente.

Los retos y oportunidades que se recogían en este Informe constituyen una guía que, aun hoy, presiden la determinación de los objetivos de la Institución en relación con el medioambiente y la sostenibilidad. Creemos firmemente que **nuestro compromiso con el medioambiente debe traducirse en propuestas destinadas a impulsar nuestro modelo económico y social hacia fórmulas que sean mas sostenibles y garanticen la preservación de nuestro medio natural.**

Un concepto de territorio, una visión de ciudad

72

*Desde el comienzo por esta Institución de su labor de tutela de los derechos de la ciudadanía andaluza hemos tenido clara la íntima conexión existente entre el ámbito de la ordenación territorial y urbanística y el ejercicio de derechos tan concretos como poder disfrutar de una vivienda digna y adecuada. **La utopía de la ciudad habitable, de la ciudad sostenible, solo es posible concebirla desde la perspectiva de la ordenación urbanística.***

El propio concepto de ciudad, como espacio ordenado de convivencia, solo surge como consecuencia de la aplicación práctica de los conceptos y normas propios del urbanismo. El urbanismo regula y ordena la ciudad al establecer las condiciones para compaginar los intereses privados con la necesidades públicas.

La ordenación del territorio como concepto surge con posterioridad al nacimiento del urbanismo y con el objetivo de articular y coordinar los espacios ya regulados

por la normativa urbanística aplicando a los mismos una perspectiva regulatoria más amplia y una visión espacial más completa.

La ordenación territorial nos ha permitido, no solo unir los espacios inconexos surgidos del urbanismo, sino también planificar las interacciones entre los mismos y dotarlos de una visión de conjunto, de una idea y de un proyecto común.

La labor de esta Institución en estos dos ámbitos tan cercanos del urbanismo y la ordenación del territorio ha venido presidida desde el principio por una idea: dar respuesta a las necesidades individuales transmitidas a través de las quejas recibidas mediante actuaciones y propuestas que antepusieran el interés general.

Partiendo de esta premisa, muchas de nuestras actuaciones de supervisión de la administración han partido de la problemática particular expuesta en una queja



para centrarse en el ámbito de las deficiencias regulatorias o las carencias en la planificación o la ordenación del territorio.

Por este motivo, en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio no nos hemos limitado a tramitar las quejas individuales recibidas sino que hemos iniciado también un número muy elevado de actuaciones de oficio y elaborado numerosos informes especiales, siempre con el objetivo de ampliar nuestra perspectiva y poner el foco de nuestra supervisión en las deficiencias e ineficiencias que pudieran existir en los aspectos regulatorios, de planificación y de ordenación urbanística y territorial.

Basta un recorrido por nuestros informes dedicados a tratar temas relacionados con el urbanismo o la ordenación del territorio, para comprobar el empeño de esta Institución en **poner el foco en las deficiencias y las carencias de nuestras normas y nuestros planes para, a partir de las mismas, proponer soluciones y medidas que puedan contribuir a la mejora y superación de las mismas.**

El mejor ejemplo de cuanto decimos lo encontramos en un informe especial presentado al Parlamento de Andalucía en noviembre de 2009, con el título ["Ordenación del territorio y urbanismo en los Informes de la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz"](#), en el que compendíabamos las actuaciones realizadas por la Institución en esta materia desde su creación en 1983 hasta esa fecha de 2009.

Como señala este Informe Especial en su presentación, *"no pretende realizar una radiografía de la problemática general que plantea el suelo andaluz, desde la doble e interrelacionada perspectiva de la ordenación del territorio y del urbanismo, pues tal objetivo, al margen de que desbordaría los contornos de este documento, estaría muy condicionado por el análisis, sin lugar a dudas, excesivamente subjetivo a que puede conducir, inevitablemente, cualquier valoración que se haga del ejercicio de estas políticas sectoriales. Pero es que, además, la evaluación de la oportunidad de las políticas sectoriales le corresponde a los poderes públicos que tienen atribuida esa competencia"*.

Este informe especial no analizaba el funcionamiento global de una política sectorial determinada, sino la de aquellos aspectos de ésta que tienen un funcionamiento anómalo o inadecuado, ya que aunque resaltemos aspectos positivos de las actuaciones administrativas, lo lógico –dada la naturaleza supervisora de esta Institución y su misión de defensora de los derechos de la ciudadanía– es que nuestro objetivo sea fundamentalmente **detectar anomalías e infracciones vulneradoras de derechos y proponer medidas para corregirlas**.

El Informe era muy extenso y analizaba cuestiones tan diversas como la planificación territorial; la protección del litoral; el desarrollo urbanístico y la sostenibilidad; el plan de prevención de inundaciones y avenidas; la demanda de infraestructuras; la función social de la propiedad y el cumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios; el urbanismo y la exclusión social; el derecho a la información en el ámbito urbanístico; la tutela penal del suelo no urbanizable; y, de manera muy especial, todas aquellas cuestiones relacionadas con la disciplina urbanística.

Aunque este informe es de 2009 y compendia las actuaciones realizadas hasta esa fecha consideramos que el mismo expone perfectamente la filosofía que ha presidido y preside todavía la intervención de esta Institución en los ámbitos de la ordenación del territorio y el urbanismo.

Desde esa fecha han sido numerosas las actuaciones emprendidas en esta materia, tanto a instancia de parte como de oficio, pudiendo destacar, por su trascendencia la presentación al Parlamento de Andalucía de los siguientes informes especiales y estudios monográficos:

- ▷ [El parque residencial sin ascensor en Andalucía: una apuesta por la accesibilidad](#). Septiembre 2010

- ▷ [Seguridad, accesibilidad y calidad ambiental en los espacios urbanos peatonales de las ciudades andaluzas](#). Marzo 2014
- ▷ [La apuesta por la ciudad en clave peatonal exige acabar con comportamientos incívicos que usurpan el espacio público, entre otros los aparcamientos ilegales y la colocación de cartelería sin autorización municipal](#). Octubre 2017

Asimismo, merecen ser destacadas las diversas jornadas organizadas por la Institución para debatir y reflexionar acerca de cuestiones de especial interés relacionadas con el urbanismo y la ordenación territorial:

- ▷ Jornada [“Los gobiernos locales ante la nueva agenda urbana”](#). 25 de mayo de 2017
- ▷ Jornada [“Ciudades inteligentes, ciudades inclusivas”](#). 20 de octubre de 2016
- ▷ Jornada [“Ciudades inteligentes, ciudades sostenibles”](#). 29 de octubre de 2015
- ▷ Jornada [“El parque residencial sin ascensor en Andalucía”](#). 28 de abril de 2011

Como puede verse, **el compromiso de esta Institución con la consecución de un urbanismo más humano y con la búsqueda de una ordenación del territorio más sostenible ha sido una constante en estos 40 años y continúa siendo un compromiso ineludible para los años venideros.**

Previsiones normativas para usos compartidos de instalaciones deportivas entre menores y personas mayores de edad

En las instalaciones deportivas, la división de los vestuarios por sexos responde a una necesidad de moralidad pública, conforme con los usos y normas de comportamiento normalmente aceptadas en la sociedad actual. De igual modo es comúnmente aceptado que cuando se trata de niños o niñas de corta edad puedan acceder a dichas instalaciones acompañados de sus padres, madres, o personas adultas responsables de su cuidado. A partir de cierta edad, cuando las personas menores van ganando en autonomía personal, también es socialmente aceptado que concurren en solitario a dichas instalaciones accesorias, en función del respectivo sexo.

En el actual contexto social **cada vez más nos encontramos con personas menores de edad que participan en actividades deportivas o de ocio**, que en ocasiones acuden solas y otras veces lo hacen acompañadas de las personas adultas responsables de su cuida-

do, realizando la actividad en grupo bajo la supervisión de monitores o cuidadores.

Dicha actividad lleva aparejada la necesidad de uso de aseos y vestuarios, y es en este contexto donde suelen producirse no pocas controversias y situaciones en ocasiones nada deseables. Y resulta paradójico que **el posible conflicto moral entre personas de distinto sexo, referido a la utilización de vestuarios, haya quedado resuelto por la normativa con una diferenciación clara de las zonas respectivas y, sin embargo, no se pueda decir lo mismo de la controversia referida a personas adultas y menores de edad.**

Nuestra obligada perspectiva de defensa de los derechos de la infancia y adolescencia nos conduce a resaltar el reconocimiento de la dignidad de la persona y del libre desarrollo de su personalidad como fundamento del orden político según establece nuestra Carta Magna en su artículo 10. También hemos de resaltar el manda-

to a los poderes públicos de protección integral de las personas menores (artículo 39 de la Constitución), y en lo que atañe a la intimidad personal debemos incidir en su reconocimiento como derecho fundamental por el artículo 18 de la Constitución, especificando la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica de Menor, en su artículo 4.1, que las personas menores tienen reconocido dicho derecho. En la misma línea se pronuncia la Ley 24/2021, de la Infancia y la Adolescencia en Andalucía.

Mandato constitucional de protección de la intimidad del menor unido a la prevalencia de su interés superior sobre otros intereses

76

En nuestro criterio, el mandato constitucional de protección de la intimidad del menor unido a la prevalencia de su interés superior sobre otros intereses concurrentes, ha de servir para que se tenga **una especial cautela y se otorgue una especial protección cuando el usuario de las instalaciones deportivas o de ocio es menor de edad**, lo cual incluso podría llegar a requerir de una zona diferenciada, y cuando ello no fuera viable, de un tramo horario o condiciones de uso en que no hubieran de compartir dichos espacios tan íntimos con personas adultas.

Se trata de una cuestión que no ha sido abordada hasta el momento en disposiciones reglamentarias específicas, pero que puede ser fuente frecuente de conflictos, al ser cada vez más usual que personas menores participen en la vida social y, por tanto, en actividades de centros deportivos o de ocio, compartiendo las instala-

ciones auxiliares con las personas adultas que concurren a los mismos.

Normalmente, las posibles divergencias se resuelven gracias al respeto mutuo y el cumplimiento de reglas no escritas de urbanidad y comportamiento en comunidad. También contando con que las personas responsables de las instalaciones organizan su funcionamiento procurando evitar problemas de convivencia y garantizar un uso agradable y pacífico a sus usuarios.

Pero ocurren supuestos en que no se encuentra una solución clara, y el conflicto entre adultos y menores de edad puede persistir a pesar de haberse planteado de forma abierta la necesidad de una solución satisfactoria para todos.

Por ello, al demandarse una respuesta que supere la inviabilidad de solución autónoma del problema, es cuando se aprecia **la necesidad de un referente normativo que imponga a los gestores responsables de unas instalaciones de deporte o de ocio la necesidad de que de antemano resulte solventada esta controversia**.

Es innegable que la cuestión admite una pluralidad de posiciones y criterios para definir con detalle estas condiciones de uso. El análisis de otros precedentes ha venido a confirmar la ausencia de una solución diáfana; si bien ello no nos disuade de intentar impulsar al menos las pautas más compartidas y pacíficas para abordar la cuestión desde un punto de vista regulatorio.

Una pauta posible consistiría en una regulación mínima que dejase claro el derecho de las personas menores al uso de tales instalaciones accesorias, sin limitaciones por razón de su edad. A continuación habría que diferenciar los menores hasta cierta edad, en cuyo caso podrían concurrir acompañados de las personas adultas responsables de su cuidado, quienes serían los garantes

de su intimidad y del uso conveniente de las instalaciones; de los menores a partir de la edad en que se les pudiera presumir una autonomía suficiente, en cuyo caso habría de quedar garantizado que pudieran concurrir solos al vestuario o aseos diferenciados en función de sexo, con normalidad y sin riesgo de incidentes con adultos.

Para dicha finalidad creemos conveniente que, siempre que fuera posible, se habilitara un vestuario infantil diferenciado. Y cuando por razones presupuestarias, arquitectónicas u otros motivos fundados no fuera posible, que se estableciera una regulación interna del uso de las instalaciones con tramos horarios u otros criterios organizativos para evitar la concurrencia simultánea de adultos y menores, o al menos que dicha concurrencia se produjera en condiciones que quedase garantizada la intimidad y pudor que demanda toda persona, máxime tratándose de niños y niñas.

Y, desde luego, existe otra acción que se nos antoja imprescindible para la labor propuesta: **promover un ejercicio de participación y audiencia ciudadana a la hora de definir estos usos** en espacios llamados a conformar una convivencia entre mayores y menores de edad.



Impulsamos la aprobación del Plan Director de la Mezquita- Catedral de Córdoba

78

Desde hace años, el Defensor viene requiriendo el cumplimiento de las previsiones conveniadas para dotar a las catedrales de Andalucía de unos instrumentos específicos de regulación y ordenación; y así dirigimos a la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte con fecha 30 de diciembre de 2022 la Recomendación de *“disponer las medidas de elaboración, discusión y aprobación de un marco común para dotar a las catedrales de Andalucía con sus respectivos Planes Directores”*.

Esta necesidad se pone de manifiesto en variadas ocasiones donde surgen las polémicas sobre los usos, régimen de explotación o criterios de gestión en estos recintos de un relevante valor cultural e histórico. Y precisamente, una nueva queja (23/1514) volvía a ratificar la indefinición en la gestión de un elemento de valor mundial, en este caso, como es la Mezquita-Catedral que adolece también de su propio instrumento regulado como Plan Director.

Esta añadida polémica se puso de manifiesto por una entidad ciudadana con motivo de actividades en la sede de la Mezquita-Catedral de Córdoba. Se debatía la oportunidad o conveniencia de un espectáculo que suscitaba la falta de idoneidad de este evento y se reproducía la ausencia de una marco programador y regulatorio en el régimen de uso del monumento cordobés y universal.

A la vista de esta situación dictamos una resolución específica ante la Delegación Territorial de Cultura de Córdoba para acelerar la aprobación del Plan Director y para asegurar las intervenciones de control y de adecuación de los usos y actividades que se elaboran en este universal recinto.

La respuesta obtenida ha expresado un ánimo de colaboración confirmando los avances en la redacción del Plan e incluso incluyendo el posicionamiento del Defensor en las aportaciones técnicas que se discuten en la Comisión Provincial de Patrimonio. También se

ratificaba la oportunidad de facilitar la participación de la ciudadanía y de los colectivos implicados en estos debates que afectan a valores e intereses compartidos por toda la sociedad.

Junto al caso de Córdoba, el Defensor del Pueblo Andalúz pretende avanzar en el enfoque global para toda Andalucía. Por ello, la Institución emitió en diciembre de 2022 la resolución para *“RECOMENDACIÓN 1 impulsar en unos plazos razonables los compromisos anunciados de continuar con los trabajos redactores del Plan Director de la Mezquita-Catedral de Córdoba hasta su conclusión y, en su caso, aprobación. SUGERENCIA 1 dirigida a que se adecúen los contenidos del Plan a la comprensión integradora de los valores culturales del recinto monumental. SUGERENCIA 2 para promover y garantizar un efectivo ejercicio de participación ciudadana en los debates de su redacción; y RECOMENDACIÓN 2 dirigida a que se potencien las funciones de adecuación y supervisión a la legalidad de las actuaciones de gestión y uso del conjunto de la Mezquita-Catedral de Córdoba”*.

Pues bien, finalmente pudimos evaluar la respuesta recibida desde la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte que comunicó las iniciativas que había adoptado en relación con la aprobación de dichos Planes Directores. En concreto, tomamos cumplida nota de las iniciativas anunciadas para disponer de: *“a) Protocolo General de Actuación entre la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico de la Junta de Andalucía y los Obispos de la Iglesia Católica de las diócesis comprendidas en el territorio”*, y *“b) Proyecto de Decreto por el que se crea y regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Mixta Junta de Andalucía-Iglesia Católica de Andalucía para el patrimonio cultural”*.

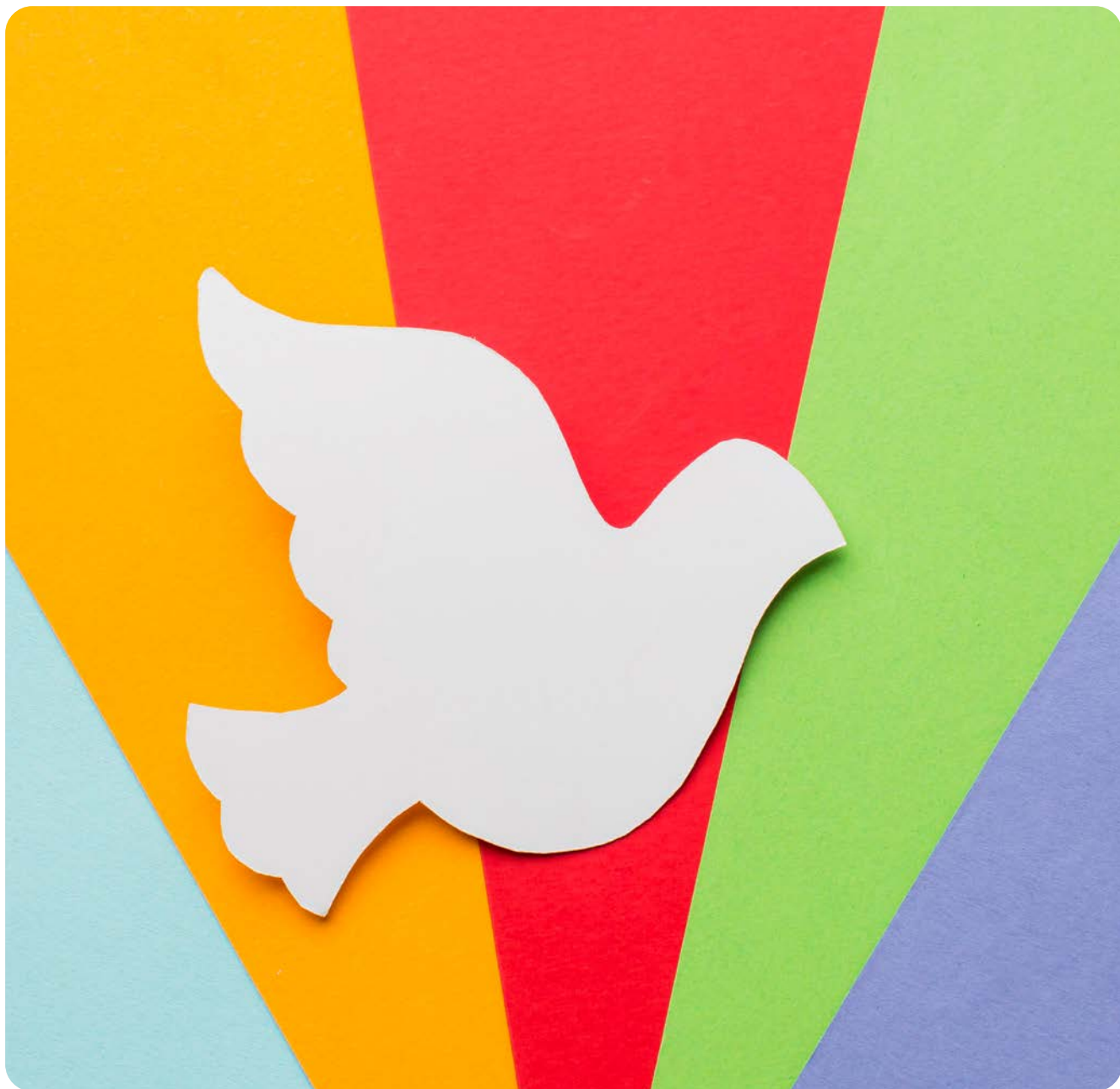
Tales acciones aconsejan una posición de elemental prudencia a la vista de los precedentes del caso. Con todo, las actuaciones anunciadas desde la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte coinciden con las necesidades que han sido ratificadas para que, con la mayor urgencia posible, se procedan a elaborar los Planes Directores para todas las Catedrales de Andalucía.



4.

Eje Justicia y Cultura de paz





La mediación del Defensor del Pueblo Andaluz, un diálogo entre la ciudadanía y las administraciones más cercano

La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz ha sido pionera entre sus homónimas en la instauración efectiva de la cultura de paz, a través del uso de la mediación como mecanismo eficaz en la gestión y resolución de quejas, en coexistencia lógica con la supervisión de la labor a las administraciones públicas.

Los valores que impregnan las actuaciones de la Institución para el cumplimiento de la misión que tiene encomendada la Defensoría del Pueblo Andaluz se ajustan en esencia a los valores y principios de la **cultura de paz**.

En este sentido, la Estrategia del Defensor del Pueblo Andaluz 2021–2024, pone una mirada interna a este respecto, enmarcando sus actuaciones basadas en los siguientes valores: el compromiso social, la inclusión y el apoyo a las personas vulnerables, la justicia y equidad, el diálogo y el consenso, la empatía y la transparencia, además de la participación ciudadana, la flexibilidad, la

capacidad de adaptación y el aprendizaje permanente. Todos ellos, valores estrechamente vinculados a la cultura de paz.

Para la defensoría andaluza, la mediación la ha dotado de un enfoque directo, transversal y participativo, favoreciendo un espacio para la autocomposición de soluciones a administraciones y ciudadanía, apoyado con profesionales y técnicas mediadoras.

Es evidente que la mediación en el ámbito administrativo materializa la involucración ciudadana en el ejercicio de las políticas públicas, potenciando los derechos humanos desde una participación directa de las personas y los colectivos y desde el ejercicio de la voluntariedad como vía prioritaria de gestión, **dirigida a lograr consensos y contribuir a la buena administración**.



En Andalucía, el apoyo de administraciones y del arco parlamentario andaluz a la mediación del Defensor del Pueblo está siendo relevante y sostenido en el tiempo desde que se puso en marcha esta experiencia, en 2016. Por lo que respecta a las administraciones, el diálogo y el consenso, ejes de la mediación, se vinculan también directamente con el principio de buena administración, de flexibilidad, participación y transparencia, potenciando con ello la innovación social en la protección de derechos.

Se ha convertido en un proceso que humaniza la gestión y los roles de ciudadanía y administración a través de las personas que acuden a ella.

Un sistema de gestión informado en los principios de la cultura de paz (diálogo, cooperación, solución de problemas), pone a la persona en el centro de su eje de actuación y supone procesos de gestión de asuntos con una mayor adaptabilidad, flexibilidad, transversalidad, y cercanía. En este tipo de reto, tal y como ha manifestado

el Defensor en numerosas ocasiones *“es fundamental tener clara la prevalencia del interés general, el equilibrio e independencia de los intereses partidistas y la capacidad de construir consensos a través de la cercanía y el acompañamiento. Todo ello fomentando la cultura de paz, la paz y la justicia, la prevalencia del servicio público y la cooperación, en una gestión más humana de la administración pública”*.

Hay que precisar que las intervenciones de mediación que lleva a cabo el Defensor del Pueblo Andalúz se derivan de conflictos no resueltos entre la ciudadanía (en su vertiente colectiva) y una o varias administraciones públicas, o los que se suscitan entre distintas administraciones públicas en la Comunidad Autónoma andaluza.

Ese entendimiento desde la diferencia y el espacio de interlocución que la mediación procura, forma parte de la respuesta que muchos ciudadanos y ciudadanas esperan recibir. Incluso cuando dicha respuesta no es la esperada, siempre el encuentro abre canales de co-

municación directa entre la ciudadanía y su administración, cuyas relaciones perduran en el tiempo, más allá de la disputa planteada. Algo que resulta valioso para nuestras mediaciones, y así lo ha manifestado la ciudadanía incluso cuando no logran un acuerdo específico, es que se sienten escuchados en la mediación y encuentran un espacio para poder explicarse. Valoran obtener información y entendimiento sobre lo complejo de su asunto, y las dificultades que puede encontrar la Administración en su gestión.

En este sentido, la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) en su Informe de 2022¹, pone en valor la mediación como mecanismo preventivo que contribuye a equilibrar las relaciones de los particulares con la administración. Y en ese enfoque se ha ido forjando la mediación de la Defensoría andaluza.

Por ello, entre los distintos estilos y propuestas para guiar una mediación que encontramos en la literatura científica², la mediación del dPA tiene un marcado

carácter facilitador y a veces transformativo en función del asunto. Será clave el análisis riguroso de cada conflicto, sobre el que las mediadoras diseñan su línea de intervención de forma flexible y adaptativa al contexto, de tal forma que no hay dos mediaciones exactamente iguales, aunque versen sobre la protección de los mismos derechos. Se puede apreciar la riqueza y diversidad de matices en las alternativas de solución que se plantean en distintos escenarios y con distintas personas involucradas.

Hoy **la mediación de la Institución andaluza** es una verdadera alternativa procedimental dentro de la institución, de naturaleza auto-compositiva, con sello propio, que pretende **velar y garantizar los derechos de la ciudadanía con su propia participación** a través de una intervención que les de protagonismo, le facilite el diálogo y la comprensión mutua de intereses. Además, el enfoque permite trabajar con la re-definición de la relación con perspectiva de futuro, con efecto preventivo de otros posibles conflictos o multiplicación de las controversias. Todo ello sin olvidar la consecución de una solución del problema que se plantea, o minimizar sus efectos, a través de lograr con un acuerdo que adopten las partes.

Tras la acumulación de la experiencia de esta Institución en el uso de la mediación como fórmula de intervención, puede afirmarse su fortaleza como método de gestión eficaz y eficiente para dar cumplimiento a los objetivos de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, que aprobó la Organización de Naciones Unidas.

1 [Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europa member states CEPEJ \(2022\)](#)

2 Clasificación por coordenadas ("grid") expuesta por Leonard L. Riskin, en 1997. Leonard L. Riskin: "Understanding Mediators' Orientations, Strategies, and Techniques: a Grid for the Perplexed". 1997. Así la clasificación que sostiene Leonard Riskin: la mediación evaluativa, que procura el análisis de las posturas de las partes para predecir sus puntos débiles y sus puntos fuertes, en aras de lograr un acuerdo. 1) la facilitadora, centrada en el restablecimiento de las relaciones entre las partes en disputa y tratando de impulsar el logro de un acuerdo, y 2) la transformativa, que se dirige a mejorar las relaciones de las partes, su comunicación y su capacidad mutua de entendimiento, apoyándoles mientras tratan de alcanzar una solución por sí mismas o no, sobre la cuestión en disputa. Esta clasificación permite observar cómo la mediación puede actuar desde distintas ópticas priorizando según el estilo de mediación diferentes fines. Ello resulta útil para identificar las características que definen el modelo, como se verá en adelante.

Una Defensoría a tu lado: acercando la Institución a las personas

86

Este año, el Defensor del Pueblo andaluz (dPA) celebra 40 años desde que se creó la Institución en nuestra Comunidad Autónoma. Desde su creación, un 1 de diciembre de 1983, viene trabajando para acercar la labor de la Institución de garantía y defensa de derechos a toda la ciudadanía que vive y se relaciona con las administraciones públicas andaluzas.

Andalucía, con una superficie de 87.599 km², es la segunda comunidad autónoma más grande de España, detrás de Castilla y León, pero es la primera por población, 8.584.147 habitantes según el INE a 1 de enero de 2023. Estamos organizados en ocho provincias, 66 comarcas y 785 municipios.

Andalucía es diversa. Junto a grandes núcleos de población conviven pequeños municipios alejados de las capitales de provincia, con pocas comunicaciones e infraestructuras y escasos servicios públicos.

Desde su inicio, el Defensor del Pueblo Andaluz ha querido estar presente en todo el territorio andaluz y escuchar a toda la ciudadanía pero la extensión de Andalucía y la idiosincrasia de su población nos hace difícil cumplir esa misión.

En la presentación del Informe Anual de 1986 un parlamentario de uno de los partidos representados en la Cámara andaluza ya decía que *“constituía un dato constatable que la institución del dPA era una perfecta desconocida para la inmensa mayoría de los andaluces y que de aquellos que han oído su nombre, muy pocos conocen cuál es su cometido y cuál es su función. Es preciso por tanto, acercar la institución al pueblo, intensificando la difusión de su existencia y competencias en todas las capas sociales y en todas las áreas geográficas de la Comunidad Autónoma andaluza, fundamentalmente en aquellas capas populares y en aquellas áreas geográficas más deprimidas o más subdesarrolladas. Y esto se lleva a cabo a través, tanto*



de la utilización de los medios de comunicación social, como de los viajes, visitas e intervenciones en actos de todo tipo; es decir, todo aquello que pueda contribuir a que haya un acercamiento, una intensificación del conocimiento por parte del pueblo de lo que es y de lo que significa la institución del Defensor del Pueblo Andaluz”.

Desde su creación, la Institución siempre ha querido estar más presente en el conjunto de la sociedad andaluza y sus territorios, pero desgraciadamente sólo tiene sede física en la capital de la comunidad y aunque intenta que la ciudadanía pueda contactar con ella a través de todos los medios: telefónicos, internet, redes sociales,

etc. Consciente de que falta mucho por llegar a todos los territorios y a todas las personas.

Y no han sido pocos los avances y cambios desde 1983. En aquellos primeros años de los inicios de la democracia en España, esta institución ha intentado caminar a la par de la ciudadanía a la que defiende. Y ha pasado de ser considerada un buzón de quejas, como algunos la llamaron, a constituir la defensa de los derechos humanos en cualquier parte del mundo, desde Andalucía.

Hoy día creemos que **nuestra institución es conocida, valorada y utilizada por los andaluces y andaluzas**. Si bien es cierto que compartimos en parte esa reflexión de la necesidad de estar más involucrados con la ciu-

dadanía, también queremos ofrecer nuestros servicios de una manera más directa y asequible a toda la ciudadanía.

La evolución del número de consultas así lo manifiesta: hemos pasado de tener 245 consultas en el inicio de la oficina de información, cuando la mayoría de ellas eran presenciales, a las **más de 16.000 consultas de este último año**, en las que ya un importante número son por vía electrónica y, comparativamente, se han reducido las presenciales.

AÑO	CONSULTAS
1993	245
1996	2.710
2000	4.490
2005	6.594
2010	9.082
2015	9.343
2018	13.117
2020	16.828
2023	15.583

Desde que tomó posesión el actual Defensor del Pueblo Andaluz, durante el sexto mandato de la Institución, expuso la necesidad de acercar la Institución a la ciudadanía e intensificar fórmulas de participación con colectivos y organizaciones sociales en la defensa del interés público mediante una **presencia más intensa en las provincias**, junto con la creación de foros participativos y el desarrollo de una adecuada política de comunicación.

Así, en el año 2015 se potenció la Oficina de Atención e Información, figurando entre sus cometidos el de promover la presencia de nuestra Institución en todo el territorio andaluz, desarrollando un **plan de visitas institucionales a comarcas y localidades andaluzas**.

Igualmente, en la [Estrategia del Defensor del Pueblo Andaluz 2021-2024](#) se establece la necesidad de incrementar la cercanía a la ciudadanía. Para ello se ha desarrollado un plan de visitas a las comarcas de Andalucía.



Desde que la Defensoría andaluza inició el programa de visitas a las comarcas andaluzas ha realizado **55 visitas**, con presencia en todas las capitales de provincia de Andalucía con los siguientes objetivos:

1. Acercar la institución a la ciudadanía
2. Estrechar relaciones con el movimiento asociativo
3. Escuchar a los Servicios Sociales comunitarios



Unas visitas que persiguen, por tanto, intensificar el papel de la Institución como receptora de las inquietudes ciudadanas y sociales. Para ello es necesario llegar de mejor forma a toda la población por lo que es clave aumentar la presencia de la Institución en el territorio, sobre todo en las zonas más despobladas, que es donde se dan las mayores carencias de servicios públicos básicos y de acceso a recursos comunitarios.

Dentro de esta estrategia es importante que el dPA se haga **presente y visible en todo el territorio andaluz**, aumentando su capacidad y cobertura de atención de cara a desarrollar su misión.

Más allá de la problemática concreta expuesta en cada visita, los desplazamientos de la Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía permiten a la Institución conocer de primera mano las carencias y las inquietudes de los municipios y comarcas visitadas y la percepción y la valoración que tienen los habitantes de la zona de las administraciones con las que se relacionan.

La facilidad para acceder a la Institución del Defensor del Pueblo andaluz por diferentes canales (teléfono, correo postal, correo electrónico, formulario web, redes sociales, etc.) convive con la necesidad de muchas personas de tratar sus problemas personalmente, ser escuchadas sin filtros tecnológicos y sin tener que efectuar largos desplazamientos para tener este cara a cara.

Aunque las nuevas tecnologías están al alcance de sectores muy amplios de la población, constatamos que quedan otros, sobre todo personas mayores y personas en el umbral de exclusión social, que continúan necesitando y pidiendo un trato personalizado y directo.

En las recientes visitas el equipo de la Defensoría ha comprobado que muchas personas que se han acercado a su sede itinerante, no hubieran hecho uso de la Institución si no es gracias a haberse desplazado a su municipio.



En algunas localidades la presencia de la Oficina de Atención Ciudadana del dPA ha superado en un día el número de personas de esos municipios que se han dirigido al Defensor en toda la vida de la Institución. Por ejemplo, en nuestra visitas a la comarcas de La Alpujarra o del Poniente almeriense, los habitantes de ambas zonas apenas habían tramitado 80 quejas en los últimos 30 años ante la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz (y no precisamente porque no tengan motivos de queja).

Las visitas realizadas han sido las siguientes:

- ▶ **Almería:** 5 visitas. Almeria capital, Comarca de Valle de Almanzora y los Vélez, Olula del Río y Poniente de Almería (El Ejido y Roquetas).
- ▶ **Cádiz:** 11 Visitas. San Fernando y Chiclana, Rota, Sanlúcar de Barrameda, Cádiz capital, Medina Sidonia, Barbate, Conil, Villamartin, Arcos de la Frontera y Jerez de la Frontera.

- ▶ **Córdoba:** 8 visitas. Valle de los Pedroches (Hinojosa del Duque y Pozoblanco); Comarca Subbética (Lucena); Campiña Este (Baena); Valle Alto (Montoro) y Medio del Guadalquivir (La Carlota); Valle del Guadiato y Córdoba capital.
- ▶ **Granada:** 7 visitas. Granada capital; Alpujarras (Órgiva); Loja; Guadix; Baza y Comarca de la Costa Tropical (Motril) y Valle de Lecrín (Dúrcal).
- ▶ **Huelva:** 7 visitas. Sierra de Aracena (Cortegana y Aracena); Huelva capital; El Andévalo (Puebla de Guzmán); Cuenca Minera (Minas de Riotinto) y Huelva Occidental (Ayamonte y Lepe).
- ▶ **Jaén:** 5 visitas: Comarca de Segura y las Villas (La Puerta de Segura y Villacarrillo); Comarca de la Loma (Baeza); Jaén capital, Sierra Morena (Linares).
- ▶ **Málaga:** 7 visitas. Comarca de la Axarquía (Vélez-Málaga); Sierra de las Nieves (Ojén); Ronda; Algatocin; Casares; Antequera y Málaga.
- ▶ **Sevilla:** 5 visitas. Comarca de Sierra Norte (Cazalla y Constantina); Écija; Morón; Marchena y Osuna.

El Defensor en su visita a la Alpujarra manifestaba: *“Me parece muy importante que la ciudadanía de cada provincia identifique al Defensor y que ese encuentro no sea a través de un papel, sino a través del rostro humano. Que yo perciba la sensibilidad, la importancia y la gravedad de lo que me plantean. Eso hace que la oficina funcione de forma mucho más eficaz”. “Yo no quiero tener un papel en las manos, sino conocer el rostro que está detrás de ese papel y para eso tengo que salir a la calle, leer a la gente, verla y sentirla”.*

En dichas visitas, también ha mantenido **reuniones con más de 500 colectivos y asociaciones provinciales y locales que se ocupan de diversas materias:**



asociaciones de familiares de enfermos de Alzheimer, asociaciones de Inmigrantes, asociaciones de vecinos, asociaciones de Padres y Madres, asociaciones Pro Derechos Humanos, asociaciones contra las Drogas, asociaciones de Mujeres, Cruz Roja, Cáritas, asociaciones de personas con discapacidad, asociaciones contra el Cáncer, de Enfermos Mentales, asociaciones de Afectados por Enfermedades Raras, Personas sin Hogar, Plataformas en Defensa de la Educación, de Sanidad, Asociaciones de Ciclistas, Ecologistas, etc.

Durante esos desplazamientos, tiene la oportunidad de contactar directamente con las personas que forman parte de ese tejido asociativo y social; conocer en primera persona la problemática y los retos de dichos colectivos, así como los programas que están desarrollando.

La valoración realizada sobre estas visitas a las comarcas y la presencia personal del Defensor en muchas de ellas ha sido muy positiva y creemos que servirá para conseguir el objetivo planteado de **favorecer la participación ciudadana, promover un diálogo constante entre la Institución y sus grupos de interés**, especialmente agentes sociales y asociativos y la ciudadanía en general.

Igualmente, en cada visita, se ha prestado mucha atención a los **Servicios Sociales Comunitarios**: en todas las reuniones con el colectivo de trabajadores y trabajadoras sociales de cada lugar el Defensor destaca la importancia de los Servicios Sociales como primer punto de encuentro con la ciudadanía. En las 55 visitas realizadas a las distintas comarcas de Andalucía, **se ha reunido con más de 1.300 personas**.

Han sido 40 años poniendo voz a los sin voz, a las personas que no pueden acceder a la plenitud de sus derechos. Queremos **escuchar, atender y proteger a aquellas personas que a veces no son escuchadas debidamente por la administración**: hacer posible el

pleno disfrute de los derechos a todas las personas en el marco de un estado social y democrático de derecho que permita ir reduciendo las desigualdades y las situaciones de injusticia social.

La importancia del Tercer Sector como vertebrador de las políticas públicas

Muchas de las políticas públicas están orientadas a acabar con la desigualdad cronificada a lo largo de los años, facilitando la inclusión social de quienes se encuentran en esta situación. Tal y como se recoge en el preámbulo de la [Ley 43/2015 de 9 de octubre](#), del Tercer Sector de Acción Social, se considera que estas desigualdades no están causadas por hechos coyunturales, sino por la persistencia de problemas estructurales, económicos y sociales generadores de inequidad.

Sobre ello, la propia normativa reconoce que es una realidad que a pesar del crecimiento económico de nuestra sociedad determinados grupos aún no han alcanzado los estándares económicos y sociales que les permitan hacer efectivos los derechos de los que son titulares, con especial atención a las personas y grupos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad y centrando sus esfuerzos en que “nadie se quede atrás”. Y para ello es necesario involucrar a todos los actores.

El Tercer Sector, conocedor de estas situaciones de desigualdad, es un agente imprescindible para conseguir estos objetivos. Su compromiso como parte de la sociedad civil lo posiciona en una situación privilegiada no solo para ser correa de transmisión en el diseño de las políticas de inclusión, sino en la vertebración de las mismas.

Siguiendo el lema de la Fundación Vicente Ferrar, **es necesario hacer de la acción un motor del cambio social**, asumiendo todos los agentes responsabilidades conjuntas en la lucha contra la desigualdad. La sociedad civil organizada tiene un papel decisivo en nuestro Estado de Derecho, en el que la norma está orientada a proteger los derechos fundamentales y la libertades públicas sin excepción de personas y grupos, asegurando así *“una existencia digna, el libre desarrollo de la personalidad y una vida en comunidad pacífica y equilibrada sustentada en la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo político y la solidaridad”*.

Esta Defensoría desde su constitución, hace ya 40 años, ha velado por los derechos y libertades de la ciudadanía, tal y como tiene encomendado por el Parlamento de Andalucía, constituyendo un objetivo prioritario la población más vulnerable de nuestra Comunidad Autónoma. Los múltiples problemas a los que estas personas se enfrentan día a día son objeto de un buen número de quejas y consultas donde nos trasladan las dificultades para atender sus necesidades básicas, ante la falta de recursos económicos, sociales y personales.

La sociedad civil organizada tiene un papel decisivo en nuestro Estado de Derecho, en el que la norma está orientada a proteger los derechos fundamentales y la libertades públicas sin excepción de personas y grupos

94

Conocer la realidad de la sociedad con la finalidad de alcanzar la vía para superar estos problemas es una constante de esta Institución. Y para ello el Tercer Sector, ha sido y sigue siendo, un aliado que aporta conocimiento, compromiso y capacidad de análisis y acción. Para poder orientar acciones que den respuesta a los problemas detectados es necesario tener una mirada poliédrica de la realidad y para ello se requiere tanto el compromiso de la administración responsable de la implementación de las políticas públicas como del Tercer

Sector, que estando sobre el terreno cada día conoce bien el impacto de estas políticas sobre la población.

Es ésta una constante en las estrategias que se despliegan en la Defensoría en relación al conocimiento de los problemas a los que se enfrentan los grupos de población más desfavorecida. Así, desde hace años, hemos mantenido contacto directo con entidades del Tercer Sector que se convierten en nuestros ojos en el territorio.

Ejemplo de ello es la dación de cuentas en los distintos Informes Anuales al Parlamento de la gestión realizada para conocer la realidad de quienes se encuentran residiendo en los **asentamientos chabolistas** de la provincia de Huelva y Almería y que tras más de 20 años desde los primeros informes especiales en los que se describía esta situación y recomendaban acciones para su eliminación, no solo siguen existiendo si no que han aumentado en algunos municipios y se han cronificado en el tiempo.

En las numerosas reuniones mantenidas con los distintos agentes intervinientes para abordar esta problemática, ha sido el Tercer Sector quien nos ha aportado un análisis de esta realidad y propuestas de solución que nos ha permitido una mejor comprensión de los problemas a los que se enfrentan las personas que residen en estos entornos. Fueron ellos quienes estuvieron cada día de los que duró la covid-19 apoyándolos en un mundo de soledad extrema, confinados en lugares inhóspitos, y no adecuados a las necesidades de aquella situación. También los que han trasladado lo ineficaz de las políticas asistencialistas, que con el ánimo de paliar situaciones extremas dejan de ser transformadoras y por lo tanto ineficaces a largo tiempo.

A su lado hemos conocido a quienes viven desde hace años en estos asentamientos, poniendo rostro a problemas, que si bien no son anónimos, no se dimensionan



de la misma forma desde la mesa del despacho. Nos han dado la voz de alarma ante situaciones extremas como la demolición del Walili en Níjar, que aún siendo una actuación valiente de un Ayuntamiento con objetivos dignos, consideramos que la falta de vertebración a través del Tercer Sector la convirtió en ineficaz para muchos de los moradores en este asentamiento chabolista.

Las **personas privadas de libertad** son también objeto de una estrategia de análisis contando con todos los agentes intervinientes, entre los que se encuentran el Tercer Sector, unos colectivos que también forman parte de los [Consejos Sociales Penitenciarios Locales](#) de cada establecimiento. En los distintas visitas a los centros penitenciarios de Andalucía, el Tercer Sector que

trabaja en estos establecimientos ha sido un agente primordial e imprescindible para conocer la implementación de las distintas políticas públicas en el ámbito penitenciario.

Son estas entidades, el contacto directo de las personas privadas de libertad con el mundo exterior, con sus familias y núcleo de amistades, quienes rompen la monotonía diaria de estar encerrado, y quien ante la falta de recursos de la administración siguen trabajando, aún cuando se termina esa ansiada subvención que les permite anclarse a proyectos plurianuales.

Iniciativas como [EnRedEs](#) merece una especial atención por haber consolidado un trabajo en red en el ámbi-

to penitenciario, **alejando los mitos y prejuicios del contexto penitenciario y dando a conocer el trabajo real de las organizaciones que intervienen en prisión. Conformada por una veintena de** organizaciones del Tercer Sector intervienen en las prisiones y su contexto, siempre en defensa de los Derechos Humanos. Comparten experiencia, fines, objetivos y desarrollan actuaciones encaminadas a la transformación del contexto penal y penitenciario, incluyendo el trabajo con otras plataformas estatales, Administraciones Públicas, entidades sociales y medios de comunicación. Son, un ejemplo del trabajo coordinado de las entidades sociales que intervienen en los centros penitenciarios de Sevilla pretendiendo visibilizar la realidad penitenciaria, así como incorporando sus problemáticas a la agenda política y mediática para acercarla a la sociedad.

Es por tanto el Tercer Sector, organizados en mesas de trabajo, con carácter permanente y sostenidas en el tiempo una voz crítica de quienes no encuentran solución a sus problemas. Quienes acuden a estas entidades los convierten en correa de transmisión de sus realidades dándoles por tanto una legitimidad indiscutible frente a instituciones y administraciones públicas.

Así, la sociedad civil organizada a través de las entidades que velan cada día por mejorar la vida de quienes se encuentran en situaciones difíciles, deben ser reconocidas por el trabajo que aportan y por su liderazgo. Su trayectoria ha demostrado que trabajando conjuntamente, compartiendo perspectivas y desde la mirada integral de los derechos humanos, se consiguen metas que de otra forma serían inalcanzables.

La creación de espacios de diálogo, de reflexión e intercambio de conocimientos potencia el trabajo en red bajo el paradigma del diálogo y la reflexión, siendo por tanto un agente indispensable para la consecución de las [5P de los ODS](#): **P**laneta, **P**ersonas, **P**rospereidad, **P**az y alianzas (**P**artnership).

Tal y como se indica en la Agenda 2030 para alcanzar estos objetivos es necesario la contribución de todos los agentes implicados, poderes públicos, sector privado y **sociedad civil organizada** que, por su papel de agente transformador es esencial en la construcción de propuestas así como en el seguimiento de los compromisos de los poderes públicos y la construcción de una ciudadanía activa, participativa y solidaria.

Terminamos este artículo con una mención especial a las más de 25 entidades que a lo largo de los 40 años de vida de la Institución del Defensor del Pueblo andaluz han sido reconocidas en sus respectivos informes anuales que presenta ante el Parlamento de Andalucía por su trabajo en favor de los colectivos más desfavorecidos y por su colaboración con la Defensoría.

AGENDA 2030: Políticas palanca que favorecen la inclusión de las personas más vulnerables

*Los agentes implicados en el desarrollo de la Agenda 2030 han de corresponsabilizarse en la implementación de **“políticas palanca” encaminadas a favorecer la inclusión de las personas más vulnerables para que sean realmente impulsoras.** En caso contrario, se dejará un buen relato, pero no se alcanzarán las transformaciones esperadas.*

La inclusión social, por su carácter multidimensional, conlleva la incapacidad de ejercer derechos sociales, por lo que su abordaje requiere transformaciones relacionadas con las políticas activas de empleo, educación, vivienda y servicios sociales, además de intervenciones que permitan a la población más desfavorecida cubrir sus necesidades básicas a corto plazo. Unas actuaciones que corresponden a **las Administraciones Públicas que han de remover los obstáculos que impiden o dificultan la inclusión social de la población más desfavorecida.**

Tomando como marco de referencia los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, que a través de sus metas y acciones, pretenden mejorar la vida de las personas, es difícil imaginar que en 2030 se van a superar los indicadores de vulnerabilidad analizados por los distintos informes sectoriales.

En Andalucía, solo referido al cumplimiento de las metas del [ODS1](#) que pretende de aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, **se requiere propiciar un marco real de efectividad de las prestaciones sociales**, ya que como vemos a través de las quejas recibidas, son muchos los casos en los que los retrasos son evidentes y lejos de ser un dato más, tienen nombres y apellidos.

Es necesario superar el carácter asistencialista de las prestaciones a través de intervenciones que permitan capacitar a las personas para enfrentarse a los desafíos

de una sociedad exigente. Los itinerarios de inserción, la formación para el empleo o las cláusulas de inserción social en los expedientes de contratación con la administración, se convierten en buenas iniciativas que si bien ya consta en la normativa de referencia, suelen ser buenas intenciones, sin que por distintos motivos se activen o surtan los efectos previstos.

Contribuye a ello la deficiente dotación de recursos humanos que no llegan a alcanzar los ratios de los equipos sociales, el corto plazo de los programas y estrategias que sustenten los profesionales que trabajan con familias y una evaluación que sea objeto de análisis sobre los efectos producidos y no solo para cumplir con el diseño de los programas. Un compromiso que requiere una apuesta de inversión y la coordinación de varias administraciones.

Por su parte el [ODS 8](#), que apuesta por un crecimiento económico, sostenido, inclusivo y sostenible, y el trabajo decente para todos, está íntimamente relacionado con **garantizar los derechos laborales de las personas**. Para ello el compromiso del empresariado es primordial. A modo de ejemplo, es urgente acabar con situaciones como las de muchos de los migrantes que residen en los asentamientos sin contratos y con horarios fuera de convenio o de aquellos empleos del sector servicios que ni tan siquiera llegan a final de mes, teniendo dificultades para pagar el alquiler de sus viviendas y hasta las facturas de los suministros básicos.

El [ODS 11](#) que tiene como finalidad lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, asegurando de aquí a 2030 *“el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”*, está íntimamente relacionado con las carencias que hemos detectado en las quejas analizadas en el Informe Anual 2023. Para que una ciudad sea inclusiva y sostenible es necesario acabar con las diferencias sociales que



en ellas se aprecian con solo pasear desde los centros comerciales hasta los barrios de la periferia. **Las políticas de vivienda son imprescindibles para reducir las desigualdades y facilitar el acceso a un recurso residencial adecuado** a quienes carecen de él o no pueden asumir la rehabilitación del mismo.

Los problemas antes expuestos nos lleva a realizar una reflexión sobre el impacto en la población destinataria de la implementación de las distintas políticas públicas destinadas a satisfacer el derecho a la vivienda, identificando los elementos de mejora que pudieran tenerse en cuenta. Así, se requiere **apoyar a los municipios, como eslabón más débil de la cadena de protección social**, para satisfacer las demandas residenciales de las personas más vulnerables que en ellos residen.

Es difícil, cuando no imposible, que en un mercado de viviendas de titularidad privada con precios de referencia por encima de las posibilidades económicas de estas familias, los Servicios Sociales Comunitarios den respuestas a las necesidades detectadas cuando no se dispone de un presupuesto suficiente destinado a ayudas al alquiler, ni de un Parque Público de Viviendas, ni tan siquiera para situaciones de emergencia.

En este contexto, las [ayudas al alquiler de vivienda habitual a personas especialmente vulnerables](#) son esenciales. Dada la situación en la que se encuentran quienes las solicitan, se requiere un presupuesto adecuado a las necesidades detectada y un plazo de resolución ajustado a las convocatorias, sin dilaciones. También del apoyo de recursos humanos, tanto en las Delegaciones Territoriales como en los Servicios Sociales Comunitarios, que les ayuden a resolver las incidencias relacionadas con las convocatorias.

Tal y como hemos podido constatar a lo largo de este año 2023, **este tipo de ayudas no solucionan los problemas de quienes, aún disponiendo de recursos**

económicos, especialmente provenientes del Ingreso Mínimo Vital o de empleos precarios, no se consideran solventes por los propietarios de las viviendas. Consideramos de relevancia para solucionar algunas de estas situaciones el fomento del alquiler mediante programas de intermediación que ofrezca garantías a los propietarios, tanto del pago de las mensualidades como de la conservación de sus inmuebles.

La inclusión social requiere transformaciones relacionadas con las políticas activas de empleo, educación, vivienda y servicios sociales, además de intervenciones que permitan a la población más desfavorecida cubrir sus necesidades básicas a corto plazo

El parque público de viviendas en régimen de alquiler se puede considerar el recurso público más adecuado para satisfacer la demanda de quienes tienen dificultad para acceder a una vivienda. Un recurso de larga trayectoria en nuestra Comunidad Autónoma que, si bien está regulado en los artículos 25 y 26 del [Plan Vive en Andalucía](#)", requiere un impulso real y efectivo, tanto en el mantenimiento del mismo como en el fomento de nuevas promociones de viviendas.

Respecto a la conservación del Parque Público de Viviendas, es evidente la situación de abandono de muchas promociones, bien sea por las dificultades que conlleva su gestión o bien por la desidia de algunos operadores públicos. Llegar a esos indicadores de deterioro no solo revierte en la calidad de vida de las familias residentes sino que repercute en la falta de credibilidad de la ciudadanía en la gestión de lo público.

Para alcanzar los objetivos perseguidos en este ODS, **es necesario poner el acento en modelos de gestión en el que se incorporen actuaciones transversales que permitan aportar soluciones a los distintos factores de exclusión de las familias**. Como se ha puesto de manifiesto en los espacios de reflexión de los promotores públicos *“La profesionalización de los modelos de gestión de los parques públicos de vivienda y su rentabilidad social y económica son la primera garantía de impulso del derecho subjetivo a una vivienda digna”*

Para ello es imprescindible contar con un presupuesto público que permita atender las “tres patas de la gestión”: una administración ágil y eficaz a través de procedimientos administrativos al servicio de la ciudadanía, una programación encaminada al mantenimiento y renovación de las edificaciones así como equipos interdisciplinarios que contribuyan a la sostenibilidad socioeconómica del parque público de viviendas, de manera continuada.

Este deterioro residencial se hace más evidente aún en las barriadas de las ciudades que también han sido objeto de atención en el citado informe anual. Entornos que requieren continuar con las actuaciones previstas en la ERASCIS, **poniendo el acento en los programas de inserción laboral además de en aquellas otras actuaciones necesarias para la revitalización socioeconómica**. Así retomar la programación y el compromiso de administraciones gestoras de las políticas sociales, de vivienda, de formación, educación y salud es prioritario.

El modelo de gobernanza local, previsto en los Planes Locales de Intervención son los instrumentos adecuados para que **cada Ayuntamiento se convierta en impulsor de las actuaciones programadas**, poniendo el acento en las que tienen carácter transformador además de en otras como los servicios de limpieza, de transporte urbano, de seguridad, de mejora de las instalaciones eléctricas, etc.

Y por último poner de manifiesto la importancia de los **Planes Municipales de Vivienda y Suelo** y los [Registros Públicos de Demandantes de Vivienda Protegida](#), instrumentos indispensable para garantizar el fin social del derecho a la vivienda, dado que permiten tener un conocimiento de las personas solicitantes de vivienda protegida.

Para no asumir como normal lo que no funciona, es preciso que conforme se indica en el [ODS 17](#), se impulsen acciones de coordinación de todos los agentes implicados para conseguir los objetivos previstos. Sin esta mirada no será posible superar las condiciones de desigualdad a las que se refiere el [ODS 10](#), sin dejar nadie atrás, que requiere políticas transversales de género y de protección a las personas con discapacidad.

Así, entendemos desde la Defensoría que, para alcanzar estos objetivos, los agentes implicados en el desarrollo de la Agenda 2030 han de corresponsabilizarse en la implementación de estas **“políticas palanca” encaminadas a favorecer la inclusión de las personas más vulnerables para que sean realmente impulsoras**. En caso contrario se dejará un buen relato, pero no se alcanzarán las transformaciones esperadas.

El derecho de las personas a acceder a una información de calidad. Acceso a la información y derechos fundamentales

Crece las quejas y las consultas por la mala atención que las personas reciben de las administraciones públicas.

En una antigua canción titulada Comunicando, la cantante chilena Monna Bell, cantaba: *"...quise decirte... que por tu culpa estoy pensando... pero no pude, pero no pude, porque estabas comunicando, comunicando, comunicando"*.

Resulta, que hoy, para muchas personas la administración siempre está comunicando, comunicando, comunicando. Bien porque nadie coge los teléfonos, porque comunica, o porque suena una música que no para nunca: *"nuestros operadores están todos ocupados, llame pasados unos minutos"*.

Incluso, cuando se llama a un teléfono específico de información: [Servicio 012 de Información de la Junta de Andalucía](#), empiezan con una bienvenida eterna: si

quiere sanidad, pulse 1; servicios sociales, pulse 2; estado de carreteras, pulse 3. Y al pulsar, te vuelve a enviar a otros subdirectorios, y cuando salta el que quieres te tienen 15 minutos pendiente y terminan no cogiendo el teléfono.

Las personas quieren contarle a la administración lo que les está pasando: que no se arreglan sus pensiones o sus prestaciones; preguntar por su ayuda al alquiler joven, o el pago de 200 euros de la agencia tributaria; pero no pueden porque siempre están comunicando; quieren llamar para decir que se agrava su situación y no consiguen las prestaciones de dependencia, o que no pueden encontrar una cita para el médico de atención primaria; que hace más de 30 meses que solicitaron su reconocimiento de discapacidad y todavía no les han llamado y querían saber cuándo les llamarán, pero *"mi vida, cómo y cuándo, si, cuando llaman siempre están comunicando"*.

El artículo 3 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), de Régimen Jurídico del Sector Público determina que las administraciones públicas deberán respetar en su actuación y relaciones, entre otros, los principios de servicio efectivo a los ciudadanos, y simplicidad, claridad y proximidad a estos.

Sin embargo durante este año seguimos encontrando personas que no pueden hacer efectivos sus derechos y así nos lo transmiten:

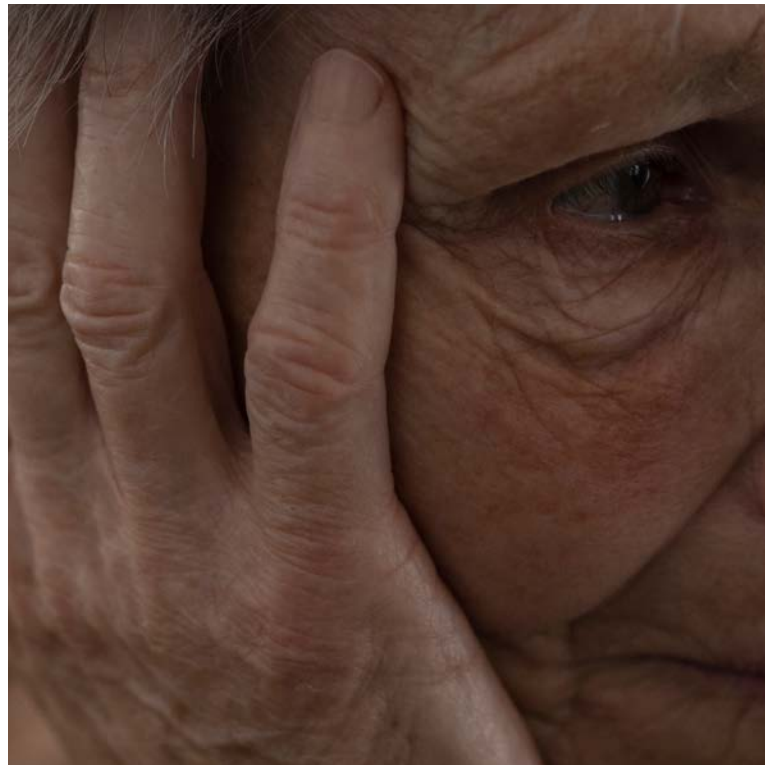
1. Las personas no pueden acudir a presentar escritos ni documentos porque no existen citas previas

“Llevo 15 días intentando coger cita para presentar una documentación que me falta del ingreso mínimo vital, pero no hay citas disponibles, sólo la he encontrado a 100 kilómetros de mi localidad, pero no tengo coche para desplazarme y no hay transporte público”.

Tanto el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, como los autonómicos y entre ellos el Defensor del Pueblo Andaluz, hemos remitido resoluciones a las distintas administraciones con el fin de que se proceda a regular la cita previa, incluyendo la posibilidad de atención presencial sin cita.

2. Imposibilidad de contactar con los teléfonos de información

“¿Cómo es imposible que la Administración esté inaccesible?, ¿Es dejadez de funciones?, ¿obedece a decisiones políticas? Me parece demencial y una vulneración total de nuestros derechos.” He llamado a innumerables teléfonos y no ha encontrado el modo de contactar”.



“Llevo una semana intentando hablar con “la agencia de dependencia” y es imposible. Necesito información para reclamar un pago aplazado a cinco años (qué vergüenza) de un dependiente fallecido y quiero enviar solicitud con toda documentación necesaria, pero no hay forma. Estamos hablando de personas de edad avanzada. En el teléfono de la Consejería de Igualdad, no llevan eso, en la Agencia de la Dependencia no lo cogen y la delegación está off. Ruego intenten llamar a los teléfonos y podrán comprobar lo manifestado”.



3. Derecho a que sus expedientes se resuelvan en plazo

La ciudadanía nos traslada su incapacidad y la desesperanza al saber que sus expedientes no se van a resolver en plazo. La propia administración te dice que no se van a cumplir los plazos. **Parece que se ha tomado como normal lo inasumible.**

Procedimientos en los que la norma marca un plazo de 2 meses como la Renta Mínima de Inserción Social, están tardando 8 meses; los títulos de familia numerosa acumulan un retraso de 6 meses; las ayudas al alquiler que se deberían resolver en seis meses se duplican en el mejor de los casos; la dependencia, que debe de tardar

6 meses tarda dos años; una pensión de jubilación no contributiva que tiene un plazo de tres meses, se está resolviendo en un año; la valoración de discapacidad que tiene un plazo de seis meses se está tardando 30 meses, y se asume como normal.

Desde una Delegación Territorial nos contestan a una petición de informe por retrasos en la valoración de la discapacidad: *“En la actualidad existe un retraso en la resolución de los procedimientos debido a la desproporción existente entre el número de solicitudes y la capacidad para atenderlas en plazo por parte de este Centro de Valoración. Actualmente estamos citando para valoración a aquellas personas que presentaron su solicitud en septiembre de 2021, por lo que se prevé que se le citará para reconocimiento en julio de 2025”.*

La hija de una solicitante de prestaciones de dependencia de una persona de más de 90 años, nos remite este triste correo el día de Andalucía: *“por favor, que no corran, Ana, a los 91 años de edad, y enferma, falleció el 7 de febrero de 2023. Solicitó la atención a la dependencia el 10/04/2021.*

4. Es necesario mejorar los procedimientos digitales haciéndolos más amigables y fáciles de utilizar, mejorar las competencias digitales de la población y poner a su disposición alternativas para poder ser atendidos presencialmente o asistidos en el trámite digital

En los últimos años, los trámites con la Administración se han vuelto cada vez más digitales. A pesar de que responden a unos criterios de eficacia y eficiencia, las recurrentes quejas y protestas de colectivos y personas individuales nos ponen en alerta de que dicha transformación no tiene en cuenta a todas las personas.

Los problemas de la relación digital con las administraciones públicas no solo afectan a las personas con escasos conocimientos digitales, como pueden ser las de mayor edad o las de bajo nivel cultural, sino también a muchas más. Las páginas web de la mayoría de los organismos públicos tienen diseños complejos, poco intuitivos que complican hasta el extremo los pasos que se han de seguir y acaban con la paciencia de los usuarios. Ello coincide, con la creciente desaparición de la atención presencial y telefónica personal, sustituida por contestadores automáticos que cuando responden, acostumbran a redirigirlos de nuevo hacia las páginas web, con lo que se cierra un círculo vicioso desesperante.

5. Es necesario trabajar en una administración que se entienda: un derecho de la ciudadanía y un reto para los servicios públicos

Hay que garantizar información clara y sencilla para la ciudadanía, que entienda lo que se le pide y lo que se le resuelve, mejorando las comunicaciones y la manera de relacionarse con las administraciones.

6. Y por último, hay que cuidar las regulaciones de las prestaciones sociales, para evitar que los grupos vulnerables necesitados encuentren barreras de acceso a las mismas

En el informe: El impacto de los trámites administrativos en el acceso a las prestaciones sociales de la Taula de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña, se realiza un estudio que pone de manifiesto que las prestaciones sociales sólo son efectivas si llegan a aquellas personas para las que han sido pensadas y en el menor tiempo posible. Y se establecen una serie de recomendaciones que compartimos:

1. Hay que ampliar el conocimiento de las prestaciones sociales para evitar que las potenciales

personas beneficiarias no las soliciten por simple desconocimiento.

2. Hay que incidir en eliminar los textos y los diseños oscuros que obstaculizan el derecho a comprender de las personas solicitantes, potenciando la difusión de información clara y comprensible.
3. Hay que simplificar los procesos de solicitud y tramitación de la prestación, que a menudo se caracterizan por ser trámites especialmente complejos, lentos y desalentadores: evitar los requisitos complejos, hacer cumplir el derecho de no presentar documentación que ya esté en poder de la administración, tener en cuenta la brecha digital para aquellas personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad.
4. Recibir una respuesta rápida y clara: agilizar el proceso y reducir la espera. Ofrecer formas de pago ágiles e inclusivas y flexibilizar los criterios que puedan provocar la pérdida de ayudas ante situaciones sobrevenidas.

Tenemos por tanto que trabajar en la mejora de la gestión pública, para garantizar el cumplimiento de los principios jurídicos de buen gobierno y del derecho a una buena administración y conseguir que se hagan efectivos los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con las administraciones.

Informe monográfico del dPA sobre mediación

Radiografía de los servicios de Mediación en Andalucía

La mediación profesional que viene desarrollando la Defensoría desde el año 2016, ha reforzado la labor de la Institución con un enfoque directo, transversal y participativo, favoreciendo un espacio para la autocomposición de soluciones a administraciones y ciudadanía, apoyado con profesionales y técnicas mediadoras.

La Defensoría andaluza es pionera entre sus homónimas en la **instauración efectiva de la cultura de paz, a través del uso de la mediación como mecanismo eficaz en la gestión y resolución de quejas**.

La Estrategia del Defensor del Pueblo Andaluz para el periodo 2021-2024 se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fijados por Naciones Unidas en 2015. En este contexto, la experiencia de esta Institución

en el uso de la mediación como método de gestión eficaz y eficiente está íntimamente identificado con el ODS 16 que consiste en “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”; esto es “Paz, Justicia e Instituciones sólidas”, en sintonía con los valores de la Institución de compromiso social, inclusión y apoyo a las personas vulnerables, justicia y equidad, diálogo y consenso, empatía y transparencia, además de la participación ciudadana, la flexibilidad, la capacidad de adaptación y el aprendizaje permanente. Todos ellos, valores estrechamente vinculados a la cultura de paz.

En este contexto, en el año 2023, el Defensor del Pueblo andaluz ha concluido una investigación que había iniciado en 2020-2021 sobre la situación de los servicios de mediación de las entidades públicas en Andalucía, como una herramienta fundamental para la defensa de los derechos e intereses de las personas. Los resultados de esta investigación se han recogido en un [“Informe monográfico del Defensor del Pueblo Andaluz](#)

[sobre la cultura de paz y la mediación en Andalucía](#)” que termina con un [mapa interactivo](#) recopilatorio de las entidades y las recomendaciones al respecto desde la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz.

Este análisis y diagnóstico se ha realizado de forma colaborativa y participativa, con reuniones de trabajo suscitando el debate sobre la situación de la mediación con las entidades, autoridades públicas y colectivos sociales, realizadas por toda la geografía andaluza. Y a través de una rigurosa encuesta de calidad online en la que han participado más de 300 entidades del sector.

La metodología aplicada a la elaboración del mapa se ha basado en la identificación de entidades de carácter público (o semipúblico) que prestan servicios de mediación en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A modo de resumen, todas las entidades afirman que la mediación, como alternativa al clásico litigio, constituye un vehículo para lograr la paz a través del diálogo y el consenso, lejos de la confrontación, para centrarse en la comprensión mutua de intereses y el hallazgo de posibles espacios comunes de entendimiento y acuerdo.

También existe consenso en que la mediación como metodología, no precisa de herramientas diferentes en virtud del ámbito material del asunto -su flexibilidad permite modelar los procesos de intervención-, y coinciden en que es conveniente asegurar, que las personas que van a mediar cuenten con conocimientos, o con asesoramiento en la materia objeto de tratamiento, o suficientemente acompañada en este sentido.

En los contextos judicializados los colectivos consideran que la derivación judicial a mediación debiera ser lo menos burocrática posible y favorecer la designación de medidor/a de forma directa por los interesados.





Es generalizado el sentir sobre la necesidad de apoyo a las instituciones de mediación que conforme a la Ley 5/2012 de 6 de julio de Mediación para asuntos Civiles y Mercantiles (LMACM) se están constituyendo, a través de Colegios Profesionales y Asociaciones, principalmente.

Existe una preocupación generalizada de los colectivos, sobre la formación de los mediadores por la necesaria adquisición de competencias que consideran deficitarias. La doctrina más autorizada en la materia (Carnevale y Pruitt), afirma que el éxito de la mediación depende de la confianza que las personas tengan en la persona mediadora y del conocimiento y competencias de esta en las estrategias de negociación y mediación.

Por último, se reflexiona sobre la funcionalidad de los Registros de Mediadores, como elemento instrumental canalizador de la información y publicidad de los profesionales de la mediación. Estos Registros son de carácter voluntario, y resultan una herramienta de agilidad para facilitar la selección del listado a la persona mediadora por los interesados o sus asesores, jueces o notarios. Estos, pueden comprobar de forma ágil la información del mediador que aparezca referenciado en el acuerdo de mediación, en su deber de fiscalizar si la mediación la realizó una persona que dispone de los requisitos exigidos por la ley para ser mediador.

En este sentido, se valora como positiva la existencia de la dualidad de registros de mediadores estatal y autonómico, si bien se estima necesaria mayor conexión y cohesión entre ellos.

Entre los retos que deben afrontarse desde las entidades públicas en Andalucía para mejorar la calidad servicios de mediación prestados, identificados por las entidades que realizan mediación, está mejorar la difusión y conocimiento de la mediación, e incidir en la profesionalización de la labor mediadora, proporcionan-

do a sus mediadores formación continua, práctica y la evaluación continua de sus competencias.

243 entidades operan en Andalucía

Del total de las 243 entidades que operan en Andalucía con las que se ha trabajado en este estudio, prácticamente la mitad (50,2%) de ellas manifiestan que están prestando algún servicio de resolución de conflictos alternativos, frente a la otra mitad de entidades que no prestan ese tipo de servicios. Por tanto, **la muestra de entidades que manifiestan que realizan mediación en Andalucía son 109**, siendo esta la muestra con la que se ha trabajado en la caracterización de los servicios ofrecidos.

Entre ellas, resulta significativo señalar que son los centros educativos públicos o concertados los que han contestado a la encuesta en mayor medida indicando que realizan mediaciones en el ámbito escolar (46,8%), seguidos por los colegios profesionales (22,0%) y los distintos tipos de organismos que forman parte de la estructura de la Junta de Andalucía (14,7%). La respuesta de la Administración Local se considera bastante escasa (6,4%), teniendo en cuenta que un número importante de ayuntamientos de municipios de más de 10.000 habitantes cuentan con Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) desde las que se pueden realizar servicios de mediación en consumo. Aparte de la medición en el ámbito educativo, resulta significativo el porcentaje de entidades que realiza mediaciones en el ámbito familiar/intergeneracional (32,1%) y en el ámbito laboral (21,1%)

Sugerencias del Defensor del Pueblo andaluz

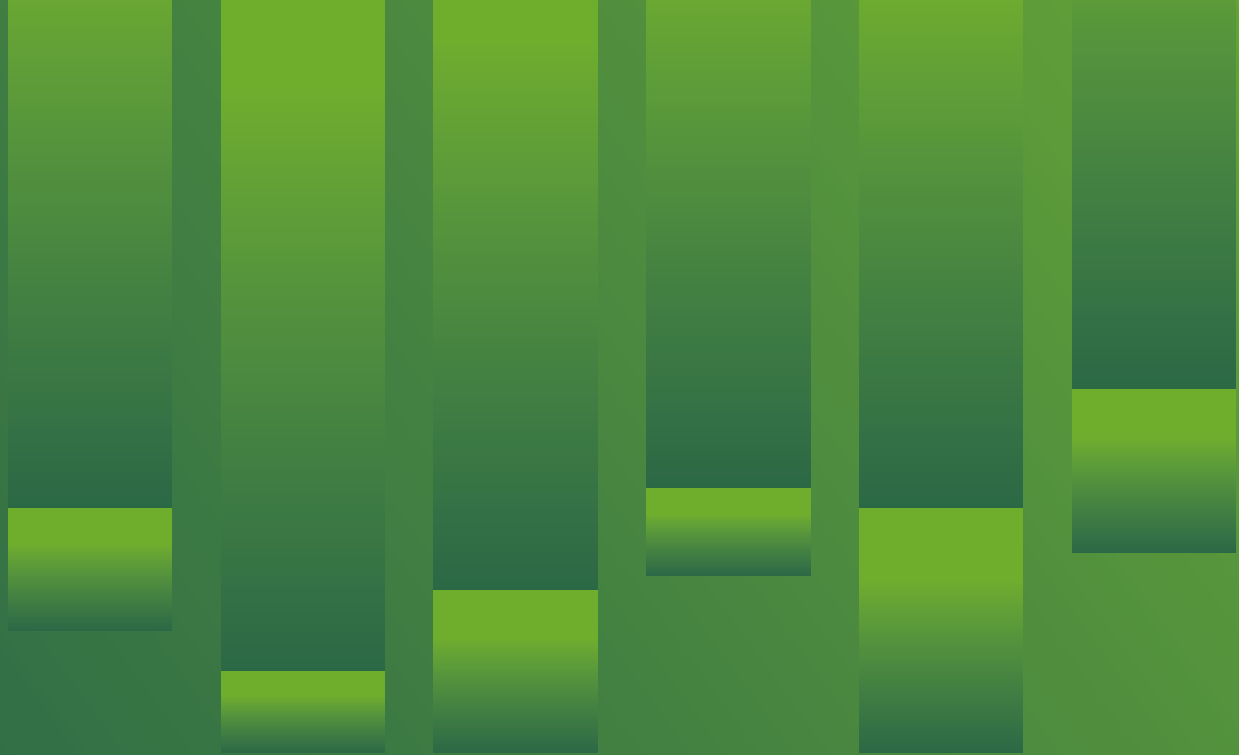
A raíz de este estudio, el Defensor del Pueblo Andaluz ha formulado algunas sugerencias a las distintas Administraciones e instituciones andaluzas, con el propósito de avanzar en la verdadera implementación social

de la mediación en nuestra Comunidad Autónoma, incorporando la voz de los colectivos de mediadores y mediadoras en aquellos aspectos en los que han mostrado su preocupación por la necesidad de una mayor homogeneidad e implicación pública en la mediación, y desde la convicción de que son un elemento importante a integrar, desde la colaboración, para el impulso de la mediación.

- **Sugerencia 1:** Apostar de forma decidida por el impulso de la cultura de paz, tanto a nivel autonómico, comarcal o municipal, coordinado y acompasado como política pública a modo de estrategia transversal inspirada en la prevención, la gestión y resolución alternativa de los conflictos, de igual modo que se realiza con la igualdad. A la luz de las deficiencias de conocimiento general, y en particular por la sociedad y operadores jurídicos, se promuevan más inversiones y recursos públicos en actividades de publicidad y difusión de los MASC (Métodos alternativos de solución de conflictos).
- **Sugerencia 2:** Desarrollar y fomentar Sistemas Preventivos de Gestión de Conflictos sustentados en el diálogo y la cooperación, que contribuyan a una des-judicialización de muchos conflictos de la ciudadanía. Sugiriendo para ello, la integración de las instituciones de mediación existentes en cada lugar de Andalucía, contribuyendo así a impulsar la profesionalidad del método.

A nivel interno, se sugiere a las administraciones al impulso de un cambio general, y en la medida que está al servicio de la atención ciudadana, que prioricen la facilitación de espacios de gestión de colaboración y diálogo, para impulsar la cultura de paz. Ello requiere una estrategia transversal, similar a la implementada para favorecer el derecho a la igualdad de trato y no discriminación.

- ▶ **Sugerencia 3:** Abundando en la anterior sugerencia, sería deseable aglutinar los recursos públicos destinados a mediación, con independencia del ámbito material de aplicación, y promoción de los MASC. La administración autonómica, local o comarcal podría tener mucho que decir en el desarrollo de la mediación contando con las sinergias de los colectivos de profesionales de la mediación si desde una dirección única se planifica una estrategia transversal, cooperativa, integradora e interadministrativa basada en cultura de paz.
- ▶ **Sugerencia 4:** Conforme a la experiencia mediadora desarrollada en esta defensoría, y fundamentado en algunos de los datos que arroja este estudio, sería interesante que las administraciones impulsaran la mediación en su gestión con la ciudadanía en los contextos de interrelación cotidiana. Para ello, se recomienda además complementarla con la necesaria estrategia de pedagogía y sensibilización social e institucional, que respondan a la necesidad de fomentar e impulsar una mayor cultura de paz entre la ciudadanía, y en el seno de la propia administración.
- ▶ **Sugerencia 5:** El liderazgo en el impulso estratégico de la cultura de paz en la Universidad y en la formación profesional, a través de la formación transversal en resolución de conflictos y concretamente la mediación, en todas las disciplinas para los futuros profesionales que interactúan en la sociedad.
- ▶ **Sugerencia 6:** Introducir una mayor conexión y cohesión entre el Registro autonómico de personas mediadoras y el del Ministerio de Justicia, cuya divulgación resulte un espacio donde la ciudadanía pueda elegir a las personas profesionales de la mediación conforme a sus criterios. Asimismo, sería interesante alinear los criterios de la formación continua exigida a la persona mediadora, que los registros controlan.
- ▶ **Sugerencia 7:** En los sistemas de designación de personas mediadoras se recomienda priorizar la libre designación de aquéllas por las personas interesadas o por quienes ejerzan su asesoramiento, así como titulares de juzgados y notarías, etc. en aras de eliminar o, al menos, rebajar la burocratización y agilizar los accesos directos de la ciudadanía a la mediación profesional.
- ▶ **Sugerencia 8:** Difundir una aclaración acerca de la posibilidad de ser persona mediadora y poder acceder al Registro Andaluz de mediadores de aquellas personas que cumplan los requisitos formativos de la Ley nacional (100 horas), que pueden ser mediadoras familiares en Andalucía. Ante las dificultades de comprensión que genera las diferencias existentes entre el número de horas de formación exigidas por la administración autonómica para optar a participar en el sistema de turnos establecido por el Reglamento andaluz, que parte del registro de mediación familiar (300 horas).
- ▶ **Sugerencia 9:** Impulsar medidas para garantizar la realización de formación continua esencialmente práctica, por todas las entidades públicas que ofrecen servicios de mediación y, en especial, por parte de la Junta de Andalucía, en relación con la mediación en el ámbito familiar.
- ▶ **Sugerencia 10:** Se plantea la conveniencia de crear un sistema de acreditación de competencias mediadoras. No resulta tan relevante el número de horas formativas exigidas, como el carácter práctico de las horas dirigidas a la adquisición de competencias. Mayor control en la acreditación del carácter práctico de la formación, ya sea básica como continua.



5. Datos estadísticos

5.1. La ciudadanía

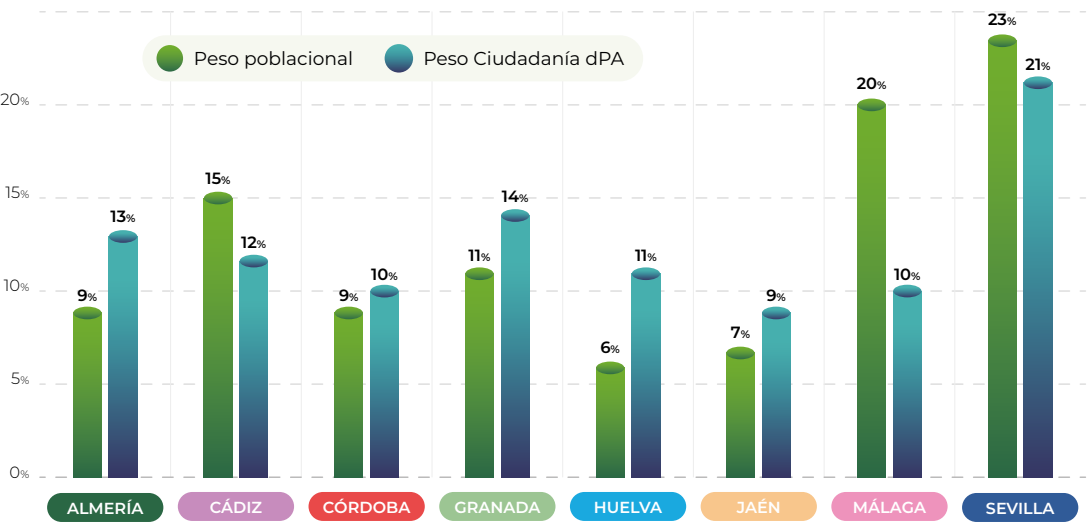
5.1.1. Acuden al Defensor 34.882 personas

Un total de 34.882 personas han requerido la intervención del Defensor del Pueblo andaluz durante 2023 demandando la supervisión y/o mediación de los poderes públicos, en lo que entienden supone una vulneración de sus derechos -firmantes de quejas, sin repeticiones-, o buscando información y asesoramiento para el ejercicio de los mismos -consultas-.

Para representar gráficamente las personas que han acudido a la Institución, distribuidas por provincias, se tiene en cuenta el número de personas firmantes de las quejas iniciadas en el año y una persona por cada consulta que hemos atendido.

Para evitar una distorsión en los datos y gráficos que se muestran a continuación, hemos considerado más ajustado en el caso de las quejas suscritas por un importante número de ciudadanos tomar como referencia una sola persona por queja, con independencia del número de firmantes. [Ver tabla Relación de Firmantes por Municipios Objeto de las Quejas iniciadas en el año.](#)

Gráfico 1. **Comparación de peso poblacional y el peso de la ciudadanía que ha acudido al dPA por provincias**



Si comparamos la ciudadanía que ha acudido al dPA con el porcentaje de peso que representa cada provincia, observamos que en Almería, Huelva y Granada se supera el peso poblacional. En el caso contrario, en Cádiz y Málaga estamos más alejados del peso poblacional.

5.1.2. Ciudadanía y género

Si analizamos los datos por género, observamos un porcentaje equivalente en cuanto al número de mujeres y hombres que se han acercado a la Institución, aunque ligeramente más inclinado hacia las mujeres (56% mujeres y 44% hombres). [Ver tabla Anexo Distribución por Materia de las Actuaciones Iniciadas en el año, por sexo del promotor.](#)

Una visión distinta nos ofrece el análisis de los asuntos y materias que más les preocuparon a hombres y mujeres.

Gráfico 3. Las 10 materias de las que más se quejan o consultan las mujeres

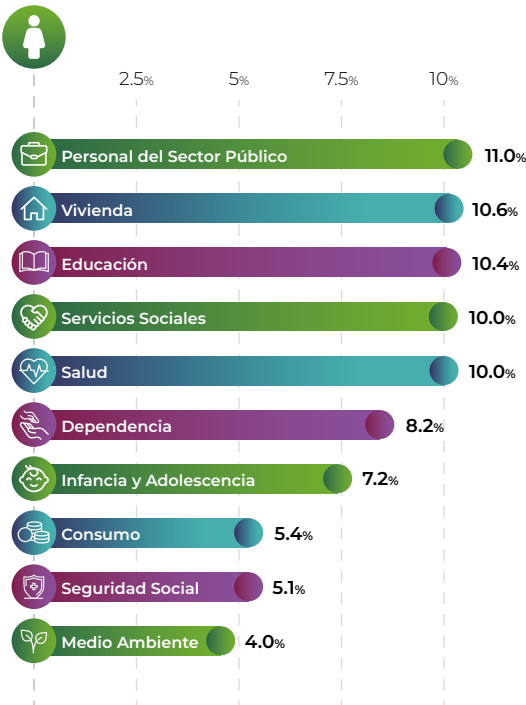
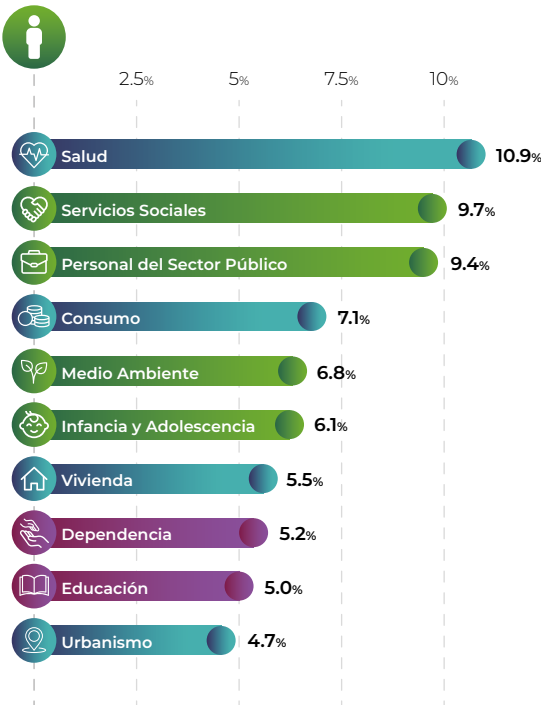


Gráfico 4. Las 10 materias de las que más se quejan o consultan los hombres



Este año, por primera vez, los temas relacionados con el personal del sector público encabezan los asuntos que más han preocupado a las mujeres, seguidos de otras materias habituales como la vivienda y educación. En el caso de los hombres, siguen siendo los de personal del sector público servicios sociales y salud, entre otros.

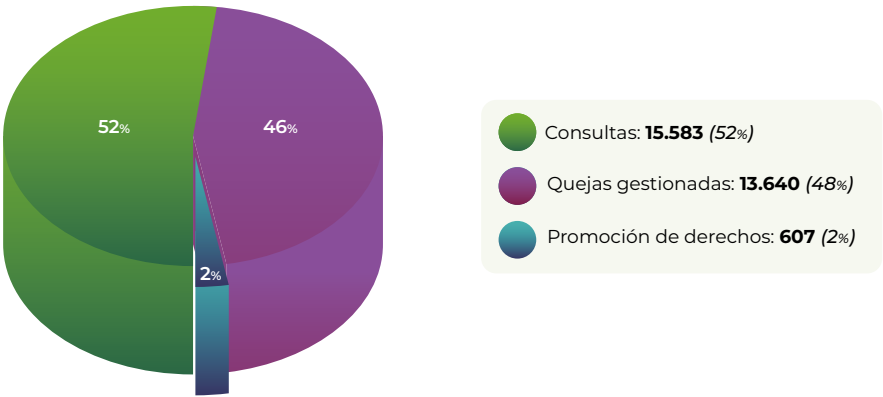
Además, los asuntos sobre los que los hombres más nos reclaman una actuación a diferencia de las mujeres son las políticas activas de empleo, cultura y deportes, y prisiones, mientras en los asuntos relacionados con igualdad de género, educación y vivienda se encuentran las mayores diferencias a favor de las mujeres.

5.2. Nuestras actuaciones

5.2.1. Un total de 29.830 actuaciones en defensa de los derechos de los andaluces

La actividad del dPA durante 2023 ha supuesto un total de 29.830 actuaciones; 13.640 quejas gestionadas (de parte, de oficio, mediaciones); 15.583 consultas; y 607 de promoción de derechos (jornadas, guías, reuniones, foros, actividades institucionales, etcétera).

Gráfico 7. Actuaciones del dPA 2023



El desglose de estas grandes cifras arroja los siguientes datos: 9.593 escritos nuevos de queja de la ciudadanía y 68 quejas de oficio, lo que suponen 9.661 quejas iniciadas en 2023. A estas quejas nuevas

se suman las 3.979 de años anteriores. En total, 13.640 quejas gestionadas en el presente ejercicio. [Ver tabla Anexo-Distribución de quejas gestionadas en el año por Materias y Causas de Conclusión.](#)

A esto hay que añadir la ciudadanía que ha sido atendida y se le ha ofrecido asesoramiento y gestión de su problema por la Institución, en un total de 15.583 consultas, ya fuera presencial, por teléfono, vía postal, portal de internet o redes sociales. [Ver tabla Anexo Distribución de Actuaciones, iniciadas en el año, por submaterias.](#)

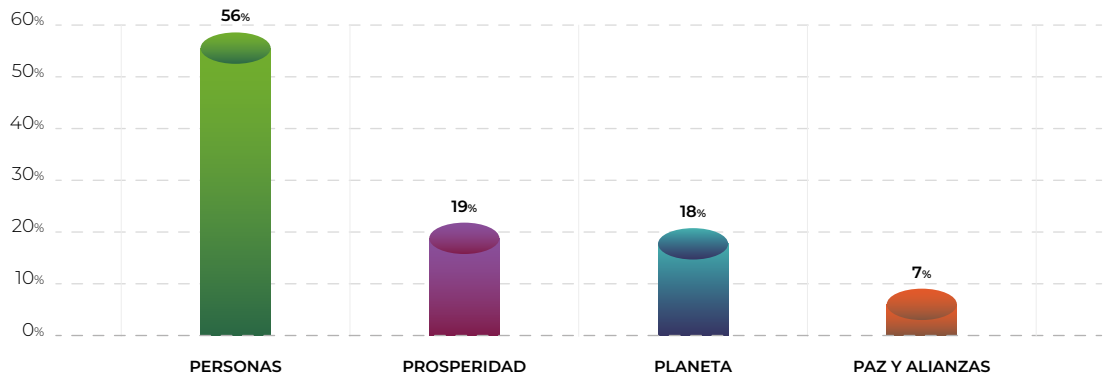
5.2.2. Detalle de nuestra actividad en relación con los ODS de la Agenda 2030

En el marco del plan diseñado con la Agenda 2030, los objetivos de desarrollo sostenible -como ya se ha indicado en el presente informe- se interrelacionan entre sí para ofrecer una respuesta a los desafíos globales más importantes. En este sentido, siguiendo la estructura que gira en torno a sus cinco ejes centrales: Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Alianzas, la Institución del Pueblo andaluz ha realizado un detalle cuantitativo de las actuaciones que se describen a continuación, entendiendo en todos los casos:

- El compromiso del dPA por la dignidad de las personas
- El compromiso del dPA por el planeta y sus recursos para favorecer una vida plena, en armonía con el entorno
- El compromiso del dPA por fomentar el crecimiento económico, inclusivo, sostenible y digno
- El compromiso del dPA por fomentar sociedades inclusivas y alianzas estratégicas

A modo de conclusión, un año más, la actuación del Defensor del Pueblo andaluz ha seguido caracterizada por las materias que afectan directamente al Estado del Bienestar (56% del total de nuestras actuaciones), y que se engloban, en su práctica totalidad en el eje central de los ODS considerado como “Personas”.

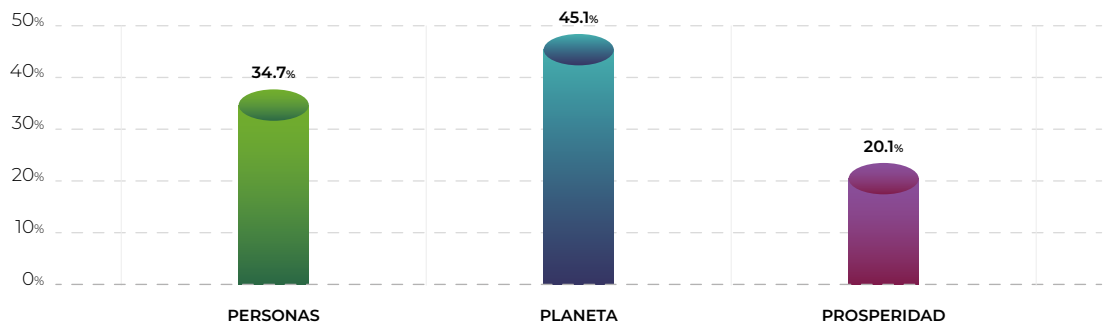
Gráfico 9. Desglose de actuaciones por grandes grupos de materias.



5.2.3. Mediaciones

La labor de mediación del dPA en 2023 mantiene un ritmo similar al de años anteriores, tanto en número de mediaciones como en su distribución por bloques de materias.

Gráfico 17. Gráfico de la distribución de las mediaciones por grupos de materias.



5.3. Nuestros resultados

5.3.1. La Administración acepta nuestra actuación en el 93% de los casos cerrados donde se había detectado irregularidad

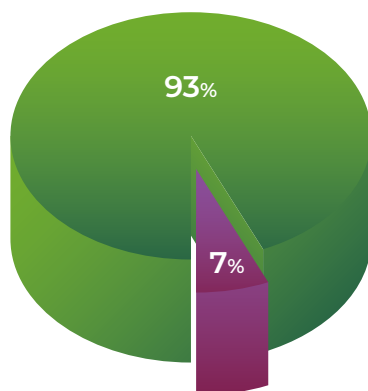
Del total de las quejas gestionadas en 2023, 9.413 expedientes se cerraron (69%) y otro 31% está pendiente. De los cerrados, 4.951 quejas se admitieron, otras 431 se solucionaron antes de la tramitación y 2.546 quejas fueron no admitidas por diferentes causas. Además, en 822 la persona desistió de continuar el proceso y 663 quejas las remitimos a otros organismos por no ser competencia de nuestra actuación. [Ver Tabla Anexo Análisis de las causas de Cierre de las Quejas Gestionadas](#) y [Análisis de las causas de cierre por no admisión y desestimientos de las quejas gestionadas por Materias](#).

Gráficos 25. **Gestión de las quejas gestionadas 2023.**



De los 4.951 casos admitidos a trámite y cerrados en este ejercicio, en 3.731 se ha detectado que existe irregularidad de la Administración. [Ver tabla Anexo Resumen Gestión de Quejas](#).

De ellos, en 3.479 de los casos, un 93% las administraciones han aceptado nuestra actuación y hemos logrado que el asunto se haya solucionado o se encuentre en vías de solución. En el 7% de los casos no se han atendido nuestras resoluciones y hemos dado cuenta de este hecho al Parlamento (51 casos de inclusión en informe anual) o la causa ha sido por discrepancia técnica (201 casos).

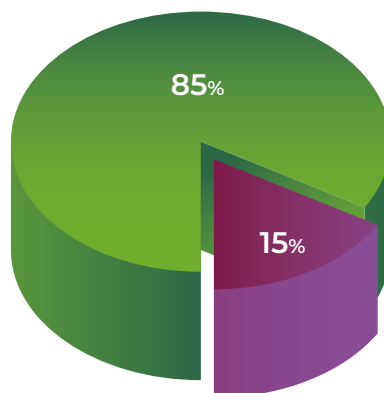
Gráficos 26. **Grado de aceptación**

● Administración SI acepta
● Administración NO acepta

5.3.2. Resultados positivos de nuestra actividad (85%)

Nuestras actuaciones han resultado positivas en mayor o menor medida a gran parte de la ciudadanía que ha acudido a nosotros, ya fuera por la resolución de su problema, ya fuera por su asesoramiento e información de sus derechos para un correcto ejercicio. La casi totalidad de las 15.583 consultas recibidas y un 67% de las quejas cerradas han dado lugar a actuaciones que han reportado alguna ayuda a las 34.882 personas que se han dirigido a esta Institución. Ello, además de otros aspectos de nuestra actividad como:

- ▷ Actuaciones presenciales de promoción y divulgación de derechos (165)
- ▷ Reuniones con colectivos, asociaciones, entidades del tercer sector (440)
- ▷ 742.888 visitas a páginas de nuestras webs

Gráficos 27. **Actuaciones que han beneficiado a la ciudadanía.**

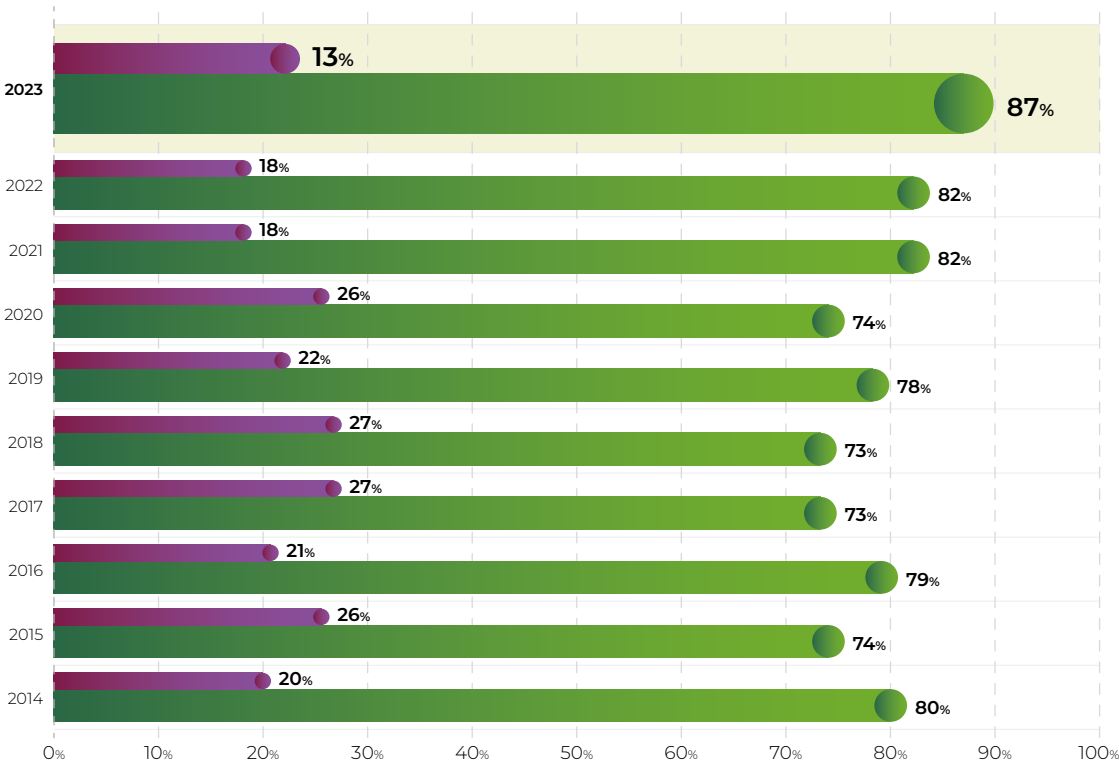
● Sí beneficia
● No beneficia

5.3.3. Un 87% de colaboración de las administraciones

La principal valoración es el normal desarrollo, en la mayoría de los casos, de los cauces de colaboración de las Administraciones Públicas con el Defensor del Pueblo Andalúz en el desempeño de sus funciones, que alcanza el 87%. De los 4.452 peticiones de informe, hemos obtenido respuesta en el mayor número de los casos en la primera petición o al primer reitero; aunque hubo que recurrir a un segundo reitero en 590 casos (9,5%), y, solo en 30 casos (0,6%) ha sido necesario llegar a la citación para comparecencia por persistir la falta de colaboración.

La demora de las administraciones públicas en el cumplimiento de sus deberes de informar retrasa o impide poder actuar ante el problema que nos hace llegar un ciudadano o ciudadana. Aunque esta cifra supone un 13%, no renunciamos a solicitar un mayor esfuerzo por acercarnos a lo legalmente exigible.

Gráficos 28 y 29. **Grado de colaboración 2023 e histórico del grado de colaboración general.**



Gráficos 30, 31 y 32. **Grado de colaboración.**



- Colaboración adecuada (91%)
- Colaboración inadecuada (9%)



- Colaboración adecuada (72%)
- Colaboración inadecuada (28%)



- Colaboración adecuada (95%)
- Colaboración inadecuada (5%)



defensordelpuebloandaluz.es

