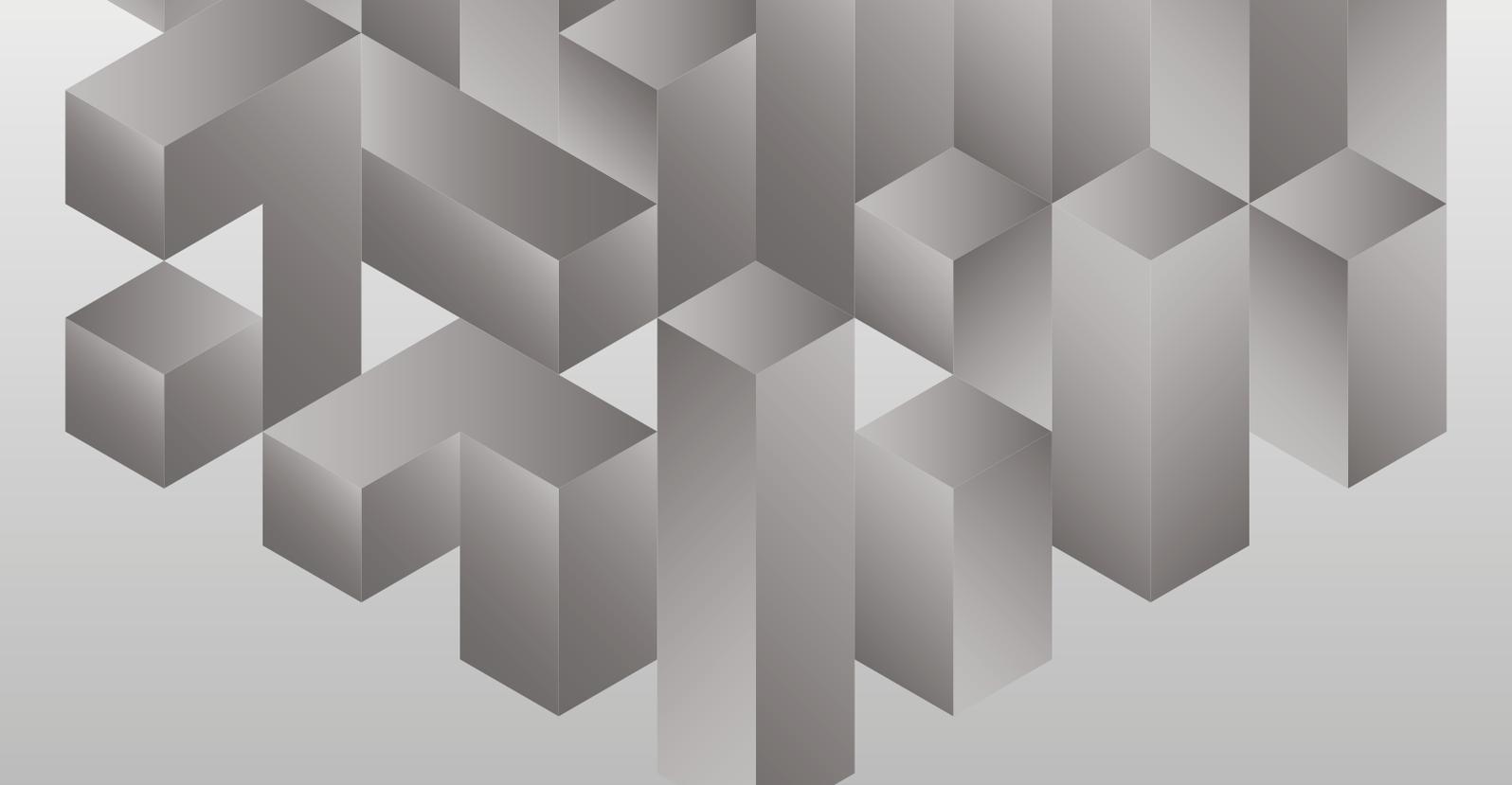




DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

REVISTA RESUMEN DEL
INFORME ANUAL
2024

dPA



DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

REVISTA RESUMEN DEL
INFORME ANUAL
2024

dPA

dPA 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	13
Los derechos de todos los vulnerables	15
2. Eje Personas	17
La infancia en el centro de los Objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (ODS)	19
Protagonismo del Sistema educativo en la protección del bienestar emocional del alumnado: prevención del suicidio	23
Una breve reflexión sobre el nuevo procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia	26
Hacia una educación inclusiva: la Educación Especial, desde lo previsto a lo real	29
Mejorando el servicio público del Punto de Encuentro Familiar en interés superior del menor	31
El precio de los seguros para personas mayores. Entre la legalidad, la justicia y la equidad	34
La salud mental dificulta la superación de los factores de inclusión	37
Los costes de las listas de espera para el conjunto del sistema público sanitario y de protección social	40

Relatos de vidas y sueños desde una prisión: testimonios duros y de segundas oportunidades	45
--	----

3. Eje Planeta y Prosperidad **47**

Subvenciones y ayudas en concurrencia no competitiva. Tonto el último	48
---	----

Energías renovables y explotaciones mineras. El difícil dilema de elegir entre el interés superior y el interés general.	51
--	----

Asegurando los bienes arqueológicos: Restricción de uso de detectores de metales	55
--	----

Acceso familiar a instalaciones deportivas: Una promesa atlética para menores de edad con diabetes	57
--	----

Las bases de la convocatoria: pieza fundamental en los procedimientos de acceso al empleo público.	59
--	----

El proceso de estabilización del empleo público en Andalucía	62
--	----

Infracciones urbanísticas. El riesgo de la impunidad	65
--	----

Uso y abuso de las redes sociales por las entidades locales	68
---	----

4. Eje Cultura de Paz **71**

La buena administración: XXXVII Jornadas de Coordinación de las Defensorías del Pueblo en España	72
--	----

El impulso a la mediación y otros métodos de solución de conflictos	75
---	----

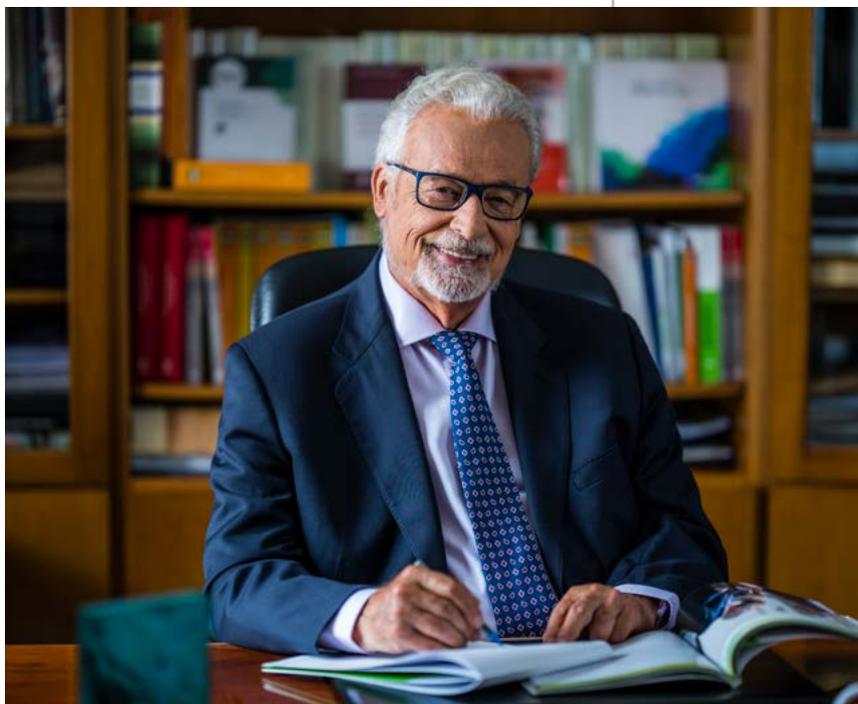
La figura jurídica de la caducidad de los lugares y senderos de memoria democrática	79
---	----

Reforzar la alianza con las entidades sociales en la defensa de los derechos y libertades de las personas	82
---	----

La coordinación entre administraciones, un reto para trabajar en entornos vulnerables	87
Protección y justicia: atención integral a menores víctimas de violencia sexual	91
<hr/>	
5. Datos estadísticos	93
5.1. ciudadanía	94
5.2. Impacto de nuestra actividad para la consecución de los ODS	96
5.3. Nuestras actuaciones	99
5.4. Nuestros resultados	102

Presentación





Este año, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz ha celebrado sus primeros **40 años de existencia** con un mensaje muy potente a la ciudadanía: **No asumas como normal lo inaceptable**. De esta manera hemos advertido sobre el riesgo de pérdida o retroceso en el disfrute de los derechos sociales, a la par que hemos alentado a utilizar esta herramienta para seguir reivindicando los derechos que nos protegen en una sociedad democrática.

En mi opinión, el mensaje ha cumplido con el objetivo propuesto y ha calado en los testimonios recibidos de los ciudadanos y ciudadanas. En estas cuatro décadas nunca antes se habían alcanzado cifras similares en la confianza depositada en esta Institución por la ciudadanía. **Se han rebasado por primera vez las 10.000 quejas** nuevas iniciadas en un año. Sumados los expedientes proceden-

tes de ejercicios anteriores y que se tramitaron en este ejercicio; otras 70 investigaciones elaboradas de oficio a instancias de la propia Institución, y las 16.400 consultas atendidas, el **Defensor del Pueblo andaluz acometió más de 31.000 actuaciones en 2024**, 85 al día, a las que habría que añadir las acciones de promoción de la propia Institución para redondear en casi un centenar el trabajo diario de este comisionado parlamentario para beneficiar a las **más de 46.000 personas** que acudieron a esta Oficina en el ejercicio de referencia.

Finalizado mi segundo y último mandato de cinco años tras su renovación en 2019, conozco bien el compromiso de esta Institución con los andaluces, tanto de cercanía y dedicación en el acompañamiento de tantas personas que intentan recuperar sus derechos, como de su ordenamiento jurídico como instrumento para satisfacer la **preserva-**

ción de la dignidad de las personas. De hecho, las actuaciones que han tenido este objetivo como principal cometido han supuesto el 58% del total, consolidándose como 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). Le han continuado las acciones en beneficio del **Planeta y la Prosperidad** (37%), así como el trabajo por la garantía de los derechos humanos, en pro de una **cultura de paz y de justicia** (5%).

De hecho, la **salud**, la **dependencia** y la **vivienda** -junto a las actuaciones planteadas por los trabajadores y trabajadoras del sector público- han acaparado una de cada tres actuaciones del Defensor del Pueblo andaluz en 2024.

Parece evidente que **nos enfrentamos a una brecha entre las necesidades sociales y la capacidad de los servicios públicos para dar respuesta a estas.** Por ese motivo, mantenemos el compromiso de acercarnos a la ciudadanía y a los agentes sociales, entre otras, con las visitas a las comarcas (Levante de Almería; La Janda de Cádiz; Campiña sur de Córdoba; Campiña de Jaén; Condado de Huelva; Torremolinos y Fuengirola) para paliar la sensación de olvido o inaccesibilidad que muchos andaluces manifiestan sentir por vivir en un entorno rural. También hemos celebrado más de 270 mediaciones para propiciar el diálogo, la cooperación y la solución de problemas entre la ciudadanía y las administraciones públicas, con un notable porcentaje de acuerdos. Asimismo, las [XXXVII Jornadas de Coordinación de Defensorías del Pueblo](#) organizadas por el Ararteko vasco el pasado octubre se ocuparon de *La labor de las*

defensorías en la promoción del derecho a la buena Administración.

Todas estas acciones son necesarias, más aún cuando una parte de la ciudadanía tienen pocas expectativas de que las administraciones resuelvan sus problemas. En respuesta, **los defensores actúan** como dique de contención con una convicción clara: **las instituciones de garantía de derechos son útiles y eficaces por sí mismas**, como voces vivas de reafirmación del Estado social y democrático de derecho y voz de muchas personas que viven situaciones de desigualdad, que carecen de otra forma de hacerse oír y de hacer valer sus derechos.

Jesús Maeztu Gregorio de Tejada

Defensor del Pueblo andaluz en funciones.

1. Introducción



E X P O S I C I Ó N

40
años

dPA
defensor del
pueblo Andaluz



40 años defendiendo tus derechos



ILUSTRACIONES: AURORA VILLALBA / APTIBO REDONDO

COLABORA: Fundación | Cajasol

Los derechos de todos los vulnerables

Artículo publicado en las cabeceras del Grupo Joly el 6 de diciembre de 2024

Desde el impacto de la Covid y la visualización de los problemas que afloraron, la sociedad en su conjunto está asimilando **la debilidad y la vulnerabilidad** como una cualidad que nos define como seres humanos. “No pasa nada por no estar bien”, aceptamos. Este concepto no es ajeno para un defensor del pueblo. La defensa de los derechos de los colectivos vulnerables subyace en nuestra propia definición, hasta el punto de que esta supone nuestra principal ocupación. Tratamos pues los problemas de personas con carencias materiales y de subsistencia (“las cosas del comer”); de los inmigrantes (pobres); de aquellos que malviven en asentamientos chabolistas; de la (ignorada) población penitenciaria; de las personas con otras capacidades (extinto, por fin, el término minusválido) y hasta de colectivos amplios y heterogéneos como las personas mayores; la infancia y la adolescen-

cia, y las mujeres, víctimas de una amplia gama de violencias.

Se trata, sin duda, de colectivos cuyos derechos demandan una protección preferente, como mandata el Estatuto de Andalucía (artículo 41) y la **Constitución Española** -de la que celebramos este viernes su efemérides -sin olvidar el texto base de estas normas y que constituye la esencia de nuestra misión: la **declaración universal de los Derechos Humanos**, cuya aprobación hace 76 años conmemoramos **este 10 de diciembre**. Son estos pronunciamientos vigorosos, reivindicativos, de sociedades que ambicionaron la igualdad y la plena efectividad de los derechos sociales, sin que sus redactores consideraran necesario aludir en su literalidad al término vulnerabilidad, ausente en los articulados.

1. INTRODUCCIÓN

Como Defensor del Pueblo andaluz -finalizado un segundo y último mandato de cinco años y con la experiencia de uno anterior en la década de los 90- tengo la oportunidad a diario de conocer las preocupaciones de la ciudadanía a través de las quejas y consultas que recibo; las respuestas que las administraciones nos trasladan, y los informes e investigaciones que realizamos, donde percibo estas situaciones. Son 30.000 actuaciones al año, más de 80 al día, lo que constituye un barómetro fiable y riguroso. Conocemos la realidad y sabemos por dónde hay que transitar.

Parece evidente que nos enfrentamos a una brecha entre las necesidades sociales y la capacidad de los servicios públicos para dar respuesta a estas. Por ello, a estos colectivos vulnerables “tradicionales” se han unido otras situaciones crecientes de **personas que están en situación de vulnerabilidad**. Por ejemplo, quienes reciben un diagnóstico sanitario negativo y esperan durante meses una intervención. Las personas dependientes y sus familiares, cuya calidad de vida se ve comprometida por años de retraso en la tramitación de la ayuda. Quienes encuentran dificultades para el acceso o el mantenimiento de un techo digno, en especial para generaciones de jóvenes. Los nuevos excluidos, personas mayores o no, por la brecha digital. Quienes sufren la falta de recursos en sanidad (por ejemplo, psicólogos para los problemas de salud mental) y educación (me detengo en las familias con hijos e hijas con necesidades especiales y trastornos de conducta). O de aquellos que temen las consecuencias de la precariedad laboral y el desafío de la inteligencia artificial.

Aceptamos que todos somos vulnerables ante la emergencia climática, como nos ha demostrado la

DANA, y ante el deterioro de nuestra democracia debido a la amenaza de la ultraderecha, que niega no solo derechos consolidados, la aceptación de la diversidad y de la identidad, y la reconciliación con nuestro pasado, entre otras inmoralidades, sino también instituciones como la que represento y que ha cumplido 41 años el pasado 1 de diciembre.

Como la ciudadanía a la cual defendemos, **los defensores del pueblo aceptamos que también somos vulnerables**, porque todos estamos expuestos al descrédito de la ciudadanía sobre la actuación de las instituciones públicas a causa de la erosión del Estado del bienestar y el aumento de las desigualdades. Nos pueden lastimar o herir, pero mantenemos una convicción clara: **las instituciones de garantía de derechos son útiles y eficaces por sí mismas**, como voces vivas de reafirmación del Estado social y democrático de derecho y voz de muchas personas que viven situaciones de desigualdad, que carecen de otra forma de hacerse oír y de hacer valer sus derechos frente a una Administración poderosa, con frecuencia sorda y muda.

Porque todos tenemos derecho(s) a disfrutar de servicios públicos de calidad y **a sentirnos cuidados y protegidos cuando somos (o estamos) vulnerables**.

Jesús Maeztu Gregorio de Tejada

Defensor del Pueblo andaluz en funciones

2. Eje Personas





La infancia en el centro de los Objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (ODS)

Los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS) promueven de una manera firme y decidida los derechos de la infancia y supone una excelente oportunidad para proteger a todos los niños y niñas bajo la consigna de «no dejar nadie atrás».

La citada Agenda 2030 implica pues un cambio de paradigma y una oportunidad política para la infancia que se cimienta en dos enfoques compartidos: la sostenibilidad y la equidad. Existe una estrecha vinculación entre los mencionados Objetivos y los derechos, sobre todo en relación con el avance y desarrollo de la infancia. Y así podemos encontrar una dualidad de propósitos y actividades difícil de desligar: **el logro de los ODS contribuye en gran medida a la realización de los derechos de la infancia, de la misma manera que trabajar en el respeto de los derechos de la infancia fa-**

vorecerá el avance en el cumplimiento de los retos establecidos por los mencionados Objetivos.

Es innegable que desde la aprobación de la Agenda en el año 2015 hemos asistido a importantes avances en la protección de los derechos de la infancia. Unos avances que han tenido su reflejo en **un nuevo marco jurídico** que ha sustentado las bases y contribuido a esta finalidad.

Citemos, como ejemplo, la [Ley Orgánica 8/2021, de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia \(LOPVI\)](#) que establece medidas de protección, detección precoz, asistencia, reintegración de derechos vulnerados y recuperación de la víctima. A nivel autonómico destacamos la [Ley 4/2021, de la Infancia y Adolescencia de Andalucía](#). Mencionamos asimismo el recién aprobado [III Plan de Infancia y Adolescencia](#) en

nuestra comunidad autónoma por su avance en la coordinación y la transversalidad en la atención a la infancia y adolescencia entre las distintas administraciones.

Pero a pesar de los innegables logros, sobre todo en el plano formal, para proteger a la infancia, todavía **tenemos por delante importantes retos y desafíos para alcanzar plenamente los Objetivos de la Agenda 2030.**

Nos referimos a **erradicar la pobreza infantil en Andalucía**, que tiene uno de los índices más elevados de todo el país. En 2023 la tasa de pobreza relativa de las personas menores de 18 años en Andalucía es 10 ó 12 puntos porcentuales mayor que la de la población general, esta última es del 19,5% si se emplea el umbral de pobreza de Andalucía y del 30,5% con el umbral de pobreza de España.

Reducir al menos a la mitad la proporción de personas, incluidas menores de edad, que viven en situación de pobreza e implementar sistemas de protección social, logrando una cobertura social a los más pobres y vulnerables, constituyen dos de las principales metas de dicho Objetivo.

Sin embargo, cuando quedan seis años para el 2030 las cifras y datos sobre la pobreza infantil traídos a colación nos ponen en alerta y nos deben hacer reflexionar sobre la necesidad de avanzar y trabajar con mayor eficacia, rigor y contundencia en este propósito.

También hemos de mencionar la apuesta de los ODS por **garantizar una vida sana y promover el bienestar** para todos y en todas las edades. Es jus-

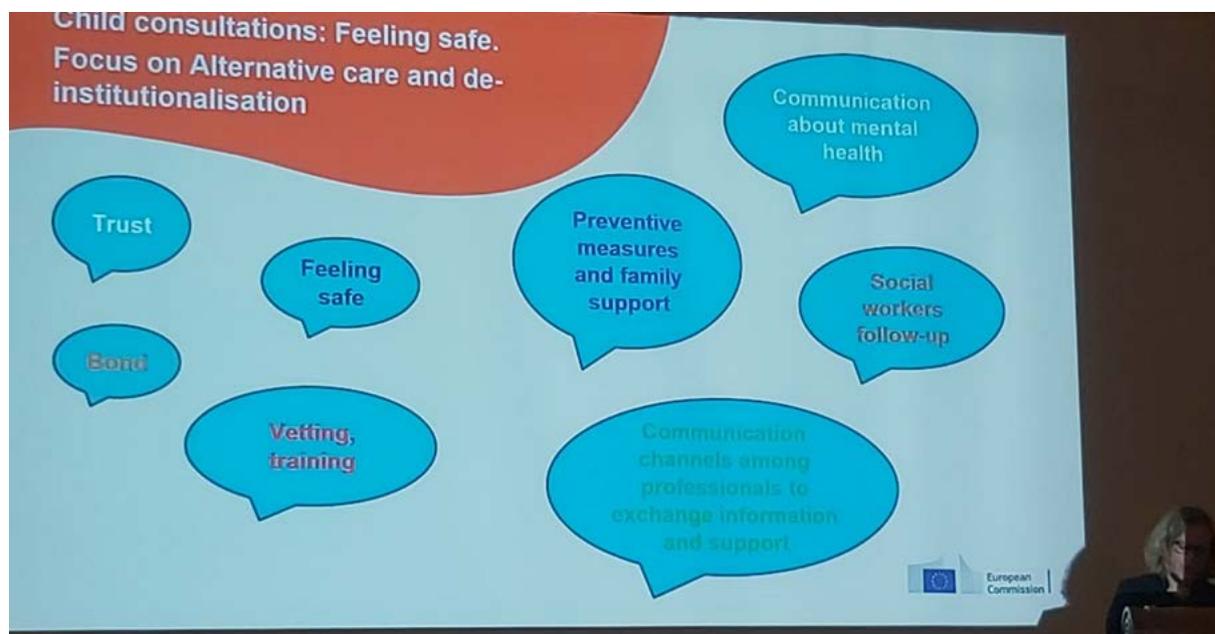
to reconocer que los índices de mortalidad infantil ha descendido en los últimos años.

No obstante, hemos de poner el foco de atención en la obesidad. Se trata de una enfermedad que tradicionalmente no ha venido recibiendo una priorización por los poderes públicos acorde con su prevalencia e impacto, lo que ha llevado a que aumente su prevalencia más rápidamente en las economías emergentes. Además, la obesidad es una puerta de entrada a muchas otras enfermedades no transmisibles y a enfermedades relacionadas con la salud mental.

Hemos de seguir trabajando asimismo a favor de una **educación de calidad**. Son muchos los retos aún pendientes para que hacia el año 2030 todos los niños y niñas completen Educación primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad, que conduzca a resultados pertinentes y eficaces de aprendizaje. Unas metas inalcanzables si no incidimos en poner término al abandono escolar.

Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, es el propósito de los ODS sobre **Igualdad de Género**. La igualdad entre géneros no es solo un derecho fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo próspero y equitativo. También representa una herramienta fundamental para el desarrollo sostenible de la sociedad.

Pero a pesar de los esfuerzos de los poderes públicos y las múltiples iniciativas en la materia, especialmente en la lucha contra la violencia de género, mujeres y niñas siguen sin experimentar una igualdad de derechos real; no solo formal. Las cifras hablan por si solas: en Andalucía, durante 2022, un



total de 122 chicas víctimas menores de 18 años tenían orden de protección o medidas cautelares por violencia de género.

El ODS nº 8 pretende promover el **crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todas las personas**. En este ámbito, la población juvenil es la que se encuentra más distanciada para alcanzar dicho propósito como lo acreditan los datos de la Encuesta de Población Activa sobre desempleo juvenil. Son muchos los efectos negativos que el desempleo causa en los jóvenes: ansiedad y depresión, estrés, aislamiento social o disminución de oportunidades laborales. Y es por ello que los ODS insisten en la implementación de políticas y programas especí-

ficos para apoyar a los jóvenes en su transición al mercado laboral.

Por otro lado, lamentablemente son muchos los niños y niñas que viven en hogares que sufren problemas de contaminación u otros ambientales en su vivienda. Debemos poner término a esta realidad. Así lo refleja la Agenda 2030, a través del **acceso de toda la población a viviendas**, servicios básicos y medios de transporte adecuados, asequibles y seguros, especialmente para las personas en situación de vulnerabilidad y fomentando en las ciudades la reducción del impacto.

No podemos dejar de mencionar **la acción por el clima** del ODS nº 13. La crisis climática global, tal vez sea la mayor amenaza para la supervivencia

humana en un futuro cercano, está afectando de manera desproporcionada a la salud y bienestar de los niños y niñas, en particular, a la de aquellos que nacen en entornos con recursos limitados.

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, son principios recogidos también en el ODS n° 16 bajo el lema Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. Estos loables principios reconocen que **todos los niños y niñas tienen derecho a crecer y desarrollarse en entornos seguros y libres de violencia.**

Sin embargo, los abusos sexuales, psicológicos o físicos, los malos tratos, el acoso o ciberacoso contra niños, niñas y adolescentes continúan siendo una realidad execrable para muchos de ellos. En 2023 el Sistema de Maltrato Intrafamiliar (SIMIA) registró 10.787 notificaciones, un 51% estaban referidas a chicos y un 49% chicas; según edad, la mayoría de notificaciones hacen referencia a niños y niñas entre 0 y 5 años (27,6%), seguidas de las notificaciones referidas a niñas y niños entre 10 y 13 años (27,0%).

El relato anterior nos permite concluir sin la menor duda que los **Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y sus 169 metas impactan de manera directa o indirecta en el bienestar de la infancia.** Conocemos el papel que ocupan los niños y las niñas en nuestra sociedad, cuáles son sus necesidades, sus prioridades y cómo debemos actuar desde todos los ámbitos: **se trata de que niños y niñas estén en el centro de todas las políticas públicas.**

Protagonismo del Sistema educativo en la protección del bienestar emocional del alumnado: prevención del suicidio

*Por mucho que nos pueda extrañar y nos resulte difícil de comprender, **los adolescentes también se suicidan**. Especialmente preocupantes son las cifras aportadas por la Organización Mundial de la Salud según las cuales el suicidio, a nivel mundial, es la cuarta causa de muerte entre los jóvenes de 15 a 19 años.*

Es un hecho que **el suicidio representa un grave problema de salud pública y una tragedia** que afecta a las familias, a las comunidades y a los países. La sociedad suele ser reacia a tratar, debatir o hablar de este fenómeno y siempre se ha considerado un asunto tabú, de manera singular para las familias afectadas por la tragedia. Sin embargo, son cada vez más los expertos que cuestionan la ocultación del suicidio como una forma de prevenir su creciente incidencia.

El incremento de las muertes por suicidios de la población adulta y en especial de los jóvenes así como los intentos de autolisis, de modo singular tras la pandemia, ha puesto en el debate el alcance del fenómeno y la necesidad de intervenir. **Hemos pasado del silencio al reconocimiento del problema.**

En este contexto, son muchos los organismos e instituciones de ámbito internacional o nacional que se han pronunciado sobre metodologías para luchar contra esta terrible lacra social. Citamos, por ejemplo, al [Consejo Europeo](#) que ha solicitado **mayor implicación de la investigación científica, la educación en la escuela y los centros de atención médica** con la finalidad de prevenir el suicidio en niños, niñas y adolescentes para convertirlo en una prioridad política.



Por su parte, el Consejo General de la Psicología insiste en la necesidad de diseñar e implementar una estrategia multidisciplinar y coordinada para la prevención del suicidio, que ofrezca una respuesta integral y que dé cuenta de la naturaleza multicausal de los comportamientos suicidas. Para tal finalidad propone determinadas acciones como, concienciar a la población sobre el suicidio, luchar contra los tabúes y estigmas de los problemas de salud mental, mejorar la detección de la depresión en población infanto-adolescente en el ámbito educativo, desarrollar acciones coordinadas entre los profesionales sanitarios y otros sectores

(educación, servicios sociales, policía), o identificar colectivos vulnerables según nivel de riesgo para la prevención de la conducta suicida.

Llegados a este punto, **¿cuál es el papel de la Escuela en la educación emocional del alumnado y como instrumento para prevenir el suicidio?**

El bienestar emocional de niños, niñas y adolescentes representa un componente esencial de su desarrollo general y debe constituir una prioridad de las instituciones educativas. Hemos de partir de que la salud emocional no supone la ausen-

cia de problemas, antes al contrario, el bienestar emocional es la capacidad del niño o niña para enfrentarse a los desafíos de la vida con resiliencia y optimismo. Supone que el menor debe aprender a reconocer y gestionar sus emociones, a desarrollar una autoestima saludable y a construir relaciones positivas.

Ante este nuevo escenario de intervenciones de la escuela, las distintas leyes educativas han venido a reflejar un reconocimiento creciente de la importancia de la salud emocional en el desarrollo integral de los estudiantes que les permita obtener las herramientas necesarias para gestionar sus emociones y mejorar sus relaciones interpersonales. Asimismo el protagonismo se extiende a los profesionales docentes y equipos directivos en la tarea de detectar e intervenir ante los problemas de bienestar emocional del niño o niña que pueda desembocar en un intento de autolisis. Un tarea ciertamente difícil y complicada pero de vital importancia.

Importancia de la figura del coordinador o coordinadora de Bienestar social

Hemos de congratularnos de que Andalucía se haya sumado a las comunidades autónomas que cuentan con protocolos específicos para la prevención del suicidio en el ámbito educativo, aprobando un documento denominado **“Guía para la prevención del riesgo de conductas suicidas y autolesiones del alumnado”** que pretende guiar

y acompañar a los centros en la elaboración de una propuesta de prevención, protección e intervención para situaciones de riesgo o evidencia de conductas suicidas y autolesiones.

De modo singular, nos preocupan los importantes desafíos a los que se están enfrentando aquellos y aquellas profesionales que tienen encomendadas las funciones de **coordinador o coordinadora de Bienestar social**. Sin duda, representan un papel esencial para detectar y apoyar al alumnado en situación de vulnerabilidad, proporcionando una comunicación y coordinación fundamental entre la escuela, la familia y otras administraciones públicas (servicios sociales y salud).

La importancia del asunto que abordamos nos ha llevado a reclamar de la administración educativa los **recursos necesarios para que los profesionales de la escuela puedan desarrollar adecuadamente su labor en pro del bienestar emocional del alumnado y para prevenir los suicidios**. No se trata solo de una cuestión laboral; se trata sobre todo y ante todo de que se puedan llevar a cabo todas las acciones y medidas previstas por el ordenamiento jurídico para proteger el bienestar emocional del alumnado y prevenir los suicidios.

Una breve reflexión sobre el nuevo procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia

26

La reducción de la lista de espera y la optimización de los tiempos de tramitación de las solicitudes de dependencia han constituido los objetivos prioritarios del 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).

En virtud de estas medidas, el gobierno autonómico de Andalucía emprendió una revisión completa del procedimiento administrativo bifásico que había estado en vigor desde el año 2007.

En este contexto, el 16 de febrero de 2024 se publicó 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 (BOJA núm. 34 de 16 de febrero de 2024). Este decreto establece el nuevo procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía (SAAD), regulándose desde el artículo 142 hasta el artículo 185, ambos inclusive.

Con su entrada en vigor, el 16 de marzo de 2024, llegó el momento esperado por toda la ciudadanía andaluza, así como por los profesionales del ámbito social y jurídico, quienes aguardaban con esperanza la implementación de un nuevo procedimiento que beneficie a las personas solicitantes y reduzca los tiempos de espera para la efectividad del derecho. Esta necesidad se hace especialmente

relevante ante el elevado porcentaje de personas mayores de 80 años que requieren acceder a los recursos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con el objetivo de mejorar su calidad de vida.

Durante los primeros meses, imperó el desconocimiento y la desconfianza, tanto entre las personas usuarias como entre los propios profesionales del ámbito social. En este sentido, desde los servicios sociales comunitarios de diversos municipios se manifestaba una disconformidad respecto a su papel en el nuevo procedimiento, ya que se veían alejados de la tramitación de los expedientes de dependencia. Esta situación les impedía incluso acceder a la información necesaria para facilitar a las personas solicitantes datos sobre la fase de tramitación en la que se encontraba su expediente.

Sin embargo, no se puede negar la necesidad urgente de un cambio en el procedimiento, que incluya novedades en su tramitación con el objetivo de agilizar los tiempos de resolución de los expedientes. Este cambio resulta fundamental para garantizar una atención más eficiente y efectiva a las personas solicitantes, mejorando así su acceso a los recursos necesarios.

Entre las **novedades** más destacadas se encuentran la obligatoriedad de que la persona solicitante aporte, junto a la solicitud, el informe de condiciones de salud, el cual deberá ser solicitado en el centro de salud y elaborado por el enfermero de enlace.

Se crea la figura del personal de atención a la dependencia, regulada en su artículo 146, que indica que estos profesionales deberán ser empleados

públicos pertenecientes a los servicios sociales comunitarios de las entidades locales o de la Administración autonómica. Sin embargo, en la actualidad, las funciones asignadas a esta figura están siendo desempeñadas por personal de la Administración autonómica, mientras se espera la aprobación de la Orden por la que se desarrolla el procedimiento establecido para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, un proceso que se encuentra actualmente en tramitación.

Especialmente relevante ante el elevado porcentaje de personas mayores de 80 años que requieren acceder a estos recursos

Además, se establece la realización de una única visita para la valoración y determinación del recurso más adecuado para la persona dependiente. Se contempla el dictado de una única resolución que reconozca tanto el grado de dependencia como el Plan Individual de Atención (PIA) y se determina un orden de acceso a los servicios o prestaciones económicas.

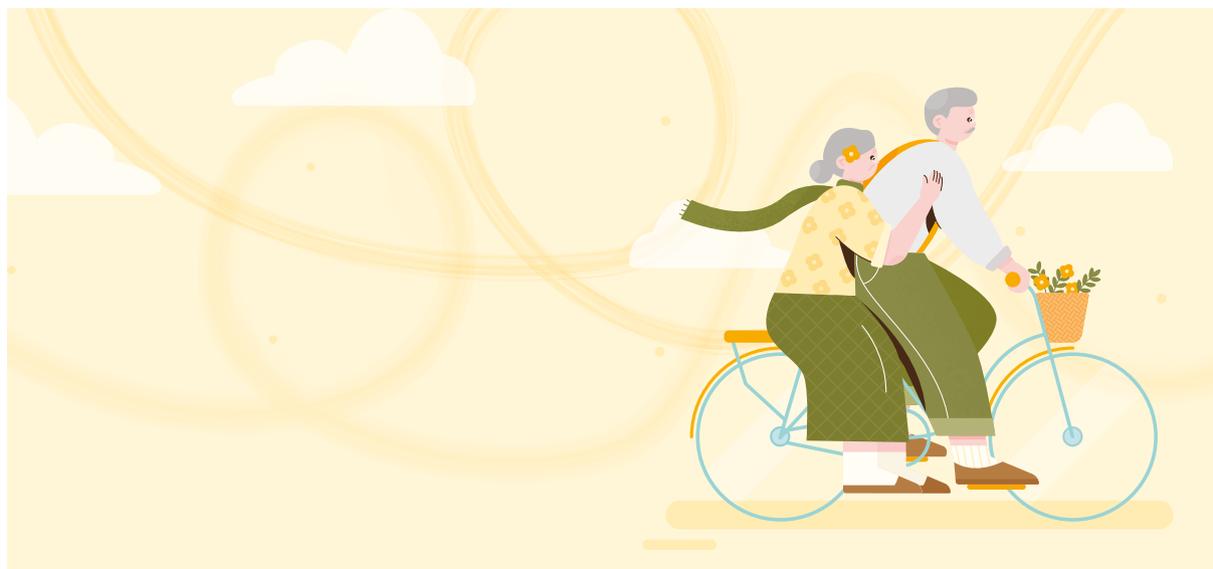
Sin embargo, surgen interrogantes respecto a la disociación entre el dictado de la resolución y la efectividad del derecho reconocido. Actualmente, no existe un listado transparente al que las personas dependientes puedan acceder para conocer su posición en la lista de acceso a los recursos. Esta

falta de información genera incertidumbre, ya que las personas afectadas no tienen claridad sobre el plazo estimado para la efectividad del recurso o prestación económica correspondiente.

Casi un año después de la entrada en vigor del nuevo procedimiento, se observan **dificultades en la implementación** del mismo, especialmente en lo que respecta al nuevo sistema informático. Este cambio ha implicado la unificación de los cinco aplicativos informáticos que se utilizaban anteriormente, lo que ha generado incidencias técnicas que han dificultado la eficiencia en el manejo de los expedientes. En concreto, los expedientes iniciados con fecha previa al 16 de marzo de 2024, quedan en el llamado "Sistema Transitorio" (SharePoint), pendiente de migración al nuevo sistema para poder continuar con su tramitación. Por lo tanto, es imperativo que la administración auto-

nómica dirija sus esfuerzos hacia la migración total de los expedientes al nuevo sistema informático ya que es crucial para asegurar que ningún expediente quede afectado por una mayor demora en su tramitación.

En definitiva, consultados los datos estadísticos del IMSERSO, se observa que en Andalucía, a fecha 31 de enero de 2025, **el tiempo medio de gestión desde la solicitud hasta la resolución de la prestación es de 597 días**. Este plazo excede considerablemente el plazo establecido, que debe ser un máximo de 180 días. Ante esta situación, es fundamental que los poderes públicos continúen uniendo sinergias para perfeccionar el procedimiento administrativo y garantizar que el ejercicio de este derecho subjetivo no se convierta en un mero deseo de la persona dependiente o una lucha sin fin para su familia.



Hacia una educación inclusiva: la Educación Especial, desde lo previsto a lo real

Nuestro ordenamiento jurídico se dota de un sólido elenco de disposiciones que reconocen **la inclusión escolar como uno de los principios del Sistema educativo** y que define a la escuela inclusiva como un modelo esencial para lograr la atención integral de todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y capacidades.

Se trata de un desarrollo logrado tras un largo y complicado proceso y ha supuesto un avance coherente con los principios y proclamas que fundamentan el alcance y contenido del derecho a la Educación que reconoce la Constitución.

La Defensoría dedica buena parte de sus actuaciones a construir ese trayecto que transcurre **desde lo previsto a lo real**; desde lo deseable a lo evidente. El trabajo volcado en la atención de muchas

quejas sobre la Educación Especial quiere ser un honesto esfuerzo por transformar ese almacén de disposiciones y normas en la realidad cotidiana de nuestros colegios respondiendo a su alumnado como lo merece, como lo necesita y como reconocimiento de sus derechos.

Casos muy frecuentes como los que se producen reclamando la presencia de Profesionales Técnicos de Integración Social (PTIS), que no se logran atender o sus horarios y jornadas no permiten la atención que requiere el alumnado. Parecidos conflictos se presentan por la evidente escasez de acceso a los apoyos profesionales de Audición y Lenguaje (AL), o refuerzos de Pedagogía Terapéutica (PT).

Hablamos de especialidades que se encuentran categorizadas como de «difícil generación» lo que otorga una vía de excusa o aplazamiento desde



las autoridades para prorrogar o postergar su concesión.

Ante este escenario, **hemos solicitado de la Administración educativa unos programas de servicios concretados y definidos de manera objetiva según actividades y horarios, o los numerosos pronunciamientos para reforzar los apoyos de PTIS** para los niños y niñas; la misma aspiración la expresamos para dotar a un Instituto

de Secundaria de **aula especial**; o la importancia de afianzar las **respuestas coordinadas entre Salud y Educación** en la atención del alumnado con dolencias crónicas o terminales, al igual que reforzando la figura de la **enfermería escolar**.

Debemos avanzar diluyendo la relatividad y la abstracción para asegurar criterios de prestaciones y compromisos de respuesta. **La teoría ya la sabemos; queda todo lo demás.**

Mejorando el servicio público del Punto de Encuentro Familiar en interés superior del menor

De todos los actores implicados en las rupturas familiares, de manera singular cuando se produce en un entorno de elevado conflicto, no cabe duda de que la parte más frágil son los hijos. Niños y niñas que en una etapa de su vida que requieren de estabilidad y un clima de convivencia armónico para crecer y madurar como personas, se ven obligados a asistir a disputas entre sus progenitores, o entre estos y otros miembros de la familia, sin comprender bien los motivos de tales desavenencias. En no pocas ocasiones, además, las personas menores son requeridas para decantarse por una u otra parte, y utilizadas como instrumento de presión o como medio para hacer el mayor daño posible a la otra parte.

Un elevado número de estas disputas familiares terminan en los tribunales de justicia. Unos pro-

cedimientos en los que se dirime el régimen de guarda y custodia y comunicación con el progenitor no custodio, o el económico, regulador de las medidas a adoptar respecto de hijos e hijas desde el momento en que se produce la separación de sus progenitores. Lamentablemente es un hecho que muchos padres y madres se ven obligados a obtener una respuesta judicial al no ser capaces de llegar a un acuerdo que regule en el futuro las relaciones con sus hijos y la obligación de proporcionarles alimentos, en el más amplio sentido de la palabra.

En no poca ocasiones, **el juzgador se ve en la tesitura de ordenar que las relaciones entre los progenitores se realicen con la colaboración del servicio del Punto de Encuentro Familiar (PEF)**. Se trata de un servicio de la administración que tiene por objetivo servir de espacio neutral para

garantizar el derecho de las personas menores de edad a relacionarse con sus progenitores y familiares. Su carácter es temporal y excepcional, y en él se presta atención profesional multidisciplinar, mediante la cual se pretende dotar a los progenitores de técnicas que les permitan el ejercicio positivo de la paternidad o maternidad y de la consiguiente independencia respecto a dicho servicio.

Como servicio público que es, **las quejas por el funcionamiento de los PEF no son ajenas a la actividad de la Institución**. Recibimos denuncias sobre presuntas presiones desproporcionadas a los niños y niñas para vencer su reticencia y que accedan a tener relación con la persona a quien el juzgado confiere el derecho de visitas; acontecimientos relevantes durante el desarrollo de las



visitas de los que no se informa al juzgado; escasa experiencia profesional en el desempeño de estos servicios por su personal; o, también, deficiencias en las infraestructuras de los PEF que no se acomodan a los fines pretendidos.

En este contexto, esta Institución ha acordado **elaborar un informe especial sobre los Puntos de Encuentro Familiar** con el propósito de analizar las fortalezas y debilidades del mencionado servicio para poder formular, mediante recomendaciones y sugerencias, propuesta que ayuden a mejorar la importante labor que se desarrolla en aquellos.

Sin perjuicio de esta actividad general, hemos tenido ocasión de profundizar en el trabajo que se ejecuta en un PEF ubicado en la provincia de Granada. Tras la tramitación de la queja así como una visita a sus instalaciones por personal técnico de esta Institución, hemos **recomendado** a la Delegación Territorial de Justicia que se acometa la elaboración de la Carta de Servicios que ofrece el PEF de referencia, detallando las obligaciones que asume la Junta de Andalucía al prestar dicho servicio público, especificando aspectos concretos de su intervención que no se contempla en la reglamentación reguladora de los PEF de la Junta de Andalucía, así como compromisos de calidad en cuanto a tiempos de respuesta, ratios de personal en relación del número de casos atendidos, ocupación máxima de las instalaciones; y también detallando los cauces de participación de la ciudadanía en el control del correcto funcionamiento del servicio.

Asimismo para mejorar el servicio siempre en interés superior del menor, hemos **recomendado** un control más continuado por la administración, especialmente en lo relativo a las quejas o reclamaciones que las personas usuarias pudieran presentar, supervisando la respuesta del PEF y ofreciendo a las personas interesadas información detallada sobre el trámite otorgado a su reclamación. ([Queja 22/7927](#)).

El precio de los seguros para personas mayores. Entre la legalidad, la justicia y la equidad

34

Con relativa frecuencia se reciben en esta Institución quejas remitidas por personas mayores que nos trasladan su **impotencia ante la continua subida de los recibos de sus seguros de salud, vida o decesos**. Una subidas que llegan a superar sus capacidades económicas y ponen en riesgo sus posibilidades de seguir beneficiándose de los mismos, pese a que en muchos casos acumulan décadas como clientes y usuarios.

El caso más frecuente y que mayor congoja provoca a quienes demandan nuestra ayuda es el de los beneficiarios de **seguros privados de salud** que observan con temor cómo se van incrementando sus cuotas anuales conforme van sumando años. Nos piden ayuda porque se ven incapaces de afrontar estas subidas y porque se sienten engañados tras pagar sus recibos durante muchos años y ver ahora que pueden quedar privados de los mis-

mos, justo cuando más los necesitan porque sus necesidades de salud aumentan inexorablemente con la edad.

Algo similar ocurre con las personas que tienen **seguros de vida o de decesos** cuando sus cuotas aumentan hasta niveles que no pueden asumir y ven cómo pueden perder todo lo pagado hasta esa fecha sin haber recogido el menor fruto de tanto esfuerzo.

La cuestión planteada en estos casos, resulta difícil y compleja de resolver por cuanto está relacionada con la **regulación de las tarifas de los seguros privados**. El problema, es la configuración de estos seguros como una prestación privada sujeta a las leyes del libre mercado, lo que permite que exista, en principio, libertad en la fijación de los precios

de los servicios que las empresas aseguradoras prestan a sus clientes.

Es cierto que cuando se contratan los seguros puede acordarse con la compañía que las subidas de las cuotas anuales no supere determinados porcentajes o respete un porcentaje fijo de incremento. No obstante, estas tarifas, que suelen denominarse planas y admitir diversas variantes, dependen de la voluntad de las partes contratantes y, más acertadamente, de la de la compañía aseguradora ya que la capacidad de negociación de los usuarios es ciertamente limitada.

La extensión de este tipo de situaciones hace que sea necesario **considerar la oportunidad de una regulación que evite que las compañías aseguradoras privadas puedan incrementar las tarifas a sus clientes de mayor edad de forma desproporcionada**, provocando de esta forma que los mismos deban renunciar al seguro y, en el caso de los seguros de salud, dejar su asistencia sanitaria en manos exclusivamente de la seguridad social.

Consideramos injusto el sistema actual de fijación de tarifas para los seguros privados de salud, vida o decesos, no sólo por suponer una forma de **discriminación hacia las personas de mayor edad -edadismo-** a las que se expulsa de facto de esta opción de aseguramiento al incrementar desmesuradamente sus facturas, sino también por comportar un perjuicio indirecto para el sistema público de salud al derivar al mismo a un grupo de población con unos costes sanitarios asociados especialmente elevados.

Esta Institución considera que **los seguros privados forman parte de los servicios financieros,**

considerados por la unión europea como servicios de interés general al igual que otros servicios esenciales para la vida cotidiana de las personas como pueden ser los servicios de suministro de energía o agua, los servicios de telecomunicaciones o los servicios de transporte.

Consideramos una discriminación hacia las personas de mayor edad -edadismo- el sistema actual de fijación de tarifas para los seguros privados de salud, vida o decesos

La incidencia de estos servicios de interés general en la vida de la ciudadanía y su relación con derechos fundamentales como el derecho a la salud o la educación ha venido determinando un cambio en la consideración de estos servicios y una evolución en su regulación que se orienta a considerar que, aunque sean prestados por empresas privadas en un régimen de libre mercado, se estime necesario someterlos a **una regulación específica para salvaguardar principios esenciales como la accesibilidad a los mismos sin discriminaciones, la universalidad o la equidad en la prestación.**

Este cambio regulatorio se está traduciendo en la aprobación de diferentes normas que buscan establecer una mayores garantías para las personas en el acceso y uso de estos servicios de interés general. En este sentido, podemos citar la [Ley 15/2022](#),



de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, en su artículo 17 sobre «Derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la oferta al público de bienes y servicios.»

Entendemos que esta Ley sienta las bases para que pueda exigirse de las compañías de seguros sanitarios privados la **necesidad de acreditar que las tarifas fijadas para diferentes grupos de edad no son discriminatorias y los incrementos en las mismas cuentan con una justificación adecuada y son proporcionadas a la realidad del servicio prestado y a las condiciones de las personas aseguradas.**

No obstante, para que esta posibilidad pueda convertirse en una realidad será necesario que

previamente se modifique la vigente normativa reguladora de los seguros incluyendo en la misma una regulación acorde a este principio de no discriminación y trato igualitario.

A este respecto, nos parece que puede ser muy interesante ver como se desarrolla la anunciada modificación de las leyes de dependencia y discapacidad para, entre otras cuestiones, “prohibir a las compañías aseguradoras discriminar a personas con discapacidad que quieran contratar un seguro”. Creemos que puede ser un modelo a seguir para evitar las subidas excesivas y desproporcionadas en los seguros de salud, vida o decesos a las personas mayores.

La salud mental dificulta la superación de los factores de inclusión

El entorno juega un papel muy significativo en la salud mental, hasta el punto de que no se puede entender sin tener en cuenta la familia, el colegio, el trabajo o el contexto social y cultural, de una persona, como ya apuntaba M Kastrump.

Tras años velando por los derechos y libertades de las personas, desde esta Defensoría estamos convencidos de que **la enfermedad mental es un riesgo para quienes la padecen y su entorno más inmediato**, agravándose sus efectos en la población más vulnerable de nuestra Comunidad Autónoma.

Son muchos los factores de riesgo a los que se enfrentan quienes disponen de escasos recursos económicos que apenas les impiden hacerse cargo de sus necesidades básicas, o de quienes viven

bajo la amenaza de la pérdida de su vivienda, con hijos que necesitan un techo donde desarrollarse. En otras ocasiones son las personas mayores, o las personas con discapacidad, migrantes, o quienes residen en la calle, en las que confluyen distintos problemas que les dificultan su día a día.

La salud en los colectivos vulnerables tiene que ver con la respuesta que les ofrezca la sociedad, cuyo abordaje encuentra barreras limitantes al acceso a los servicios como pudiera ser la falta de información o las situaciones de discriminación. Casuísticas que llevan a dirigirse a esta Defensoría buscando el apoyo que no siempre encuentran en las administraciones, bien sea por falta de recursos o por la ausencia de una intervención integral o al menos coordinada, para aportar soluciones a sus problemas.

Para las **personas gitanas** enfrentarse a los problemas de salud mental es todo un reto, dado que, si ya es un estigma en el resto de población mucho más para estas personas. Nos trasladan en distintas quejas las desigualdades que sufren las personas gitanas, provocadas en gran parte por situaciones de racismo y que son origen de muchos desequilibrios personales cuando no de un trastorno mental grave.

Una problemática muy invisibilizada dado que no se han realizado estudios que permitan un abordaje transcultural de esta situación y que las administraciones debieran de tener en cuenta.

Por su parte, la detección de la salud mental en la **población migrante** es uno de los principales retos de los recursos públicos, dado que ha de tenerse en cuenta la situación de partida de estas personas para comprender sus éxitos y sus fracasos, que en ocasiones se manifiestan con trastornos mentales.

Dejar atrás tu “modelo de vida” y la necesidad de incorporarte a uno nuevo, y tener que hacerlo en un tiempo récord, deja huella en quienes toman la decisión de partir de su entorno familiar, con miedo de las pérdidas pero también esperanza con las ganancias.

Todo un aprendizaje en el que aparecen cambios bruscos e inseguridades, rechazos de la sociedad de receptora cuando no segregación y marginalidad, como es el caso de quienes residen en un asentamiento de migrantes, apartados del entorno en el que trabajan, percibidos como mano de obra y no como ciudadanos objeto de derechos.

Entre las queja recibidas, destacamos la de aquellas personas que viven en las **grandes barriadas de Andalucía, ámbitos urbanos a los que hay que prestar una especial atención a la salud mental**, dado que confluyen en los mismos población de distintos entornos culturales. Conviven familias gitanas y no gitanas, además de otras procedentes de marruecos o de áfrica subsahariana, con grandes dificultades para enfrentarse a su día a día, que como antes exponíamos, requieren un tratamiento transcultural. Cuando todo se tambalea surge o resurge el fantasma de la enfermedad mental.

En general, reseñamos la fortaleza de la mujer como canalizadora de estas demandas de atención, de las propias y de las de su entorno familiar, que se desmorona cuando no recibe las respuestas adecuadas, dado que los servicios sociales y sanitarios de barrio no disponen de los recursos personales adecuados a sus necesidades, siendo escasos o prácticamente nulos los dispositivos de salud especializados, sobre todo los destinados a los menores.

Estas dificultades diarias para alcanzar el bienestar que todo ciudadano anhela se refleja también en gran parte de las **personas privadas de libertad**, que viven con ansiedad el devenir de sus allegados. En ocasiones, nos trasladan la situación de sus familias, viviendo en pisos con un grado importante de hacinamiento, sin poder buscar otra vivienda ante la falta de recursos, que se ve mermados por su ingreso en prisión. Son personas que nos transmiten la frustración de no poder ayudar, teniendo que atender también a su propia recuperación, que en muchas ocasiones está condicionada por la patología dual provocada por el consumo y la

enfermedad mental. Una rueda de la que es difícil salir.

No se ha de olvidar a **quienes padecen alguna enfermedad mental y residen en municipios más pequeños**, sin los servicios públicos especializados que aborden esta problemática, se encuentran señalados y estigmatizados por la población residente.

La salud mental en los colectivos vulnerables tiene mucho que ver con la respuesta que les ofrece la sociedad

En este sentido, los pueblos de pocos habitantes, a pesar de contar con facilidades para detectar estas situaciones, ya que se conocen todos y pueden dar las alertas a su debido tiempo, requiere de equipos interdisciplinarios en los distritos y mecanismos de coordinación formales para mejorar la detección y tratamiento de estas situaciones, con una mejor formación de los/as profesionales.

Pero quizá sean **las personas sin hogar** las que puedan tener más dificultades para enfrentarse al tratamiento de la enfermedad mental. Es el sinhogarismo una problemática multicausal que se cronifica cuando se ven reducidos los ingresos hasta tal punto que se ha quebrado el proyecto de vida, teniendo que sobrevivir cada día en condiciones no adecuadas, y lo que es más grave, sin expectativas para superarlo.

El estado de salud de estas personas es un factor relevante dado que, un porcentaje muy importante presenta algún síntoma depresivo, siendo aún más significativo en las mujeres”. Unos indicadores en ambos sexos, más elevado que en la población en general.

Todas las situaciones relacionadas con la enfermedad mental en población vulnerable dificulta aún más su abordaje, necesitando protocolos y espacios donde compartir estos casos, dado que detectamos en los profesionales soledad y “una situación de sentirse desbordados”.

La propia enfermedad mental de quienes se encuentran en un contexto de vulnerabilidad social sitúa a estas personas frente a desafíos comunes tales como el estigma, la discriminación, la vivencia de abusos y violencia, o dificultades en el acceso a servicios de salud, educación, empleo, etcétera.

En la salud mental es importante reconocer la vulnerabilidad individual y social de estas personas y abordar así enfoques acordes con sus peculiaridades y situaciones sociales, teniendo en cuenta sus contextos culturales.

En este sentido la Agenda 2030 propone a través del ODS 10, reducir la desigualdad en todas sus manifestaciones, para lo cual es necesario **abordar la salud mental sin demora**, aplicando tratamientos sin espacios en blanco, **con continuidad y atendiendo al contexto familiar y cultural de los y las pacientes**.

Los costes de las listas de espera para el conjunto del sistema público sanitario y de protección social

40

*La propia caracterización del Sistema Andaluz de Salud, como sistema sanitario público de carácter universal por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía, conlleva que **el acceso a los servicios y prestaciones sanitarias sea uno de los ámbitos de mayor intervención de esta Defensoría en el año 2024**, destacando el número de quejas referidas al incumplimiento del **derecho de la ciudadanía a recibir asistencia en un tiempo máximo**.*

Nuestra Constitución reconoce el **derecho a la protección de la salud** como un mandato dirigido a los poderes públicos para garantizar una asistencia segura y suficiente que, en su condición de servicio público, deberá observar los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. En este sentido, **la defectuosa gestión de las listas de espera sanitaria** se ha rebelado históricamente como un es-

collo común y recurrente en los sistemas sanitarios de carácter universal y financiados públicamente, al concurrir en estos casos un desajuste entre la oferta de medios disponibles y la demanda.

Sin embargo, esta problemática no se ciñe a una mera previsión de prestaciones en el marco de los principios rectores dirigidos a los poderes públicos, sino que también alcanza a los **derechos que pueden ser exigidos por la ciudadanía**, como se advierte en la variada casuística que las personas usuarias inscritas en las diferentes listas de espera del Sistema Sanitario Público andaluz nos plantean.

Esta problemática incide en los particulares de un modo directo cuando compromete su derecho fundamental a la vida e integridad física, pero también es posible referir consecuencias indirectas de

tal proceder para su bienestar moral, su derecho al trabajo e incluso su derecho a acceder a prestaciones sociales.

Al mismo tiempo, las respuestas dadas en nuestras investigaciones por los distintos centros y servicios sanitarios nos impulsa a reflexionar en qué medida la omisión o tardanza en la prestación de asistencia **cuestiona el deseable buen funcionamiento del Sistema Andaluz de Salud** al comprometer su finalidad última como servicio público, en cuanto garante de las medidas y prestaciones que sirvan de soporte asistencial a la vida y a la salud de las personas.

En este sentido, se aprecia cómo esta disyuntiva trasciende de la estricta atención sanitaria y las tareas administrativas inherentes a la gestión ordinaria de las listas de espera para sobrecargar el Sistema con **demandas ajenas pero consecuentes con su gestión defectuosa**, como pueden ser las reclamaciones de indemnización, las peticiones de reintegro de gastos o la justificación de prestaciones previstas por la acción protectora de la Seguridad Social ante situaciones de necesidad.

La propia caracterización del Sistema Andaluz de Salud como sistema sanitario público de carácter universal por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía, conlleva que **el acceso a los servicios y prestaciones sanitarias sea uno de los ámbitos de mayor intervención de esta Defensoría en el año 2024**, destacando por su número las quejas referidas al incumplimiento del **derecho de los ciudadanos y ciudadanas a recibir asistencia en un tiempo máximo**.

Esta garantía tiene carácter básico a nivel estatal, pero nuestra Comunidad Autónoma elevó este **derecho a nivel estatutario en el artículo 22.2 g) del Estatuto de Autonomía**, reconociendo a los pacientes y usuarios del Sistema Andaluz de Salud el derecho a disfrutar de la garantía de un tiempo máximo para el acceso a sus servicios y tratamientos.

En la actualidad, el desarrollo reglamentario de dicha garantía se concreta en dos Decretos: el [Decreto 209/2001, de 18 de septiembre](#), por el que se establece la garantía de plazo de respuesta quirúrgica en el Sistema Sanitario Público de Andalucía (BOJA nº 114, de 2 de octubre), y el [Decreto 96/2004, de 9 de marzo](#), por el que se establece la garantía de plazo de respuesta en procesos asistenciales, primeras consultas de asistencia especializada y procedimientos diagnósticos en el Sistema Sanitario Público de Andalucía (BOJA nº 62, de 30 de marzo).

De forma sucinta, dichos Decretos fijan en 30 días el plazo máximo de garantía para la realización de procedimientos diagnósticos, en 60 días para la asistencia en las primeras consultas de atención especializada y en 180 días la práctica de intervenciones quirúrgicas. No obstante, tales plazos se limitan exclusivamente a los procedimientos diagnósticos y operaciones quirúrgicas enumerados en los anexos de ambos Decretos.

La fijación de estos plazos responde a la necesidad de conciliar la gestión de una asistencia universal y gratuita con la limitación de medios y recursos, constituyendo a efectos prácticos **el tiempo máximo que una persona puede esperar para ser va-**

lorada, diagnosticada o tratada de patologías clínicamente no urgentes.

Con independencia de la práctica inminente de aquellas operaciones urgentes o de carácter oncológico no demorables cuya volumen justifica algunos centros como causa de los retrasos en la lista de espera, la casuística recurrente en las quejas resueltas a lo largo de este año por **demora en la práctica de intervenciones quirúrgicas** permite distinguir tres grandes grupos: i) intervenciones quirúrgicas sujetas a la garantía de plazo máximo programadas con carácter preferente, ii) intervenciones quirúrgicas sujetas a la garantía de plazo máximo programadas con carácter normal, e iii) intervenciones quirúrgicas no sujetas a la garantía de plazo máximo.

El primer grupo comprende las demoras quirúrgicas más importantes por su probable incidencia directa negativa en la salud de los pacientes, pues su calificación como preferente responde a una valoración clínica previa que aprecia una situación de riesgo que es aconsejable no demorar. En estas quejas, es destacar la desesperación que manifiestan sus promotores ante el retraso de sus operaciones por el tremendo padecimiento y malestar físico que llevan aparejadas tales patologías, llegando muchos de ellos a referir cómo su organismo ha acabado asimilando la medicación analgésica prescrita, requiriendo mayores dosis para mitigar el dolor con el consiguiente afectación al sistema digestivo y demás efectos secundarios a nivel de consciencia .

Desde el punto de vista sanitario, la demora de este tipo de intervenciones provoca una **sobrecarga en los de consultas y urgencias hospitalarias** al ser

las únicas unidades clínicas a las que pueden acudir los usuarios para lograr la atención cualificada que demanda su situación, aunque en muchos casos se trate de un alivio puntual, como se aprecia en los casos de litiasis. A su vez, esta situación agrava el problema recurrente de su saturación en unos servicios ya de por sí fuertemente tensionados desde la pandemia.

A ello, hay que unirle el agravamiento o irreversibilidad que la demora puede tener en la integridad física del paciente, razón por la cual decide recurrir a los servicios de la sanidad privada para reclamar posteriormente a la Administración el **reintegro de los gastos desembolsados**. Esta práctica, amparada en el [Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre](#), obliga a los servicios de gestión y administración sanitarios a abrir y tramitar un expediente de reintegro, con el consiguiente aumento de la carga de trabajo de estas unidades administrativas y la adscripción de personal que de otro modo podría mantenerse o destinarse a la gestión de las listas de espera. En este sentido, algunos promotores nos han manifestado cómo después de tomar la difícil decisión de abandonar el sistema público y afrontar los gastos de su intervención con sus propios recursos, se ven inmersos en un procedimiento administrativo que resuelve desestimar su pretensión y les aboca a la vía judicial, vía que conlleva movilización de recursos tanto para el interesado como para la propia Administración, que viene obligada a disponer de sus letrados para personarse y actuar en juicio.

Las mismas reflexiones cabe extender a aquellos supuestos en los que los promotores han optado por la vía de la **reclamación de responsabilidad patrimonial para exigir dichos gastos**, sobrecar-

gando de este modo un servicio ya de por sí saturado como es el Servicio de Riesgos, adscrito a la dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, pero cuya actuación también afecta a los servicios y unidades clínicas y administrativas de los centros hospitalarios cuyo funcionamiento ha provocado la reclamación al resultar obligatoria la emisión de informe sobre los asuntos reclamados.

Tanto en uno como en otro caso, la resolución de tales peticiones se agrava por el **incumplimiento de los plazos máximos legalmente fijados para su resolución**, lo que resulta preocupante no solo desde un punto de vista jurídico, sino también desde una perspectiva ética, en cuanto a la humanización de la prestación de la asistencia sanitaria se refiere, como factor de excelencia de la sanidad pública.

El segundo grupo de intervenciones abarca una amplia variedad de supuestos, si bien las quejas más numerosas se refieren a las demoras en la práctica de artroscopia, abarcando desde las artroscopias de hombro a las de rodillas, pasando por las de espalda, riñón o cráneo. Al igual que en el caso anterior, el [Decreto 209/2001, de 18 de septiembre](#), contempla como garantía la posibilidad de ser intervenido en otros centros del Sistema Sanitario Público de Andalucía o centros concertados tras el vencimiento del plazo máximo de intervención.

Ante la prolongación de los tiempos de espera en este tipo de intervenciones, la reacción del sistema para dar solución a esta situación se concreta en dos **medidas extraordinarias**: i) la continuidad asistencial de los facultativos en horario de tarde, y ii) conciertos sanitarios con clínicas del sector

privado. Ambas medidas son legalmente válidas, pero constatan una defectuosa gestión de la demanda asistencial que obliga a **cargar sobre el presupuesto su financiación**.

Desde el punto de vista presupuestario, también debe destacarse cómo la prolongación de los tiempos de espera obliga en muchos casos a volver a practicar pruebas cuyos resultados han caducado, especialmente en lo referente a las pruebas de anestesia y preparatorias de la operación, con la consiguiente **duplicidad de gastos y el empleo ineficiente de medios técnicos y humanos**.

También es reseñable la constatación de cómo la imposibilidad de algunos hospitales de afrontar las intervenciones aún en plazos muy superiores a los fijados en el [Decreto 209/2001, de 18 de septiembre](#), está empezando a afectar a hospitales de otras provincias al ejercer los usuarios su derecho a la libre elección de centro hospitalario por desechar toda esperanza de ser intervenidos a medio o largo plazo en su centro de referencia. Los efectos de esta situación se traducen en **nuevas evaluaciones clínicas y pruebas diagnósticas** por el centro seleccionado, que ya habían sido realizadas, frustrando la esperanza de terminar en quirófano, debido a la consiguiente demora concurrente de sus procesos e incluso, de manera excepcional puede acaecer que la reevaluación por el especialista del Centro de libre elección, conduzca a un cambio de diagnóstico y/o de tratamiento, con cancelación de la intervención programada por estimarse innecesaria.

Tales consecuencias también se extienden a la propia **planificación y gestión administrativa del sistema en su conjunto**.

Esta situación resulta particularmente frecuente en el último tipo de intervenciones referidas: intervenciones quirúrgicas no sujetas a la garantía de plazo máximo, en particular, en las operaciones de patología benigna de próstata.

La demora en recibir asistencia sanitaria afecta a la vida e integridad física de paciente, pero también de forma indirecta a su bienestar moral, su derecho al trabajo e incluso su derecho a acceder a prestaciones sociales

Los problemas aludidos también son observables en los **procesos asistenciales y las primeras consultas en atención especializada, así como en las consultas de seguimiento y revisión de atención especializada** aún cuando no se encuentran comprendidas en el ámbito del Decreto 96/2004, de 9 de marzo. No obstante, en estos procedimientos resulta destacable cómo muchas de las patologías llevan aparejadas la declaración de baja laboral temporal cuya prolongación en el tiempo, ante la falta de un diagnóstico definitivo, acaba provocando la **declaración de alta forzosa** por las mutuas laborales y órganos de la Seguridad Social y la extinción de la prestación social. Perjuicio que no se limita al particular, pues la demora en estos procesos también han comportado **una carga**

para el sistema de protección social al financiar situaciones que podrían ser resueltas médicamente con el consiguiente cese de la prestación.

Esta circunstancia resulta todavía más gravosa para los particulares adscritos al régimen especial de trabajadores autónomos, como nos trasladan numerosas quejas, al no poder mantener sus negocios o seguir con su actividad, o cuando sufren patologías dolorosas no invalidantes que no llevan aparejada la baja laboral, como hernias y procesos traumatológicos, que comprometen su capacidad de trabajo y rendimiento debido a unas mínimas exigencias físicas de su profesión, como sucede en el ámbito de la hostelería o la construcción, temiendo por su **situación laboral o pérdida de empleo**.

A la luz de los testimonios reflejados, se constata la necesidad de optimizar los recursos disponibles que serán siempre limitados, mediante un empleo óptimo de quirófanos, consultas y pruebas diagnósticas y la potenciación de las políticas de personal, como medio que permita **reducir las listas de espera y los efectos indirectos ya referidos que esta situación provoca tanto a nivel ciudadano, como institucional**.

Relatos de vidas y sueños desde una prisión: testimonios duros y de segundas oportunidades

En noviembre de 2024, el Defensor del Pueblo Andaluz en funciones, Jesús Maeztu, mantuvo un encuentro con una representación de personas privadas de libertad que habían participado en un certamen literario de relatos penitenciarios “Equipaje para la libertad”; organizado por la asociación Zaqueo en colaboración con el Ayuntamiento de Sevilla.

Una decena de estos autores, que se encuentran en el centro penitenciario de Morón de la Frontera, fueron los encargados de exponer una breve reseña de sus relatos, auténticos testimonios de vivencias, duros y desgarradores, pero también de esperanza y de segundas oportunidades, como ellos mismos resumieron.

En su intervención, el Defensor del Pueblo Andaluz hizo una breve exposición de sus impresiones

destacando algunos aspectos de cada una de estas historias. Así, el “grito” de los relatos de Abraham sobre la responsabilidad que cada uno tiene para cambiar, no juzgar y aprovechar las oportunidades; los dos relatos de Moisés que describen con humor y humanidad el día a día de la cárcel y el amplio abanico de personas que en ella habitan; el amor que nos relata Francisco, o la dura historia del que no está ni quiere estar en el sistema, donde su autor deja entrever el mundo hostil del que viene y que lo ha ido forjando.

También relatos de unos y otros escritos sobre el valor de la “libertad”, ya sea como historia o poesía por parte de Antonio; ya sea reivindicativa y de propuestas de mejora por parte de Juan Manuel.

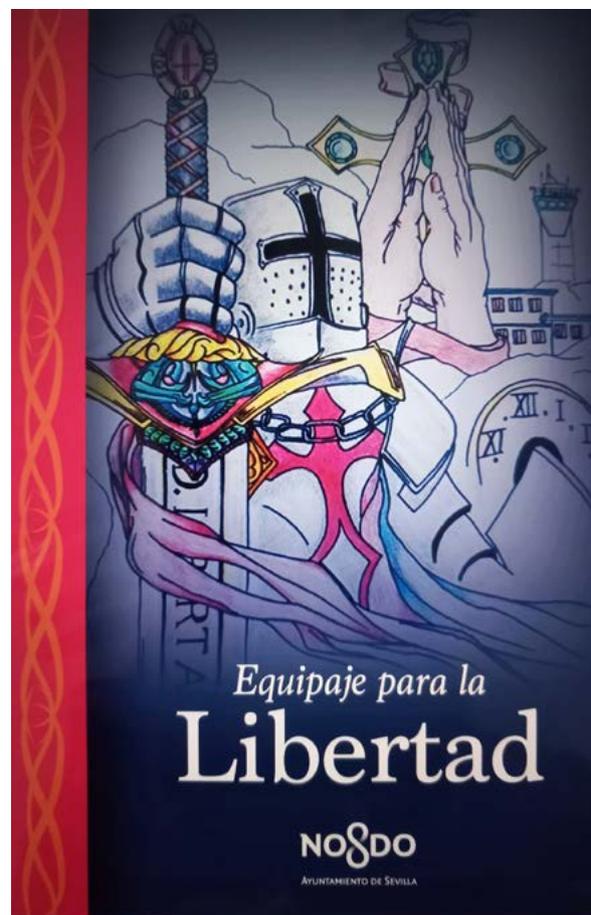
Finalmente, otras obras hablaban de la fuerza y necesidad de cambio, como las conmovedoras his-

torias de Santiago y Antonio sobre el potencial que todos tenemos para cambiar-podemos elegir entre el bien o el mal- ¿tú que eliges?, se preguntan. De la posibilidad de cambio personal también habla Antonio en su relato sobre el flamenco, apostando por su potencial para hacernos mejor persona, para reclamar ayuda y medidas de las administraciones, que potencien este Patrimonio Inmaterial como fuente de empleo de las personas, sobre todo, en las cárceles.

El defensor concluyó recuperando una reflexión de uno de los internos sobre el trabajo profesional de las entidades que trabajan con este colectivo para poner en valor esta iniciativa que ya ha convocado su segunda edición, con la colaboración del Ayuntamiento.

Proyectos como este, dijo el defensor, contribuyen a cumplir con el mandato constitucional para las penas privativas de libertad, recogido en el artículo 25.2 de la Constitución y referido a la reeducación y la reinserción social. “La reducción de la reincidencia es fundamental para construir sociedades inclusivas y sostenibles, tal y como se contempla en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, dijo Jesús Maeztu.

La reunión tuvo lugar en el centro penitenciario de Morón de la Frontera, donde el defensor estuvo acompañado del director del centro, y parte de su equipo, además de otras personas internas y una representación de las entidades que conforman la plataforma EnRedes con las que posteriormente mantuvo un [encuentro](#).



3. Eje Planeta y Prosperidad



Subvenciones y ayudas en conurrencia no competitiva. Tonto el último

48

*Preocupación de la Institución, en relación con la utilización por la Administración andaluza de las herramientas tecnológicas que posibilitan la administración electrónica, su aplicación en la **concesión de ayudas y subvenciones** sin establecer medidas compensatorias para evitar que se vean discriminadas las personas que presentan más dificultades en el acceso a las herramientas tecnológicas*

La Administración de la Junta de Andalucía ha optado para la concesión de ayudas y subvenciones a colectivos numerosos de personas, por **sistemas de concurrencia no competitiva**, imponiendo como obligatoria la tramitación telemática de las solicitudes y estableciendo su selección por orden de llegada hasta el agotamiento de los fondos.

Esta decisión nos parece cuestionable, en primer lugar porque está generalizando un sistema de concesión de ayudas y subvenciones, como es la concurrencia no competitiva, que de conformidad con la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones a nivel europeo, estatal y autonómico, **debería ser la excepción frente a la regla de la selección por méritos o criterios de preferencia.**

La razón aducida es que las posibles personas beneficiarias cumplen todos los requisitos exigidos para ser seleccionadas, por lo que no es necesario establecer criterios de selección entre las mismas. Lo cierto es que, aunque esta premisa sea básicamente cierta, no deja de ser igualmente cierto que existen diferencias entre las personas pertenecientes a estos colectivos que podrían justificar el establecimiento de criterios de selección.



Entendemos que la principal razón para optar por estos procedimientos es que resultan más fáciles y rápidos de tramitar, lo que supone un evidente ahorro de medios y recursos para la administración y posibilitan mayor eficacia en la gestión de las ayudas y subvenciones.

Estas mismas razones, **ahorro de medios, rapidez y eficacia en la gestión**, son las que explican que además de utilizar este sistema de concesión de las ayudas, se opte por imponer la obligatoriedad de la presentación de las solicitudes por **vía telemática**

y se utilice como criterio de selección el orden de llegada de las solicitudes.

Debemos aclarar que esta Institución es firme partidaria de que la administración utilice aquellos medios que le permitan cumplir sus fines de interés público de la forma más ágil, rápida, eficaz y con el mayor ahorro de medios personales y materiales que sea posible. Esto incluye la utilización de todas las herramientas tecnológicas que sean necesarias para lograr estos fines.

No obstante, creemos que **la consecución de estos objetivos debe realizarse sin que ello suponga quebrar los principios de equidad e igualdad** en el acceso a las ayudas y subvenciones públicas.

Como hemos podido comprobar en algunos de los procesos de concesión de ayudas que han seguido estos sistemas -como es el caso de las ayudas para el denominado “bono alquiler joven”; las ayudas para acceder al denominado “bono carestía”; o las ayudas tecnológicas para personas con discapacidad- los fondos públicos que las financian se han agotado rápidamente al concederse a aquellos que conseguían presentar sus solicitudes con mayor rapidez utilizando los medios telemáticos. En algunos casos, los fondos se han agotado en menos de 24 horas.

Ciertamente resulta difícil negar la eficacia del sistema. Sin embargo, no podemos dejar de **preguntarnos si el sistema ha sido igual de justo para todos los posibles beneficiarios**, si todas las personas han tenido las mismas posibilidades de acceder a estas ayudas.

Según informaciones publicadas y según nos exponen algunas de las quejas recibidas, al primar la rapidez en la presentación de las solicitudes por medios telemáticos, quienes tienen acceso a mejores recursos tecnológicos, poseen mayores habilidades sociales y cuentan con mejores canales de acceso a Internet se sitúan en una **posición de evidente ventaja** a la hora de obtener estas ayudas y subvenciones, frente a quienes carecen de estos medios, estos recursos o estas habilidades.

Creemos que **la administración andaluza debería valorar la necesidad de buscar medios para el otorgamiento de ayudas y subvenciones que, manteniendo criterios de eficacia, permitan garantizar en mayor medida los principios de equidad e igualdad.**

A tal fin creemos que, cuando sea necesario o conveniente optar por sistemas de concurrencia no competitiva, debería optarse por **utilizar criterios de selección más justos que el simple orden de presentación de las solicitudes.**

La administración electrónica, en aras de mejorar su eficacia, no puede obviar la diversidad de las personas y sus capacidades digitales. Es **esencial adoptar un enfoque de diseño centrado en el ciudadano.** Esto implica considerar las necesidades, habilidades y limitaciones de todos los usuarios al desarrollar servicios digitales. La administración electrónica debe garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio de sus derechos.

Energías renovables y explotaciones mineras. El difícil dilema de elegir entre el interés superior y el interés general.

Resulta frecuente en la labor de esta Institución encontrarnos con **situaciones en que los intereses de una persona o un colectivo de personas colisionan con los intereses generales** de la ciudadanía o de una colectividad mayor, muchas veces defendidos por una administración pública.

En ocasiones, la actuación administrativa que supervisamos no resulta contraria al ordenamiento jurídico aunque resulte perjudicial para los derechos e intereses de quienes acuden a nosotros en demanda de ayuda. En esos supuestos esta Institución debe **hacer un ejercicio de ponderación entre los derechos e intereses contrapuestos** para ver, en primer lugar, si es posible encontrar la forma de conjugar y compatibilizar ambos y, en caso de que ello no sea posible, decidir qué interés o qué derecho debe prevalecer.

Para tomar esa decisión valoramos los perjuicios que el sacrificio de los derechos e intereses confrontados supondría. En muchos casos, como consecuencia de esta valoración, la decisión que adoptamos es que **el interés general debe prevalecer frente a los intereses y los derechos individuales y colectivos**.

Esta controversia entre intereses adquiere especial complejidad cuando el enfrentamiento se produce entre dos intereses generales contrapuestos o difíciles de compatibilizar.

Y eso precisamente es lo que ocurre en relación a dos ámbitos de la actuación pública, especialmente relacionados con el medioambiente, en los que colisionan intereses enfrentados o, cuando menos, difíciles de compaginar. Nos referimos a las consecuencias derivadas del proceso de implantación



de instalaciones de energía renovable y al desarrollo y puesta en funcionamiento de explotaciones mineras.

En ambos casos **existe un interés general claro y perfectamente definido**. En el caso de las instalaciones de energía renovables -campos solares y parques eólicos- es evidente que los mismos resultan necesarios para hacer realidad el proceso de **transición energética** que permitirá la descarbonización de nuestra sociedad y la lucha contra el cambio climático.

Se trata de un proceso de transición que debe llevarse a buen término con celeridad y sin dilaciones porque así lo exige el acelerado crecimiento de las temperaturas que están en la raíz del cam-

bio climático y porque así lo demandan los plazos fijados en acuerdos internacionales, en directivas europeas y en diversas normas nacionales y autonómicas.

Sin embargo, este acelerado proceso de implantación de instalaciones de energías renovables **comporta en muchos casos el sacrificio y el perjuicio de otros intereses generales, igualmente merecedores de protección**, como ocurre cuando dichas instalaciones ocupan tierras de especial valor agrícola, cultural, ambiental o paisajístico.

En esta Institución se reciben con creciente frecuencia quejas que ponen de relieve la oposición de muchas personas, colectivos e incluso de administraciones públicas por la instalación de plantas

fotovoltaicas o parques eólicos en zonas que consideran merecedoras de una especial protección.

En muchas de estas quejas se pide que estas instalaciones sean ubicadas en otras zonas que tengan menor valor o causen menos perjuicios. Se trata de peticiones por lo general razonables y bien fundamentadas, pero que tienen escasas posibilidades de prosperar porque de hacerlo supondrían un retraso en el proceso de implantación de estas instalaciones y eso iría en contra del interés superior declarado por la Unión Europea a un proceso rápido de transición energética.

Un interés superior que ha supuesto la aprobación de diversas normas a nivel europeo, nacional y autonómico con el objetivo declarado de eliminar o minimizar todas las posibles trabas legales, jurídicas, burocráticas o ambientales que puedan impedir este proceso o retrasarlo.

Algo similar ocurre en relación con las **explotaciones mineras** que, tras un prolongado periodo de declive, vuelven a resurgir en Andalucía con gran fuerza, como lo demuestra el importante número de proyectos mineros en trámites de aprobación o de inicio de actividad.

En algunos casos se trata de poner nuevamente en funcionamiento minas que llevaban años cerradas, como consecuencia del creciente interés económico por los minerales estratégicos derivado de la decisión de las autoridades de la Unión Europea de reforzar la autonomía estratégica de Europa frente al creciente monopolio de estos minerales por parte de otras potencias como China.

Esta decisión se tradujo en marzo de 2024 en la aprobación por la Unión Europea del Reglamento de Materias Primas Fundamentales que tiene por objeto aumentar y diversificar el suministro de materias primas fundamentales, para lo cual se ha aprobado una lista detallando qué materias primas se consideran fundamentales para la UE, incluyendo mapas que sitúan los principales yacimientos de estas materias. Dichos mapas ubican muchas de estas materias primas fundamentales en suelo andaluz.

Otro de los objetivos de esta norma es apostar por el reciclaje fomentando así la economía circular, lo que se traduce en priorizar la reapertura de yacimientos mineros que aun contengan materia prima fundamental y resulten económicamente viables.

Esta norma contiene incentivos para las empresas mineras que exploten estos minerales y reduce los trámites y requisitos -principalmente ambientales- para que dichas explotaciones puedan entrar en funcionamiento.

Todo esto se está traduciendo en Andalucía en la reactivación de proyectos mineros que se creía abandonados, como es el caso paradigmático de las minas de Aznalcóllar o de la Mina Aguas teñidas en Valdelamusa, o la continuidad de proyectos ya en funcionamiento como es el caso de Mina Las Cruces.

Como era de prever estos proyectos mineros han generado la preocupación y el rechazo de la ciudadanía afectada y especialmente de asociaciones ecologistas, de vecinos y de protección del medio ambiente que alertan de los riesgos ambientales

derivados de estas explotaciones. (véase la [queja 24/5661](#) referida a la mina de Aznalcóllar).

Nuevamente nos encontramos con casos, como el ya mencionado de las instalaciones de energías renovables, en los que se produce una **contraposición entre unos intereses generales merecedores de amparo y protección que pueden verse perjudicados o sacrificados y unas normas que permiten este perjuicio y propician este sacrificio en aras de la satisfacción de un interés superior.**

Se trata de situaciones que colocan a esta Institución en una difícil tesitura y nos obligan a un complejo ejercicio de ponderación de intereses que no siempre resulta posible realizar y que, lamentablemente, suele exigir el tener que optar por el sacrificio de uno u otro de los intereses en liza.

Es cierto que en muchos de estos casos podrían arbitrase soluciones que permitieran preservar ambos intereses o, cuando menos, minimizar los perjuicios para aquellos que deben ser sacrificados.

El problema es que para ello es necesario disponer de algo muy valioso que parece no existir en este mundo acelerado y vertiginoso: **tiempo**. Tiempo para valorar otras opciones de suelo más adecuadas para la implantación de instalaciones de energía renovable. Tiempo para valorar los riesgos posibles de una explotación minera y adoptar medidas correctoras que minimicen los mismos. Tiempo para pensar. Tiempo para valorar. Tiempo para decidir.

La pregunta que nos hacemos con frecuencia es si podemos permitirnos un retraso en la toma de

decisiones que afectan a temas que no parecen admitir demoras o esperas. **Nos cuestionamos si es razonable retrasar la transición energética** en unos momentos en que las temperaturas están próximas a alcanzar niveles que los expertos consideran como muy peligrosos. **Nos preguntamos si es adecuado pedir la paralización de proyectos mineros** que afectan a minerales considerados estratégicos por la Unión Europea en una época de enfrentamiento entre potencias y guerra comercial.

Es difícil responder a estas preguntas porque cualquier respuesta que demos implicará el sacrificio de intereses y derechos merecedores de amparo y protección. Lo que necesitamos realmente es tiempo. **Que alguien pare el reloj.**

Asegurando los bienes arqueológicos: Restricción de uso de detectores de metales

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, modificó la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía. En concreto, dicha modificación afectó a su artículo 60 ratificando **la prohibición del uso de aparatos o dispositivos de detección de elementos metales**.

La prohibición señalada movilizó de forma inmediata al colectivo de personas aficionadas a estos dispositivos que, en un número próximo al centenar, presentó quejas ante la Institución contra la ratificación de esta prohibición de uso. Estos aparatos son empleados por un número significativo de personas aficionadas a la búsqueda de

hallazgos y que desarrollan una actividad lúdica; por tanto, existe un uso ciudadano voluntarista y de mera afición.

Una actividad lúdica que choca con su uso ilícito para el expolio de restos arqueológicos

Sin embargo, **el manejo de estos aparatos de detección de metales está desgraciadamente vinculado en muchas ocasiones a las actividades ilícitas de búsqueda de restos de interés arqueológico**. Unos aprovechamientos que implican graves expolios y destrucciones de posibles yacimientos con pérdidas irreparables de estos



espacios de enorme valor patrimonial, científico e histórico. De ahí la idea de que aunque los detectores de metales puedan ser útiles en la arqueología, su uso debe ser regulado y supervisado para evitar peligros como la destrucción del contexto arqueológico, el expolio y robo de bienes culturales, daños a la estructura del sitio arqueológico, o la descontextualización de los artefactos encontrados, entre otros.

Ante dichos peligros y la polémica suscitada, la administración cultural andaluza ha optado por ratificar unas medidas restrictivas establecidas en la citada Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía. El legislador, por tanto, ha considerado que otras

opciones más permisivas no han resultado acordes con los objetivos de prevención y protección de los valores arqueológicos que se pretenden cuidar. **En todo caso, se trata de una cuestión pendiente de desarrollo reglamentario para condicionar la prohibición de uso**, conforme se expresa en el artículo 60 de la mencionada Ley.

Sin duda, la cuestión ha renovado las opiniones críticas desde algunos sectores de aficionados; pero al igual que se producen rotundas conformidades con esta línea tuitiva desde sectores de la investigación y del ejercicio de las ciencia arqueológica que abogan por la regulación y limitación del uso de dispositivos de detectores de metales.

Acceso familiar a instalaciones deportivas: Una promesa atlética para menores de edad con diabetes

*Son muchas las **ventajas que la realización de actividades deportivas conlleva para niños y niñas, especialmente en el caso de aquellos que padecen determinadas patologías.***

En ocasiones para la realización de dichas prácticas deportivas por menores con alguna enfermedad se requiere de una vigilancia singular que va más allá de la que se realiza en las instalaciones deportivas, y que es ejercida normalmente por familiares del niño o niña. Una presencia que no siempre es aceptada por las personas responsables de las instalaciones deportivas.

Citamos como ejemplo la negativa de las personas responsables de unas instalaciones deportivas a que una madre pudiera acceder a las mismas

acompañando a su hijo diabético durante los entrenamientos de atletismo .

Los gestores interpretaban que la vigilancia y cuidados podían asumirlos los servicios ordinarios del centro; pero, frente a unos criterios restrictivos de esta presencia familiar, también trataba de ofrecer las pautas de seguridad y respuesta repentina para atender una incidencia sobrevenida. Más allá de la asignación de esta tarea a los responsables del club, esa vigilancia no alcanzaría a responder ante supuestos especiales de respuesta en una situación que sí podría ser abordada por esos familiares o acompañante habituales que disponen del manejo de las medidas de atención ante estas eventualidades. Hablamos de supuestos como el que se plantea en el caso concreto, como son las crisis derivadas de la diabetes, aunque podríamos imaginar casos análogos.

Esa disposición preventiva de vigilancia y de apoyo ofrecida por familiares, en caso de necesidad sobrevenida, no parece por sí un elemento distorsionador de las propias actividades deportivas. Antes al contrario; supondría una garantía añadida a las tareas que, teóricamente, asumirían de manera ordinaria los técnicos encargados de la práctica deportiva.

Desde luego hay que **encontrar un espacio en el que sería posible un diálogo sobre las pautas de presencia de familiares en los supuestos en los que existiera un condicionante especial** de asistencia o de vigilancia para personas menores de edad.

Tras la intervención de la Institución, pudimos comprobar la disposición colaboradora de los

gestores deportivos a partir de los fundamentos normativos que aportábamos en nuestro razonamiento, junto a la voluntad receptiva para adecuar las condiciones de acceso de las personas acompañantes. Del mismo modo, resulta especialmente interesante la disposición para considerar los casos particulares que se presentan y que merecen una cuidada decisión para compatibilizar la práctica deportiva con las mejores condiciones de seguridad e integración.

A partir de este compromiso, **los gestores del centro deportivo han dispuesto las intervenciones anunciadas que deben revertir en una mejora sustancial en sus condiciones de acogida y de servicio al conjunto de la comunidad usuaria de las instalaciones** (queja 24/5325).



Las bases de la convocatoria: pieza fundamental en los procedimientos de acceso al empleo público.

El derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, reconocido en el artículo 23.2 de nuestra Constitución, se ha de garantizar en las bases de las convocatorias, pues estas son el instrumento que permitirá alcanzar dicho fin. Las bases deben fijar unas reglas suficientes que permitan que el proceso se desarrolle con normalidad, garantizando un **trato igualitario a todas las personas participantes**.

En este sentido nos ilustra la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2022, al dictaminar que *«ciertamente la vinculación a las bases de la convocatoria, que tradicionalmente identificamos como la “ley del concurso”, tiene por finalidad impedir que las consecuencias derivadas del incumplimiento de los requisitos administrativos produzcan una lesión de los superiores principios*

de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública (artículos 23.2 y 103 de la CE) que deben inspirar una interpretación finalista de las bases de la convocatoria, y que vinculan no sólo a los que participan en el proceso selectivo, sino también a la propia Administración».

Las bases de cualquier convocatoria de acceso a la función pública, según la doctrina jurisprudencial, son «la ley del concurso», y como tal, vinculan a todos los intervinientes, tanto a la Administración como a las personas aspirantes.

Así pues, considerado el gran alcance reconocido a las bases de una convocatoria, debemos preguntarnos sobre cuál debe ser el contenido de las mismas. Para ello, y más allá del marco constitucional referido, acudimos al Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) que en su artículo

55 dispone que la administraciones públicas seleccionarán su personal mediante procedimientos en los que se garanticen - además de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad- los principios de **transparencia y publicidad de las convocatorias y de sus bases**; la imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección; la independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de estos; la adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar; y la agilidad de los procesos, sin perjuicio de la objetividad.

De acuerdo con estas indicaciones normativas, es habitual que las bases aborden los siguientes aspectos: los requisitos para la participación; la forma y los plazos de presentación de la solicitud; en los casos de concurso, definición de los méritos alegables, su baremación y su acreditación; composición de la comisión de valoración; procedimiento de exclusión, renunciaciones y desistimientos a la participación; publicidad de las distintas fases de la convocatoria; y resolución del proceso con indicación de los recursos que se puedan interponer.

Sin embargo, lo que en principio puede parecer simple se complica cuando aparecen supuestos que no encajan de modo sencillo con la literalidad de las bases, pues es obvio que estas tampoco pueden prever toda la casuística que afecta a las personas aspirantes, deviniendo en ese momento insuficientes. En estos casos, la necesaria interpretación que se haga de las mismas no puede conducir a un resultado contrario a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

En este contexto, es indudable que en la definición del contenido de las bases, así como en la

interpretación que haya de realizarse, la administración convocante posee un considerable grado de discrecionalidad, orientado a conseguir que el resultado del proceso sea el más adecuado a las necesidades que se deben satisfacer.

Acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos se ha de garantizar desde las bases de las convocatorias

Sin embargo, debemos apuntar que la discrecionalidad de los órganos de selección no es absoluta, de tal modo que sus decisiones pueden ser objeto de impugnación; y así lo dictamina el Tribunal Supremo, entre otras, en su sentencia de 3 de julio de 2014, al indicar que *«Una cosa es el juicio sobre cuestiones de carácter científico, artístico o técnico, no ponderables con un parámetro jurídico, y como tales no accesibles a un control jurisdiccional, que es a lo que se refiere la llamada discrecionalidad técnica; y otra muy distinta la decisión acerca del contenido y alcance de una base de la convocatoria, cuestión indiscutible de carácter jurídico, y que es la que aquí se suscita»*.

En esta coyuntura, son los principios de transparencia y publicidad los que vienen a acotar la discrecionalidad administrativa, pues a través de ellos se garantizarán los de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. En esta línea, sirva entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de octubre de 2021.

Por último, como apunte de cierre de esta breve exposición, es pertinente referirnos a la posibilidad indirecta de impugnación de las bases con posterioridad a la celebración del proceso selectivo. Al respecto, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de octubre de 2022, confirma una doctrina, también consolidada desde hace tiempo, al señalar que *«El recurso de casación debe ser estimado ya que, en contra de lo que mantiene la sentencia impugnada, cabe cuestionar las bases que rigen el proceso selectivo, pese a no haber sido impugnadas en su momento, cuando son objeto de aplicación si esa aplicación es susceptible de entrañar la infracción de un derecho fundamental por causa de lo previsto en ellas»*.

Esto supone que, cualquier infracción en una convocatoria, en la medida en que pueda afectar a un derecho fundamental, podrá ser objeto de recurso posterior por parte de cualquier persona con condición de interesada una vez finalizado el procedimiento selectivo, de manera que el hecho de no haber sido objeto de un recurso inicial no garantiza que no pueda ser impugnada y anulada posteriormente, si en vía judicial se estimara tal cualificada infracción.



El proceso de estabilización del empleo público en Andalucía

62

Esta Defensoría ha tenido la oportunidad de analizar muchas quejas, a lo largo de varios años, con ocasión de las convocatorias realizadas -y las no realizadas- por la Administración para la estabilización del empleo público.

El inicio de este proceso se encuentra en los Acuerdos para la mejora del Empleo Público entre sindicatos y administración firmados en marzo de 2017 y marzo de 2018. El objetivo es **reducir la alta temporalidad del sector público**, tras la fuerte presión realizada por la Unión Europea al Gobierno de España para que disminuya la temporalidad hasta un máximo del 8%.

El acuerdo indica que se deberán estabilizar plazas estructurales, ya ocupadas por empleados con vinculación temporal, con la finalidad de regular la situación de las mismas.

A estos efectos, las Leyes de Presupuestos de 2017 y 2018 habilitaron a las administraciones públicas una tasa adicional para estabilización de empleo temporal de aquellas plazas que hubieran estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpida con anterioridad a 2014 y concedían un plazo para aprobar las Ofertas de empleo público que concluyó, tras una ampliación a consecuencia de la pandemia, en 2021. Todos estos procesos deberían estar finalizados en diciembre de 2024.

El primero de estos procesos de estabilización comenzó con la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (art. 19.Uno.6), que reguló la posibilidad de que determinadas administraciones públicas y en determinados sectores de personal, además de la tasa de reposición de efectivos prevista, pudieran disponer de una tasa adicional para la estabilización

del empleo temporal. Originariamente se dispuso que dicha tasa pudiera incluir hasta el 90% de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hubieran estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente, al menos, en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016.

El segundo proceso llega con la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (art. 19.Uno.9), que pretende la estabilización de las plazas estructurales ocupadas temporalmente con anterioridad, al menos, en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017.

Ambos procesos debían ejecutarse durante los años 2018, 2019 y 2020, mediante la aprobación de las correspondientes ofertas de empleo público y sus convocatorias, que debían ser respetuosas con los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

No obstante, antes de que finalizara el plazo para la ejecución de dichas ofertas de empleo, se aprueba un tercero y nuevo proceso de estabilización a través de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Esta norma introduce dos modelos para los procesos de estabilización pendientes:

Un modelo ordinario (art. 2.4.), que contempla como sistema de selección en estos procesos el concurso-oposición, con una valoración en la fase de concurso de un cuarenta por ciento de la puntuación total, pudiendo no ser eliminados los ejercicios en la fase de oposición.

Un modelo excepcional (disposiciones adicionales 6ª y 8ª), en los que el sistema de selección será el concurso de méritos y que, debido al carácter extraordinario de este sistema de selección, se convocarán por las administraciones públicas una sola vez.

Como podemos observar, la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, a diferencia de los procesos derivados de las mencionadas leyes de presupuestos generales, pretende facilitar al empleado público no estable que concurra a estos procesos la consolidación de su empleo. Ello se consigue a través del sistema de selección previsto, estos son, el concurso-oposición y -excepcionalmente- el concurso, que priman la experiencia adquirida en el sector público y aminoran, e incluso suprimen, el peso de la fase de oposición.

En este contexto no han faltado denuncias desde las distintas perspectivas concurrentes, así se ha discutido sobre: el número de plazas convocadas; la falta de agilidad en la resolución de los procesos selectivos; la acreditación y baremación de los méritos alegables; la puntuación excesiva asignada al mérito de la experiencia según la administración responsable; el respeto del principio de igualdad, que cuestionan las personas opositoras que participan sin experiencia; la constitución de las bolsas de trabajo para las personas que no hubieran superado los procesos selectivos; etc.

Por otra parte, debemos referirnos al problema que surge en aquellas administraciones, como la andaluza, que se acogieron a las tasas adicionales de reposición para la estabilización previstas en las normas presupuestarias de los años 2017 y 2018 y, en consecuencia, en julio de 2021 -en el plazo



previsto- habían publicado sus correspondientes convocatorias. Por lo que, acogerse a los nuevos modelos de selección introducidos a través de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, -indudablemente más favorables para el empleado no estable- resultaba casi imposible. El resultado inmediato fue que muchos empleados no estables, que habían participado en las convocatorias realizadas sin superarlas, veían frustrada su posibilidad de estabilización en el marco previsto por la mencionada Ley 20/2021, de 28 de diciembre.

En este escenario se aprueba el Real Decreto Ley 5/2023, de 28 de junio, en el que se abordan distintas materias, y en su artículo 217, denominado «Garantía del derecho de acceso a los procesos derivados de la disposición adicional octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas para reducir la temporalidad en el empleo público» autoriza una tasa adicional a las Administraciones Públicas para que convoquen procesos selectivos conforme a la referida disposición adicional octava,

con la finalidad de garantizar en todo el territorio el derecho de acceso a los procesos de estabilización en condiciones de igualdad. Dispone que «El número de plazas de la tasa adicional será el equivalente a aquellas de naturaleza estructural, ocupadas de forma temporal a 30 de diciembre de 2021, por personal con una relación de esa naturaleza anterior al 1 de enero de 2016, que no hubiera superado el proceso de estabilización convocado con un sistema selectivo distinto al previsto en la disposición adicional octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre».Y añade que las ofertas de empleo público deberán estar aprobadas antes del 31 de diciembre de 2023 y sus convocatorias resueltas antes del 31 de diciembre de 2024.

En estos momentos de elaboración de este artículo, desconocemos el grado de cumplimiento de esta norma. Será a lo largo de 2025 cuando tendremos la oportunidad de saber si la apuesta por la estabilización del empleo público ha sido un éxito.

Infracciones urbanísticas. El riesgo de la impunidad

Nos preguntamos si no serán la pasividad y la inactividad municipal en materia de disciplina urbanística las que, al generar en la ciudadanía una sensación de impunidad, provocan un efecto llamado que incrementa la comisión de infracciones

Todos los años se reciben en esta Institución quejas que denuncian **actuaciones urbanísticas presuntamente contrarias a la legalidad**, en particular obras realizadas sin licencia o sin ajustarse a las prescripciones de la licencia concedida.

Del proceso de investigación realizado se desprende que en numerosas ocasiones las actuaciones de los ayuntamientos, una vez comprobada la veracidad de las denuncias, se limitan al inicio de procedimientos de restauración de la legalidad, que por lo general culminan con la solicitud y obtención

de las licencias necesarias tras el ajuste a la norma urbanística de las obras realizadas ilícitamente, **sin iniciar procedimientos sancionadores por la infracción urbanística cometida** al actuar sin licencia o contra lo dispuesto en la licencia.

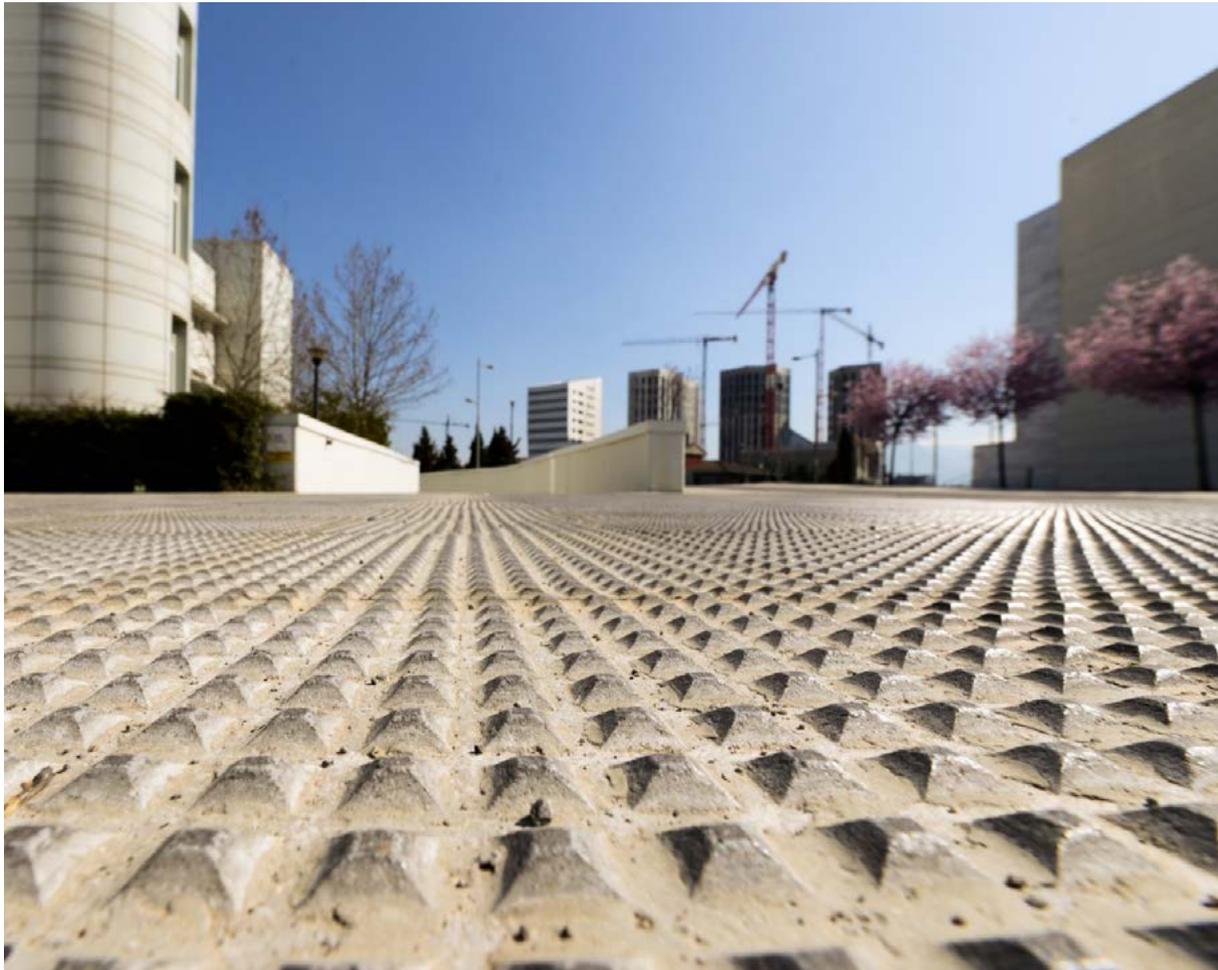
Esta forma de actuar, que contraviene lo dispuesto en la legislación vigente, está generando **situaciones de impunidad** para los infractores urbanísticos, al comprobar los mismos que el riesgo de actuar sin licencia o contra la misma, se limita a la necesidad de legalizar dichas actuaciones en caso de ser descubierta su actuación ilícita.

Una impunidad que puede estar detrás del preocupante incremento en la comisión de este tipo de infracciones, al extenderse entre la vecindad de los municipios que realizan estas prácticas la idea de que **merece la pena asumir los escasos**

riesgos que comporta actuar sin licencia o contra la misma, a cambio del ahorro en costes y tiempo que conlleva ajustarse a la legalidad.

Aún más peligrosa resulta la actitud de algunos ayuntamientos que reconocen iniciar procedi-

mientos sancionadores solo en contadas ocasiones, sin que exista ningún criterio objetivo definido para decidir cuándo se incoa procedimiento y cuándo no, lo que deja al arbitrio de los responsables urbanísticos tal decisión, con lo que ello implica de riesgo de incurrir en prácticas corruptas.



Cabe recordar que la [Ley 7/2021, de 1 de diciembre de impulso de la sostenibilidad del territorio en Andalucía \(LISTA\)](#), regula en su artículo 147 las “potestades públicas”, señalando que “Las Administraciones Públicas **asegurarán** el cumplimiento de la legislación y ordenación territorial y urbanística mediante el ejercicio de las siguientes potestades:

- ▶ d) La sanción de las infracciones territoriales y urbanísticas.”

Además, en la regulación del régimen sancionador por este texto legal se señala expresamente en su art. 160.4 que “Toda acción u omisión tipificada como infracción territorial o urbanística **dará lugar** a la adopción de las medidas siguientes en los casos y en los términos previstos en esta ley:

- ▶ b) La exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativas o penal.”

La dicción de la norma es clara y no cabe, por tanto, aducir el carácter voluntario de ejercicio de esta potestad sancionadora ante la constatación de la comisión de una infracción urbanística. **El Ayuntamiento está obligado a incoar procedimiento sancionador cuando constata la existencia de una infracción urbanística.**

Se trata de un procedimiento que, de conformidad con el art. 170.2 de la LISTA, debe realizarse coordinadamente con el procedimiento de restablecimiento de la legalidad. En ningún caso cabe aducir que ya se ha incoado un procedimiento de restablecimiento de la legalidad para justificar la inacción en materia sancionadora.

El art. 171 deja claro que “La competencia para imponer las sanciones urbanísticas previstas en esta Ley corresponde al municipio”, estableciendo además la posibilidad de pedir la **subrogación de la Comunidad Autónoma** “Cuando un municipio incurra en inactividad en el ejercicio de sus competencias sancionadoras propias”.

Algunos ayuntamientos justifican la no incoación de procedimientos sancionadores alegando la **falta de medios** personales y técnicos para desarrollar esta función y el exceso de casos de posibles infracciones urbanísticas en los que tienen que intervenir.

No dudamos de la veracidad de estos asertos, lo que **nos cuestionamos es si habría tantos casos de posible infracción urbanística si se ejercitaran con rigor y diligencia las competencias disciplinarias** que les atribuye el ordenamiento jurídico. Nos preguntamos si no serán la pasividad y la inactividad municipal en materia de disciplina urbanística las que, al generar en la ciudadanía una sensación de impunidad, provocan un efecto llamada que incrementa la comisión de infracciones.

Uso y abuso de las redes sociales por las entidades locales

68

*En el mundo en que vivimos **las redes sociales se han convertido en un instrumento imprescindible para la comunicación, la divulgación y el establecimiento de relaciones.***

Ninguna persona, grupo, asociación o empresa puede obviar el uso de las redes sociales si quiere mantener un nivel alto de relación con su entorno social o profesional. Y esto es igualmente predecible de las administraciones públicas. Aunque es cierto que para una administración pública no es imprescindible tener o hacer uso de las redes sociales para desempeñar las funciones que tiene encomendadas, lo cierto es que **en el mundo actual tan importante es hacer como comunicar lo que se hace.**

Pero no se trata solo de utilizar las redes sociales como canales unidireccionales a través de los cua-

les comunicar o divulgar la acción administrativa, estas redes tienen también la virtualidad de servir como **cauces de relación entre las administraciones y la ciudadanía** e incluso pueden convertirse en portales de acceso al ámbito administrativo y ser un medio válido para el ejercicio de derechos por la ciudadanía y para la realización de actos administrativos por las administraciones públicas.

Esto supone que **las redes sociales tienen la potencialidad de llegar a convertirse en parte de los sistemas que conforman la nueva administración electrónica** y dejar de ser meros instrumentos de comunicación o divulgación de la acción de los poderes públicos.

Para ello, considera esta Institución que no basta con que una administración decida dar esta finalidad o este uso a las redes sociales, sino que es



necesario que previamente regule esta posibilidad mediante una norma en la que deben definirse todos los extremos obligatorios para ofrecer la necesaria seguridad jurídica que requiere el derecho administrativo.

En este sentido, **consideramos necesario que, antes de utilizar las redes sociales, las administraciones públicas aprueben una norma** en la que se regule qué redes sociales van a ser utilizadas; cual va ser la finalidad para la que van a ser utilizadas; quienes están habilitados par hacer uso de las mismas; y cuales van a ser las consecuencias

jurídicas y administrativas de las actuaciones realizadas a través de las redes sociales.

Una premisa o un requisito previo que comprobamos, con preocupación, que no se está respetando por parte de algunas administraciones públicas y particularmente por algunas entidades locales.

De hecho, una cuestión que viene suscitando nuestra preocupación es la **falta de regulación del uso por las entidades locales, especialmente los Ayuntamientos, de las redes sociales** para todo tipo de fines, no solo puramente informativos,

sino en ocasiones como vía de inicio para procedimientos administrativos de toda índole.

A este respecto del uso de las redes sociales, uno de los principales problemas se produce por la **falta de claridad sobre el carácter público o privado** de dichas redes, lo que induce con frecuencia a la confusión de la ciudadanía que no tiene claro si lo que aparece en una red social es una información pública, sujeta a las normas que regulan la actuación de las administraciones públicas o, por el contrario, es el resultado del uso por alguna persona de relevancia pública de sus redes sociales privadas, lo que lo excluiría del control administrativo.

Un ejemplo de lo que estamos comentando lo encontramos en la [queja 24/2492](#) en la que pudimos comprobar las consecuencias que se derivan de una falta de regulación del uso de las redes sociales por parte de un Ayuntamiento.

Creemos que este caso ejemplifica bien uno de los problemas generados por la falta de regulación de las redes sociales por parte de las Entidades Locales: la confusión entre redes públicas y privadas, aunque no es el único, ni siquiera el más relevante, porque aun nos causa más preocupación la práctica, cada vez más común, de **utilizar estas redes sociales o aplicaciones informáticas para relacionarse con la ciudadanía**, no sólo a título informativo o a efectos de comunicación de cuestiones de interés municipal, sino como vía para el ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía, como forma de inicio de procedimientos administrativos o para la comunicación de resoluciones administrativas.

Creemos que los beneficios que reportan estas redes sociales y estas aplicaciones como forma de agilizar la actuación administrativa y mejorar la comunicación con la ciudadanía, no debe llevarnos a olvidar la **necesidad de respetar las formalidades del derecho administrativo**, ya que las mismas no obedecen a meros caprichos del legislador sino que son el medio para garantizar debidamente los derechos de las personas administradas y salvaguardar el interés público en la acción administrativa.

No pedimos que se suprima el uso de las redes sociales o las aplicaciones informáticas por parte de las Administraciones públicas, lo único que pedimos es una adecuada regulación de las mismas y la debida publicación de dichas normas.

4. Eje Cultura de Paz



La buena administración: XXXVII Jornadas de Coordinación de las Defensorías del Pueblo en España

72

La buena administración es un concepto estudiado por las Defensorías del pueblo en las XXXVII Jornadas de Coordinación de las Defensorías que ha pasado a ocupar un pilar fundamental en nuestra labor. La buena administración es un condicionante de la efectividad del Estado de Derecho, asegurando que las Administraciones Públicas y las personas que las componen actúen con diligencia en el ejercicio de sus competencias.

El creciente interés que existe en conseguir una buena administración nace de diferentes vertientes, desde los últimos años se ha intentado estudiar el rechazo a la clásica conformación del Derecho Administrativo.

En primer lugar, dicha actitud surge del deseo de disfrutar de unas instituciones públicas fuertes en las que la ciudadanía pueda confiar. En este

momento es especialmente apreciable un debilitamiento en la confianza en el funcionamiento de las administraciones alimentada por casos de corrupción y por falta de diligencia para el buen desarrollo de las funciones administrativas. La Comisión de Venecia declara la importancia del papel de la Institución en la defensa de la democracia necesaria para la supervivencia del Estado de Derecho.

El segundo motivo por el que la noción de buena administración ha pasado a ocupar un capítulo tan grande de nuestras prioridades es la necesidad de repensar el sistema tradicional. La concepción tradicional de cómo funciona el Derecho administrativo derivaba en una situación de desventaja clara en pro de la Administración, donde el ciudadano se encontraba relegado a un estado de debilidad manifiesta. En la medida que ejerce la Administración potestades públicas con la posibilidad de imponer



al administrado, precisa compensar la situación de desventaja con mayor claridad y transparencia. Así, con el cambio hacia una buena administración, se trata de poner al ciudadano en el centro de las políticas públicas.

A la hora de hablar de la buena administración, es ineludible apelar al concepto de diligencia debida, que, para la jurisprudencia española y europea es un término propio del concepto de buena administración. Es decir, ambos términos son inseparables y autoexplicativos. De igual manera, la buena administración está relacionada directamente con los

conceptos de eficacia y de eficiencia como principios rectores de la misma. La eficiencia entendida como la capacidad de lograr el efecto que se desea, y la eficacia consiste en lograrlo con el mínimo posible de recursos.

La buena administración engloba las actividades administrativas que se tienen como deseadas y que siguen los principios básicos de la administración (legalidad, buena fe, seguridad jurídica, proporcionalidad...)

Sin embargo, la buena administración implica unos cambios de filosofía respecto a la visión tradicional de la misma. Se acaba con la idea de la discrecionalidad administrativa para acabar con la segunda razón del rechazo al tradicional derecho administrativo. Siguiendo el propósito de situar al ciudadano en el centro, se revitaliza el procedimiento administrativo, dándole más peso a la motivación y simplificando los procedimientos. En tercer lugar, se entiende la necesidad de financiar correctamente a la Administración para que pueda ser efectiva.

El Defensor del Pueblo andaluz se caracteriza por darle una importancia sustantiva a la herramienta de la mediación. El derecho a una buena administración da la posibilidad y aconseja acudir a sistemas alternativos de resolución de conflictos y prácticas restaurativas. La experiencia obtenida a través de su puesta en práctica permite a la Institución demostrar su utilidad y beneficio a la ciudadanía y a la Administración a la hora de perseguir unas prácticas propias de la buena administración. La Constitución promulga la justicia como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico y este es reforzado si se accede a él a través de técnicas de resolución de conflictos como la mediación.

La buena administración está relacionada directamente con la eficacia y la eficiencia como principios rectores: eficiencia entendida como la capacidad de lograr el efecto que se desea y la eficacia, en lograrlo con el mínimo posible de recursos.

El impulso a la mediación y otros métodos de solución de conflictos

Ley Orgánica sobre mejora de la eficiencia de los servicios públicos de justicia

El 2 de enero de 2025 al fin ve la luz la norma con rango de [Ley Orgánica 1/2025 de 2 de enero](#), de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, por la que se impulsa de forma decidida la **utilización de medios adecuados para solucionar controversias en vía no jurisdiccional (MASC)**, superando con ello las reticencias que en nuestro país conlleva aún el uso real de estas fórmulas no confrontativas, a pesar de que vienen demostrando de manera sostenida la meritada eficacia en los resultados obtenidos, así como la eficiencia en el uso de recursos públicos.

Ya debe superarse el manido argumento de que nuestra cultura adversarial en la gestión de conflictos no permite el despliegue de las bondades del uso de instrumentos de cultura de paz. La clave está en la consolidación de un servicio de Justicia más amplio y sostenible, basado en la capacidad de

negociación entre las partes o con la intervención de un tercero, como es el caso de la conciliación o la mediación. La madurez democrática de este país merece ya ser reconocida y puesta de manifiesto con el uso de los denominados MASC, por lo que nos concierne en la institución del Defensor del Pueblo Andaluz, en relación con los conflictos que se producen entre ciudadanía y administraciones públicas en el ámbito del derecho administrativo.

Estos mecanismos, flexibles y adaptativos, están conformados por actividades negociadoras, en las que la participación de las personas es tan importante como la de sus representantes, como son los abogados. Estos son los profesionales, entre otros, llamados a aprovechar la oportunidad del diálogo y la negociación para acercar posturas, comprender y compartir los intereses comunes de ambas partes y lograr un acuerdo pacífico para solventar

las controversias, dentro del marco normativo, y sin desmerecer el ámbito judicial al que siempre podrá acudir, si no existiera posibilidad de pacto y, en cumplimiento lógico de la tutela judicial efectiva que propugna nuestra Constitución española.

Amén de la negociación entre partes, los métodos a que hace referencia la ley, y que ya tienen un amplio despliegue en nuestro país, son la conciliación y la mediación, en la que esa negociación antes citada se desarrolla en un proceso ágil y flexible en el que un tercero imparcial interviene con técnicas profesionales para gestionar las controversias, coadyuvando a las partes en un entorno colaborativo.

Otros mecanismos a los que se refiere la Ley Orgánica son la opinión de persona experta independiente o la justicia restaurativa, vinculada al ámbito penal y a situaciones en las que existe un daño causado, en el cual se conjuga la presencia de una parte considerada víctima y la de la persona o personas victimarias.

La nueva norma presenta, además de la voluntad impulsora de los métodos antes citados, aspectos clave que debemos resaltar, tales como su ámbito de aplicación. En ese sentido, nuevamente el legislador se ha centrado en los asuntos civiles y mercantiles (incluidos los transfronterizos), pero sin abordar aún el ámbito penal, laboral, concursal o administrativo. Si bien excluye dichos escenarios, remitiéndose a regulación específica, por ejemplo, para los conflictos que atendemos en el Defensor del Pueblo Andaluz, en los que está involucrada una Administración Pública, no es menos cierto que la norma tiene vocación universalizadora, pretendiendo un fomento decidido a los MASC y, de seguro, será utilizada, como lo fue en la práctica,

y con carácter subsidiario, en otros ámbitos, la Ley 5/2012 de 6 de julio sobre mediación de asuntos civiles y mercantiles.

La clave está en la consolidación de un servicio de Justicia más amplio y sostenible, basado en la capacidad de negociación entre las partes o con la intervención de un tercero, como es el caso de la conciliación o la mediación.

Uno de los aspectos más importantes y novedosos de la citada Ley Orgánica es el establecimiento como requisito de procedibilidad, es decir, la consideración de obligatoriedad, de acudir a un mecanismo de solución alternativa a la vía judicial, esto es, a los MASC, antes de poder presentar una demanda que inicie un procedimiento judicial. Esto es así, salvando algunas excepciones, para los asuntos civiles, por lo que siendo el derecho civil nuestro derecho común por excelencia, cabe desprenderse que el discurrir de la normativa en otros órdenes jurisdiccionales podría seguir la tendencia de establecer dicho requisito pre-procesal.

La cuestión no es baladí, por cuanto se coloca en posición relevante la máxima de dialogar antes de confrontar, y es que el diálogo se basa en colabo-



ración y abordaje positivo, afrontando la controversia de manera reflexiva, de forma interactiva y con escucha activa, alejándose de los monólogos que desde la confrontación sistemática dibuja un procedimiento judicial, a pesar del derecho a la defensa y réplicas o contra-réplicas, que obviamente contempla nuestro ordenamiento jurídico procesal. Así, en el ámbito de la confrontación que procura el sistema judicial, nos colocamos en un escenario competitivo, en el que una parte gana y otra pierde. No existe posibilidad de alcanzar un consenso tras haberse producido una discusión con base en la cooperación y el entendimiento

de los mutuos intereses de las partes. Esto solo lo promueve el ejercicio de un mecanismo alternativo, que es justo por lo que ahora aboga la Ley Orgánica, no solo dirigida a descongestionar el conocido atasco de asuntos que acumulan muchos Juzgados y Tribunales en nuestro país, ocasionado por múltiples factores, sino que tiene vocación de superar la citada confrontación, potenciando una mirada diferente, basada en la cultura de paz.

Por otra parte, la recién estrenada norma reconoce que los procesos que se desarrollen a su amparo serán siempre confidenciales, algo que conforma

la columna vertebral de los procesos de mediación. Es un aspecto relevante, en la medida en que da seguridad jurídica y confianza en el proceso a las partes que negocian una posible solución, sabiendo que el resultado es incierto y que podrá saldarse con un pacto que ponga fin, en todo o en parte, a la controversia que los llevó a iniciar las conversaciones, pero que también podría terminar sin acuerdo y verse en la tesitura de optar por interponer una demanda judicial, en el legítimo ejercicio de la ya mencionada tutela judicial efectiva.

Justicia, por tanto, es lo que propugna la Ley Orgánica, ofreciendo un impulso a los MASC, tratando de lograr con las medidas que se han comentado, una vía más, una vía diferente, una vía alternativa y complementaria, una vía eficaz, en suma, para alcanzar la Justicia, sin vernos obligados necesariamente, y como única posibilidad, a litigar.

Por último, se facilita en el texto legal la utilización de herramientas digitales para el desarrollo de negociaciones, especialmente en reclamaciones de menor cuantía. Tengamos en cuenta el avance que, en la práctica de la mediación, por ejemplo, se ha venido dando a los procesos en sede telemática, que sobre todo se pusieron de manifiesto con las dificultades generadas con la COVID-19, pero que se han afianzado y se han desarrollado técnicas y formación específica a las personas mediadoras en este sentido, permitiendo la celebración de procesos con herramientas digitales.

La figura jurídica de la caducidad de los lugares y senderos de memoria democrática

Es objeto de la [Ley 20/2022, de 19 de octubre](#), «el reconocimiento de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas, de pensamiento u opinión, de conciencia o creencia religiosa, de orientación e identidad sexual» (art. 1.2), fundamentándose «en los principios de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, así como en los valores democráticos de concordia, convivencia, pluralismo político, defensa de los derechos humanos, cultura de paz e igualdad de hombres y mujeres» (art. 2.1).

Y de igual forma, la normativa autonómica, [Ley 2/2017, de 28 de marzo](#), establece «como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma velar por la salvaguarda, conocimiento y difusión de la historia de la lucha del pueblo andaluz por sus derechos y libertades, con la finalidad de garantizar el derecho de la ciudadanía andaluza a conocer

la verdad de los hechos acaecidos, así como la **protección, conservación y difusión de la Memoria Democrática como legado cultural de Andalucía**» (art. 1), y los correlativos principios de verdad, justicia y reparación, y los valores democráticos de concordia, convivencia, pluralismo político, defensa de los derechos humanos, cultura de paz e igualdad de hombres y mujeres (art. 2.1).

Partiendo de dicha premisa, y con ocasión de la queja que trasladó al Defensor del Pueblo Andaluz la “**Asociación Pasaje Begoña**” ([queja 23/8403](#)), se ha podido detectar que la inacción de la Administración y la falta de transparencia en la gestión de estos asuntos, ha provocado la caducidad de muchos de los expedientes de solicitud de reconocimiento de Lugar y Sendero de Memoria.

En el concreto caso de esta asociación, con fecha 22-2-2018 presentaron su solicitud ante la Consejería de Cultura, e incorporaron posteriormente hasta 9 anexos con información complementaria. Sin embargo, no es hasta pasados más de 5 años, y coincidiendo con la petición de información al respecto, que lleva a cabo el Defensor, cuando en febrero de 2024 se procede por la Consejería a contactar con los interesados para comunicarles que *“... de acuerdo con lo dispuesto en apartado 7 del artículo 24 de la citada Ley se va a iniciar un nuevo expediente para valorar la inscripción solicitada se va a iniciar un nuevo expediente para valorar la inscripción solicitada. Para poder iniciar dicho expediente le rogamos, tal como exige el mencionado artículo, dirijan al Comisionado para la Concordia una nueva solicitud de Inscripción”, mientras que a esta Defensoría se le informa que “en el mes de marzo de 2018 se inició el procedimiento para proceder a la inscripción solicitada, sin que el mismo llegase a su fin, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 7 del mismo artículo, se produjo la caducidad del mismo”.*

Esta falta de resolución expresa que declare la caducidad y su notificación a los interesados, agrava la falta de transparencia que ya se comentó, y agrava también la deficiente gestión de la tramitación del expediente.

Tras requerir una nueva solicitud de informe por parte de la Institución del Defensor, se pone en conocimiento por parte de la Administración autonómica que el Grupo de Trabajo sobre Lugares y Senderos de Memoria Democrática se constituyó por vez primera el 6-11-2018, quedando constancia en acta de que se concedía el plazo de un mes para la emisión del informe que preceptúa el apartado

3 de la D.A. 4ª del Decreto 93/2018, de 22 de mayo. La cuestión clave en todo este asunto, es que **si la Administración hubiera emitido dicho informe en plazo, se hubiera evitado la caducidad del expediente.**

La inacción de la Administración y la falta de transparencia ha provocado la caducidad de muchos de los expedientes de solicitud de reconocimiento de Lugar y Sendero de Memoria

Por otra parte, aún compartiendo *“la necesidad de dotar de un contenido más sólido a los informes que sirven de base para la inscripción”* debido a *“la incorporación de estos lugares a una sección perteneciente al Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz”*, esto no justifica el hecho de que hayan transcurrido más de 5 años sin que el informe haya sido emitido.

Pero la situación comentada aún es susceptible de agravarse, ya que en el informe recibido en febrero y abril de 2024 se comunicaba que *“se va a proceder a la renovación de los miembros del Consejo de la Memoria Histórica y Democrática ... y, por tanto, de los miembros del grupo de trabajo de lugares de memoria que forman parte del mismo por ser vocales del Consejo ... Una vez conformado el nuevo grupo de trabajo, se solicitará la emisión*



de informe para tramitar la inscripción en el Inventario, entre otros, del Pasaje Begoña”.

Hay que añadir que no se tiene conocimiento de la renovación del Consejo y, por ende, del Grupo de Trabajo, y entendiendo que son atribuibles a la Administración todas las causas que han llevado a la caducidad de los expedientes solicitados en esta materia, **el Defensor del Pueblo Andaluz ha sugerido** realizar una modificación de lo establecido en el art. 24.7 citado, de forma **que la caducidad de dichos asuntos tenga efectos solo cuando el impedimento traiga causa de la persona solicitante, o bien que se establezca un plazo mayor**

y más acorde con la realidad de la tramitación de estos procedimientos.

En conclusión, la Administración Pública autonómica debe reconsiderar su gestión y la normativa aplicable a los supuestos de reconocimiento de la calificación e inscripción de los Lugares y Senderos de Memoria Democrática, dotando de eficacia, agilidad y transparencia, en pro de una buena administración, al Consejo de Memoria Histórica y Democrática, así como a los grupos de trabajo, procedimientos o protocolos que se deseen establecer, pero con la clara intención de dar efectivo cumplimiento a la Ley.

Reforzar la alianza con las entidades sociales en la defensa de los derechos y libertades de las personas

Relaciones de la Defensoría del Pueblo Andaluz con el tejido social: “Nosotros somos porque vosotros sois”.

82

En un mundo donde las desigualdades sociales y económicas siguen siendo una realidad palpable, las asociaciones dedicadas a la defensa de los derechos sociales juegan un papel crucial en la promoción de la justicia y la equidad. Estas asociaciones se han convertido muchas veces en la voz de aquellas personas que a menudo son ignoradas o marginadas.

La defensa de los derechos sociales y las libertades públicas abarca una amplia gama de temas: la salud, la vivienda digna, la igualdad de oportunidades, la defensa del medio ambiente, el acceso a una educación de calidad, etcétera. Las asociaciones surgen como respuesta a esta necesidad, trabajando para garantizar que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos básicos.

Desde la Defensoría no tenemos ninguna duda del papel de las asociaciones del Tercer Sector en su contribución directa al bienestar y la cohesión social y su importante labor en la defensa y materialización de los derechos sociales, económicos, culturales y medioambientales de la ciudadanía. Las asociaciones y colectivos sociales desempeñan un papel fundamental en la promoción de sociedades democráticas y justas.

Somos conscientes igualmente que las asociaciones se enfrentan a numerosos desafíos. La falta de inacción, la burocracia y la inexistencia de cauces de participación y escucha dificultan su labor.

A lo largo de nuestros 40 años de existencia, esta Institución siempre ha encontrado en el ámbito asociativo un aliado para contribuir a la construc-



ción de una sociedad que garantice los derechos de todas las personas.

Las quejas presentadas por las organizaciones sociales ante nuestra Defensoría representan un claro ejemplo de **capital social vinculante**: son expresión de la participación social ligada a la actuación política, en la medida que implica una reivindicación de derechos ciudadanos que reclaman a los poderes públicos. Por ello es necesario trabajar de forma colaborativa y mejorar la implicación de dichas asociaciones en nuestro trabajo diario.

Fruto de este compromiso del Defensor del Pueblo Andaluz con las asociaciones y colectivos sociales, el pasado 23 de Abril de 2024 y como colofón de los actos del 40 aniversario de nuestra Institución, celebramos un [Encuentro](#) con más de un centenar de colectivos sociales de todas las provincias andaluzas para mostrar nuestro compromiso de conseguir, de manera conjunta, una mejor defensa y despliegue de los derechos humanos y libertades y contribuir a que se cumpla el compromiso de **“no dejar a nadie atrás”**, así como a hacer frente a las amenazas y riesgos que, por diversos motivos, se ciernen contra estos derechos.

En el auditorio de la Fundación Cajagranada¹ y ante la representación de los colectivos sociales, el Defensor del Pueblo Andaluz reconoció el trabajo del Tercer Sector en su labor diaria frente a las situaciones de injusticia y de vulneración de derechos, con soluciones nacidas desde el compromiso y la participación social, y se ofreció como un colaborador leal y a la vez crítico con la administración,

“que señala con el dedo casos que merecen ser revisados, sugiere o recomienda modificaciones en el funcionamiento administrativo e incluso impulsa el cambio de la legalidad cuando resulte preciso y necesario”.

En este encuentro el titular de esta Institución señaló la importancia que tiene el conjunto de asociaciones que se dedican a la defensa de estos derechos: *“Vosotros sois nuestro radar para conocer qué problemas tiene la ciudadanía. Y nos proyectamos a través de vosotros. Donde vosotros no llegáis, podemos llegar nosotros, porque compartimos el mismo espíritu y las mismas inquietudes”*.

Entre otros compromisos para la defensa colectiva de los derechos de la ciudadanía, el Defensor subrayó la apuesta por el diálogo como instrumento de transformación social; la colaboración para posibilitar que se escuchen todas las voces y propuestas de la ciudadanía; el fomento de las alianzas que contribuyan a la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 y, en especial, una educación orientada al cumplimiento de los derechos humanos.

También la exigencia a los poderes públicos para que pongan a las personas en el centro de las políticas públicas, especialmente a aquellas que *“se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad”*.

1 <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/acto-40-aniversario-23-de-abril-2024-cajagranada-fundacion>

En el 40º aniversario de la Institución, el defensor también ha querido homenajear 6 causas que, a su juicio, necesitan una mayor atención y un mayor empuje, y se distinguió a personalidades “ejemplares” que representan la lucha y protección de estas motivaciones.

▷ **1ª causa: Protección de la infancia y adolescencia.**

RECONOCIMIENTO a María Asunción García Bonillo, presidenta de la Asociación para la Intervención y Protección de Colectivos Dependientes Inter-Prode, y a Ignacio Gómez de Terreros, con un destacado trabajo en la Fundación Gota de Leche y el Foro Profesional por la Infancia.



▷ **2ª causa: Defensa de la salud y el bienestar.**

RECONOCIMIENTO a José Ramón Molina Morón, presidente de Agrafem, la Asociación Granadina de familiares y personas con enfermedad mental



▷ **3ª causa: Trabajo a favor de los colectivos vulnerables .**

RECONOCIMIENTO a la gaditana María Luisa Campos, reconocida por su papel en distintos movimientos sociales, y al jiennense Julio Millán, presidente de Edad Dorada-Mensajeros de la Paz Andalucía.



▷ **4ª causa: Sostenibilidad ambiental y el cuidado de la tierra.**

RECONOCIMIENTO a Francisco Casero, presidente de la Fundación Savia por el Compromiso y los Valores y Ezequiel Martínez, educador ambiental y patrono de la Fundación Savia



▷ **5ª causa: No discriminación e igualdad de trato y la lucha contra el discurso de odio.**

RECONOCIMIENTO a Adela Jiménez, presidenta de Málaga Acoge, y a Natividad Bullejos, por su papel activo en el feminismo desde los años 70 al frente de la primera organización de mujeres de Granada, en Maracena



▷ **6ª causa: Defensa de la memoria democrática y los derechos humanos como sustento de una sociedad democrática libre.**

RECONOCIMIENTO a Antonio Deza Romero, de la asociación Dejados Llorar; Carmen Sánchez Sánchez, de la Plataforma para la comisión de la Verdad y Cecilio Gordillo, coordinador del Grupo de Trabajo Recuperando la Memoria Histórica de CGT-Andalucía y coordinador de la web Todos los Nombres.



La coordinación entre administraciones, un reto para trabajar en entornos vulnerables

La propia definición de persona vulnerable conlleva la necesidad de tener en cuenta los factores que ocasionan esta situación, así como las medidas que se han de implementar para superar estas barreras. Por tanto, se ha de tener en cuenta tanto el entorno personal, familiar o relacional y socioeconómico, así como las administraciones competentes para dar soluciones a sus problemas.

En los informes anuales del Defensor que se presentan al Parlamento andaluz se viene haciendo una breve radiografía de los factores que inciden en la vulnerabilidad de una persona, entre los que se encuentra la falta de recursos económicos que le impide acceder o mantener un derecho como la vivienda, teniendo también dificultades para abonar los suministros básicos que les permite,

entre otras cuestiones, mitigar las temperaturas extremas del frío y el calor.

Ya en el siglo XXI, seguimos hablando de **vivienda insegura**, un término que encierra el chabolismo, las infraviviendas -incluyendo también las verticales-, barrios degradados, etcétera. Todo ello perdura y se cronifica en el tiempo a pesar de las políticas públicas que se articulan en nuestro Estado de Bienestar.

Preguntarnos qué está fallando y qué más se puede hacer es obligado, dado que de lo contrario contribuiremos a dar la bendición a una sociedad desigual donde se desprotege a quienes ya tienen sus derechos vulnerados, así como a quienes ven tambalearse los cimientos de su seguridad.



Son muchas las estrategias que se aprueban en las distintas administraciones y entidades del tercer sector encaminadas a superar la pobreza, que está en la base de muchos de los factores que caracterizan la vulnerabilidad. Así, desde el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, se ha aprobado en 2024 la nueva [Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030](#), con la vivienda y el desarrollo del estado de bienestar como grandes retos.

Un documento que “*pretende transformar la situación de las familias en situación de pobreza y asegurar la igualdad de oportunidades para romper la herencia negativa entre generaciones*”, procurando que los datos macroeconómicos se reflejen en las familias. Recoge acciones para asegurar recursos para las personas en situación o riesgo de pobreza, reforzar la protección social y **coordinar la acción entre administraciones**.

En Andalucía, son también varias las estrategias relacionadas con la población más vulnerable. Un ejemplo de ello es la [“Estrategia Regional Andaluza para la cohesión e inclusión social. Intervención en zonas desfavorecidas”](#) (ERACIS, en adelante) que tiene como objetivo actuar *“sobre las zonas de los pueblos y ciudades donde se registran situaciones graves de exclusión social y/o donde existen factores de riesgo (...) a fin de transformar la visión que se tiene sobre estas zonas y viceversa, de forma que se promueva la eliminación de la territorialidad como un factor de exclusión”*.

La ERACIS pone en marcha una nueva forma de intervención guiada por el **enfoque integral y comunitario**, desarrollando los objetivos y principios de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía, **confiando en el efecto transformador de la acción conjunta** y la capacidad de intervención de un numeroso conjunto de personas cualificadas que van a actuar en las zonas desfavorecidas con esta orientación.

Por su parte la [Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025: Inclusión y convivencia](#) pretende dar una respuesta a las necesidades que Andalucía tiene ante los procesos de integración de las personas migrantes asentadas en nuestra comunidad, así como por la llegada de nuevos flujos migratorios. Retos *“que han de afrontar con la finalidad de conseguir una sociedad cohesionada en un clima de convivencia que respete la diversidad”*, y alineada a los ODS de la Agenda 2030.

Entre sus objetivos generales se encuentran el impulso de la coordinación en la gestión de las políticas públicas de la Junta de Andalucía dirigidas a la inclusión social de la población migrante en

Andalucía, fortaleciendo sus estructuras, el seguimiento y evaluación de las políticas y avanzando en la cooperación entre los poderes públicos y los agentes sociales implicados.

Mencionar igualmente la [Estrategia de Atención a Personas Sin Hogar en Andalucía 2023-2026](#), publicada en el BOJA el 27 de diciembre de 2023. Alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, contempla 7 objetivos estratégicos a través de los cuales se pretende reducir el número de personas en sinhogarismo. Propone 20 programas en los que se agrupan 100 medidas de actuación que han de responder a modelos de intervención basados en derechos de las personas en situación de grave exclusión residencial, desde una perspectiva de las obligaciones éticas de la sociedad, las administraciones públicas, organizaciones y profesionales del ámbito de la inclusión social.

Para la implementación de esta estrategia, *“se-rán de especial aplicación los valores de transversalidad de género, pues en el Diagnóstico se ha puesto de manifiesto la situación de mayor vulnerabilidad de las mujeres sin hogar con respecto a los hombres, que produce una situación de desventaja, **la coordinación intersectorial e interadministrativa, dada su importancia clave para la atención de las PSH y la atención integral centrada en la persona como modelo básico de intervención**, regulado en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre”*

A nivel local destacamos los [Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas, \(ERASCIS\)](#), unos documentos programáticos que, con un enfoque comunitario, sitúan la gobernanza en las Entidades locales (Ayuntamientos y Diputaciones

Provinciales) como vertebradoras del desarrollo comunitario. Unos planes que tendrán que **“mejorar y articular la coordinación de las diferentes Administraciones Públicas que intervienen en las zonas”**.

Dicho esto, en este año 2024 se siguen detectando que la socorrida coordinación administrativa no consigue los efectos perseguidos, dado que son numerosas las quejas y actuaciones a través de las que hemos podido conocer la falta de espacios de diálogo y mesas de trabajo que aborden diagnósticos concretos de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, ofreciendo soluciones compartidas o itinerarios encaminados a mejorar su vida.

Encontramos esta **falta de diálogo en actuaciones concretas con personas que van a ser desalojadas de viviendas públicas** y requieren desde que se conoce el inicio de los expedientes de desahucio, que se adopten iniciativas para propiciar una intervención coordinada con los Servicios Sociales Comunitarios de referencia y el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, que ayude a adoptar las medidas necesarias para paliar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estas familias, conforme a las competencias de cada administración.

También hemos podido conocer la **falta de impulso en actuaciones de coordinación entre administraciones en el desarrollo de los Planes Locales de Intervención (ERASCIS)** que se desarrollan en las principales barriadas de Andalucía, carentes de intervenciones de otras administraciones que acompañen los itinerarios de las personas destinatarias. Hablamos de mejoras en equipamientos

de barrio, urbanismo, ajardinamiento, vivienda, etc., todas ellas competentes de órganos locales y autonómicos.

Y por último, reseñar **la necesidad de una actuación coordinada a nivel local, autonómico y nacional para abordar la erradicación de los asentamientos chabolistas de personas migrantes en las provincias de Huelva y Almería, que requieren la actuación coordinada de las tres administraciones** para programar actuaciones y dotarlas de presupuesto que permita gestionar sus Planes locales de erradicación de asentamientos a través de actuaciones encaminadas a favorecer la inclusión de las personas objeto de intervención, tal y como se contempla en el [Plan Estratégico para erradicar los asentamientos irregulares \(EA-SEN\)](#).

Todas ellas son actuaciones que tienen su referente en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, en el que adquiere una especial relevancia el ODS 17 cuyo objetivo es **la coordinación y colaboración real entre administraciones para luchar contra la exclusión y conseguir cambios estructurales en las condiciones de vida de las personas que más lo necesitan. Una forma de trabajar que se ha de impulsar desde los responsables de los distintos órganos de gestión.**

Protección y justicia: atención integral a menores víctimas de violencia sexual

Hemos pedido un protocolo que coordine la intervención en Andalucía del SAVA, policía, fiscalía y juzgados para garantizar a las víctimas, menores de edad, el acompañamiento, atención psicológica y social, y asesoramiento jurídico que precisen en los procedimientos judiciales en los que hayan de intervenir

La violencia sobre las personas menores de edad es una realidad execrable y extendida a una pluralidad de frentes. Es por ello que la Ley Orgánica de protección integral a la infancia y adolescencia (LOPVI) reconoce a los niños y niñas que hayan sido víctima de violencia el derecho a una atención integral. Una atención que, en aras de su interés superior, contempla una serie de medidas que han de tener un enfoque inclusivo y accesible para que puedan atender a todas las personas me-

nores de edad sin excepción y sea cual sea el tipo de violencia de la que hayan sido víctimas.

Cuando un niño o niña se ve en la difícil y trascendente tesitura de denunciar ante el juzgado los abusos de los que ha sido víctima, la Ley anteriormente señalada contempla medidas para ayudar en este duro trance. De entre todas ellas, las más demandas son el **acompañamiento psicológico y social y el asesoramiento jurídico**. Todo ello con el propósito de mitigar el fuerte impacto emocional que el proceso de denuncia y comparecencia en el juzgado conlleva y también de poder contar con los servicios de asesoramiento jurídico que ayude y oriente tanto al niño como a sus familiares en las diversas fases del proceso judicial.

Pues bien, para que las acciones previstas que se puedan realizar son necesarias, entre otras, unas



infraestructuras adecuadas: instalaciones judiciales que garanticen la intimidad, paz y tranquilidad de las víctimas, y evite por todos los medios la confrontación visual entre estas y los presuntos agresores.

Un entorno hostil, sin embargo, encontró una menor de 17 años cuando debió declarar en los juzgados de Torremolinos (Málaga). No recibió información adaptada sobre el procedimiento y trámites consecuentes a su denuncia, tampoco se le asesoró sobre las prestaciones y otras medidas de ayuda a las que podría tener acceso como víctima de delito. Con todo, el principal problema surgió durante el desarrollo del proceso en el que se produjo una confrontación visual con su agresor, lo que le supuso a la joven un daño emocional añadido y una doble victimización.

La gravedad de los hechos acontecidos nos llevó a dar traslado de los mismos al Ministerio Fiscal quien argumentó un grave problema de espacio disponible para estas sedes judiciales: no existe sa-

lita alguna y tampoco hay salas de espera; las personas se agolpan en las escaleras y en los rellanos de las diferentes plantas, junto al ascensor, cuando no en la vía pública. Y cuando el Juzgado de Instrucción se encuentra de guardia, las víctimas de violencia de género ni de otros delitos tampoco disponen de la salita.

La Fiscalía ponía en cuestión, además, la inexistencia de un protocolo que garantice el acompañamiento y asesoramiento en los procedimientos judiciales en los que deba intervenir una persona menor de edad.

Además de un seguimiento del proyecto de creación de la nueva sede judicial, y para evitar que pueda repetirse la indefensión y doble victimización de la que fue objeto la menor, hemos dirigido una **Recomendación** -que ha sido aceptada- a la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública para que se promueva la elaboración de un protocolo que coordine la intervención en las distintas provincias de Andalucía del SAVA, policía, fiscalía y juzgados para garantizar a las víctimas, menores de edad, el acompañamiento, atención psicológica y social, y asesoramiento jurídico que precisen en los procedimientos judiciales en los que hayan de intervenir. (Queja 22/2259).

5. Datos estadísticos



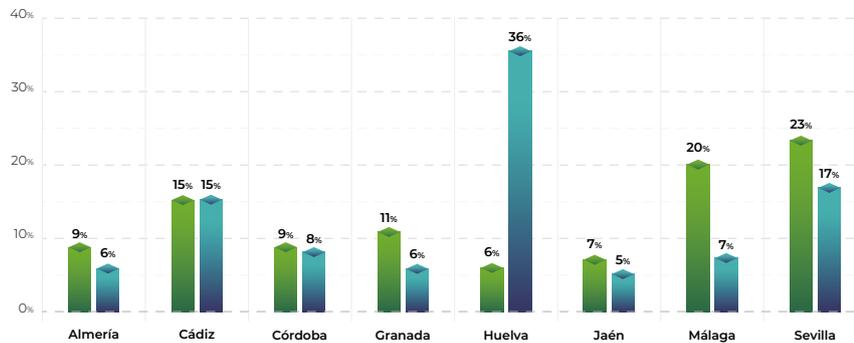
5.1. ciudadanía

Acuden al Defensor 46.311 personas

Un total de 46.311 personas han requerido la intervención del Defensor del Pueblo andaluz durante 2024 demandando la supervisión y/o mediación de los poderes públicos, en lo que entienden supone una vulneración de sus derechos (quejas) 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.

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



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).

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

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



Gráfico 5. Las 10 materias de las que más se quejan o consultan los hombres



Salud y Dependencia, aunque en porcentajes distintos, son las dos principales materias que más atención han requerido tanto por mujeres como por hombres. En un segundo tramo figuran los temas relacionados con el personal del sector público, medioambiente y consumo en el caso de los hombres; y vivienda y educación en el caso de las mujeres. En sendos gráficos se aprecia, comparando la evolución con otros años, un progresivo acercamiento de los intereses.

5.2. Impacto de nuestra actividad para la consecución de los ODS

Este ejercicio 2024, conmemorativo de su 40º aniversario, el Defensor del Pueblo Andauz ha querido avanzar en la identificación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 con las materias que trabaja el dPA para la defensa de los derechos de la ciudadanía.

Este objetivo supone un paso más del compromiso del Defensor del Pueblo Andaluz con la Agenda 2030 y su llamamiento universal para alcanzar la dignidad de las personas, con un uso y consumo sostenible de los recursos del planeta y de fortalecimiento de las alianzas entre los pueblos para la sostenibilidad del crecimiento personal y global.

Es, eso sí, una traslación relativa de los datos globales que permite identificar mejor la aportación del trabajo de la Defensoría a la consecución de estos objetivos. Para ello, se ha realizado un mapeo de todas las materias correspondientes para dimensionar mejor la alineación con los respectivos ODS de impacto directo. Esta delimitación es la que vamos a utilizar para desglosar a continuación en datos nuestra actividad por materias relacionadas con su impacto directo para el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus 17 ODS.

Gráfico 8. Nuestras actuaciones reflejadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

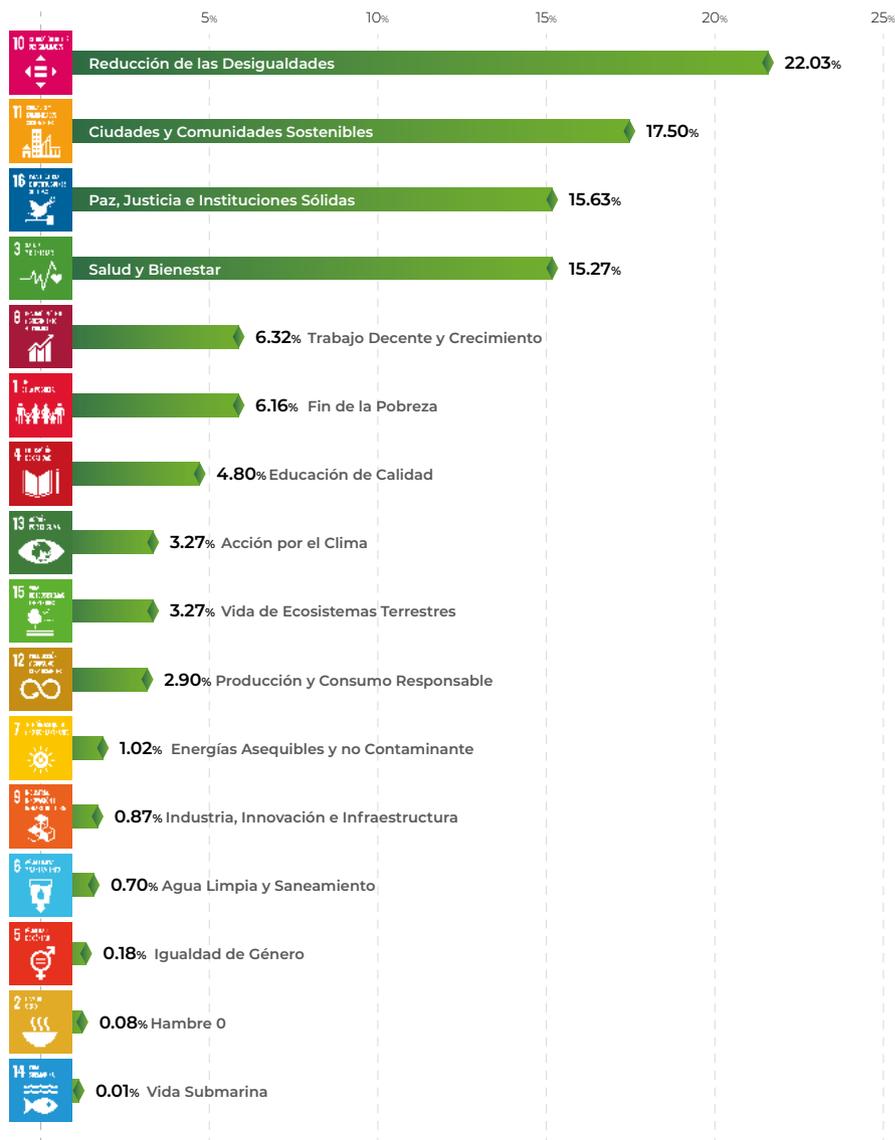


Gráfico 10. Alineación de los ODS en el grupo de materia "Personas"

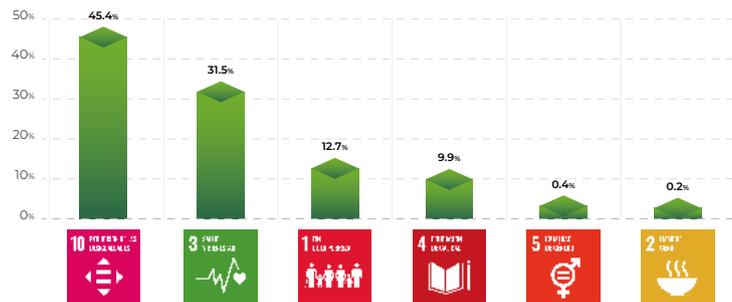


Gráfico 11. Alineación de los ODS en el grupo de materia "Planeta"

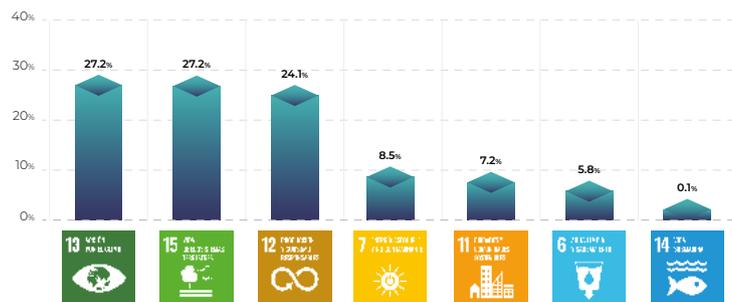
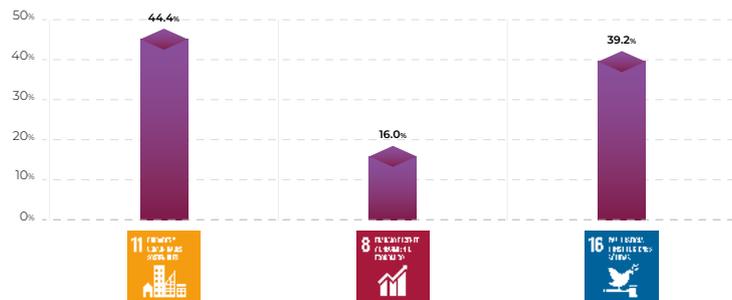


Gráfico 12. Alineación de los ODS en el grupo de materia "Prosperidad"

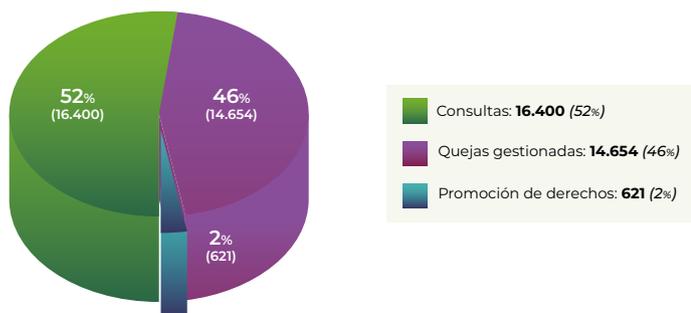


5.3. Nuestras actuaciones

Un total de 31.675 actuaciones en defensa de los derechos de los andaluces

La actividad del dPA durante 2024 ha supuesto un total de 31.675 actuaciones; 14.654 quejas gestionadas (de parte, de oficio, mediaciones); 16.400 consultas; y 621 de promoción de derechos (jornadas, guías, reuniones, foros, actividades institucionales, etcétera).

Gráfico 13. Actuaciones del dPA 2024



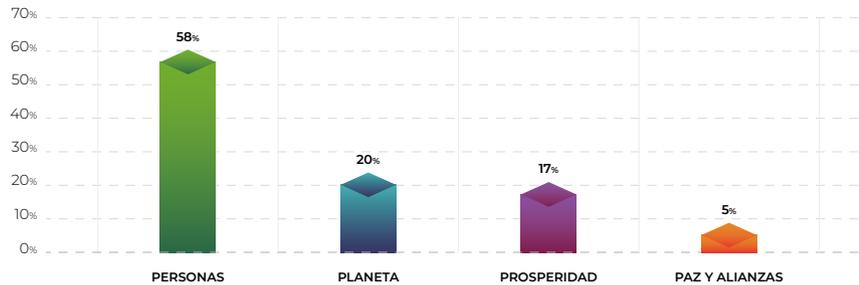
El desglose de estas grandes cifras arroja los siguientes datos: 10.338 escritos nuevos de queja de la ciudadanía y 76 quejas de oficio, lo que suponen 10.414 quejas iniciadas en 2024. A estas quejas nuevas se suman las 4.240 gestionadas en 2024 de años anteriores. En total, 14.654 quejas gestionadas en el presente ejercicio.

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 16.400 consultas, ya fuera presencial, por teléfono, vía postal, portal de internet o redes sociales.

Detalle de nuestra actividad en relación con las actuaciones del dPA ordenadas por los ejes Persona, Planeta, Prosperidad y Cultura de Paz.

Un año más, la actuación del Defensor del Pueblo andaluz ha seguido caracterizada por las materias que afectan directamente al Estado del Bienestar (58% del total de nuestras actuaciones), y que se engloban, en su práctica totalidad en el eje central de los ODS considerado como “Personas”.

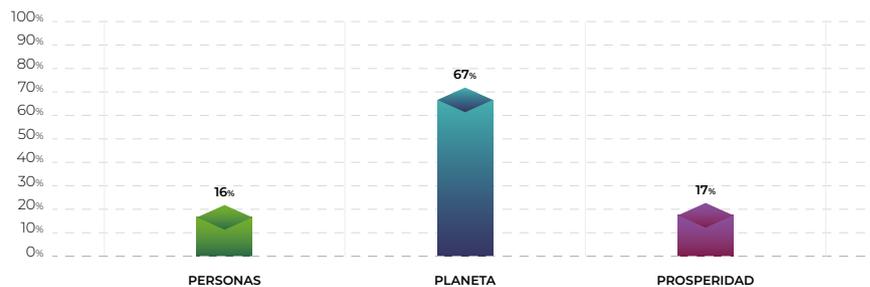
Gráfico 15. Desglose de actuaciones por grandes grupos de materias



■ Mediaciones

La labor de mediación del dPA en 2024 ha crecido en las actuaciones que tiene que ver con el eje Planeta (urbanismo, medioambiente y consumo, entre otras) manteniéndose con indicadores semejantes en los otros dos ejes (17% eje Prosperidad y 16% eje Personas).

Gráfico 23. Distribución de las mediaciones por grupos de materias



5.4. Nuestros resultados

La Administración acepta nuestra actuación en el 97% de los casos cerrados donde se había detectado irregularidad

Del total de las quejas gestionadas en 2024, 11.301 expedientes se cerraron (77%) y otro 23% está pendiente. De los cerrados, 5.285 quejas se admitieron, otras 517 se solucionaron antes de la tramitación y 3.759 quejas fueron no admitidas por diferentes causas. Además, en más de 1.000 quejas la persona desistió de continuar el proceso y 666 las remitimos a otros organismos por no ser competencia de nuestra actuación.

Gráficos 31. Gestión de las quejas gestionadas 2024



De los 5.285 casos admitidos a trámite y cerrados en este ejercicio, en 3.706 se ha detectado que existe irregularidad de la Administración. Ver tabla Anexo Resumen Gestión de Quejas.

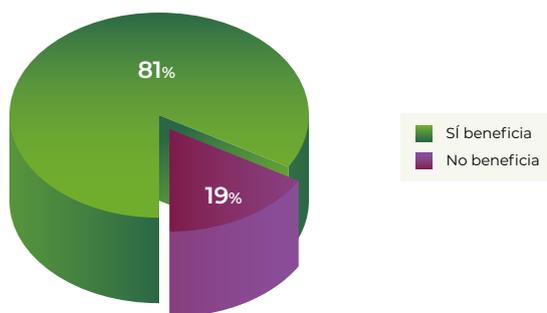
De ellos, en 3.602 de los casos, un 97%, las administraciones han aceptado nuestra actuación y hemos logrado que el asunto se haya solucionado o se encuentre en vías de solución. En el 3%

de los casos no se han atendido nuestras resoluciones y hemos dado cuenta de este hecho al Parlamento (85 casos de inclusión en informe anual) o la causa ha sido por discrepancia técnica (19 casos).

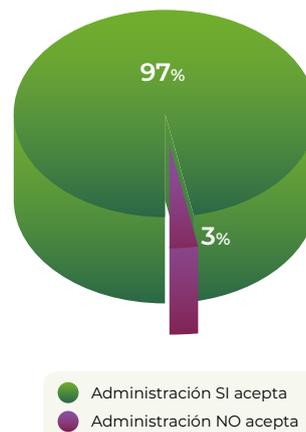
Resultados positivos de nuestra actividad (81%)

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 16.400 consultas recibidas y un 47% de las quejas cerradas han dado lugar a actuaciones que han reportado alguna ayuda a las 46.311 personas que se han dirigido a esta Institución.

Gráficos 33. Actuaciones que han beneficiado a la ciudadanía.



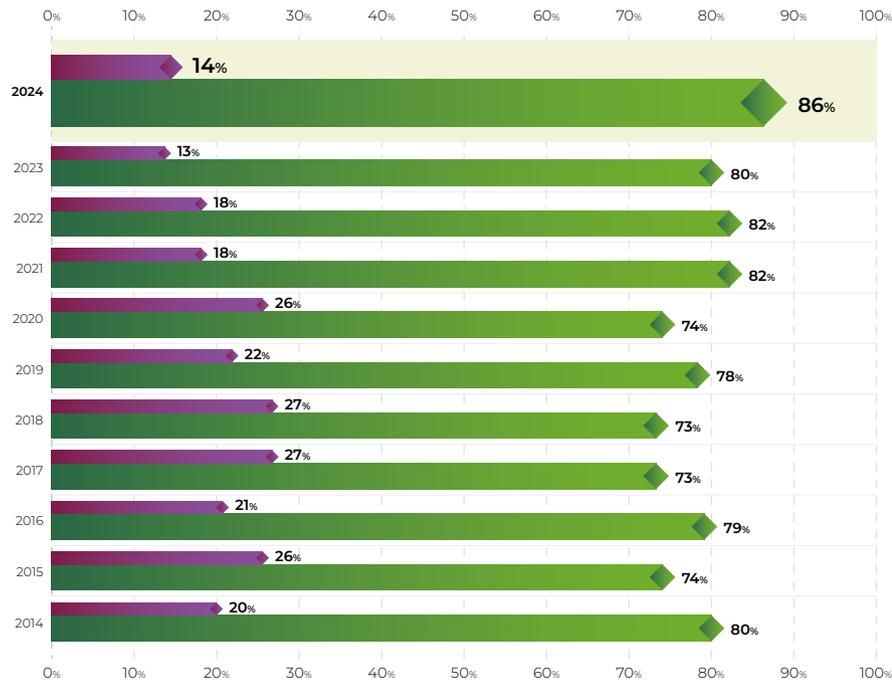
Gráficos 32. Grado de aceptación



■ Un 86% 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 Andaluz en el desempeño de sus funciones, que alcanza el 86%.

Gráficos 34 y 35. **Grado de colaboración 2024 e histórico del grado de colaboración general.**



De los 5.235 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 756 casos (un 14%), llegando al reitero telefonico en 222 ocasiones y a las citaciones para comparecencia en 50 casos por persistir la falta de colaboración (en total un 5%). 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 la cifra de colaboración inadecuada supone un 14%, no renunciamos a solicitar un mayor esfuerzo por acercarnos a lo legalmente exigible.

Gráficos 36, 37 y 38. **Grado de colaboración**





dIPA
defensor del
pueblo Andaluz



defensordelpuebloandaluz.es

