



2.9. ORDENACIÓN ECONÓMICA

2.9.1. Introducción

El [Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo](#) estableció medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales, con la finalidad de revertir en el menor plazo de tiempo posible la grave situación sanitaria. Concretamente en el artículo 10 del citado Real Decreto se contemplan las **medidas de contención en el ámbito de establecimientos y locales comerciales** (mercadillos incluidos), actividades de hostelería y restauración, entre otros.

Desde un primer momento, la Institución fue recibiendo peticiones de intervención de representantes de **asociaciones de vendedores ambulantes**, afectados por las medidas decretadas por el Gobierno central. El confinamiento abocó a los titulares de licencias de funcionamiento de actividades y establecimientos, al cese temporal de su trabajo, desempeño y ejercicio, con las consiguientes pérdidas económicas, llevando con frecuencia a trabajadores, empleadores y familias dependientes de las referidas actividades comerciales, prácticamente a un estado de necesidad.

Algunas de estas quejas como por ejemplo la 20/1712, por razón de la competencia, se dio traslado al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales. Otras, planteadas también por asociaciones del sector, manifestaban sus reivindicaciones y propuestas relacionadas tanto con la Administración autonómica como por las entidades que integran la Administración Local en Andalucía. Es el caso de las quejas 20/3262; 20/3437; 20/3846, relacionadas con la [queja de oficio 20/5397](#), para su tramitación ante la Junta de Andalucía y ante los municipios andaluces afectados.

En la queja 20/3262, una Federación de Asociaciones de Mujeres Gitanas nos transmitía en el mes de mayo que *"Uno de los sectores económicos de nuestro país especialmente castigados por las consecuencias de la COVID-19*

es, sin duda alguna, el de la venta ambulante. Un oficio que ya antes sufría el lastre de la crisis económica de 2008 y que ha recibido un golpe muy duro con la llegada de la pandemia que sufrimos en la actualidad. Las más de 400 familias andaluzas que tienen en la venta ambulante su única fuente de ingresos,... continúan sufriendo en estos momentos una situación límite producida por el estatismo económico provocado por la paralización total de su actividad laboral y económica. Muchísimos mercadillos continúan suspendidos al no poder ejercer el desempeño de su labor con la totalidad de sus puestos...

Solicitaban "...que se adopten soluciones reales que ofrezcan una alternativa laboral con la que dar respuesta a la situación límite en la que se encuentra la venta ambulante, sin poder montar por restricciones de espacio que les impiden ejercer plenamente su derecho al trabajo".

En la queja 20/3846, se pone de manifiesto que "las distintas ordenes de flexibilización del estado de alarma han propiciado que haya ayuntamientos que no están aplicando las mismas medidas restrictivas a los mercadillos que a los comercios radicados en establecimientos. Es una discriminación flagrante, pues hay muchos municipios que disponen de espacio suficiente para ampliar la superficie del mercadillo, tal como permite la norma, y están optando por reducirlo a la mitad, e incluso por no abrirlos. Eso está propiciando una pérdida de clientela por parte del sector del comercio ambulante y un ataque a sus derechos de libre empresa y trabajo. Igualmente se está atacando a los derechos de las personas consumidoras a quienes se les está restringiendo una opción comercial."

En ambas, se ha requerido informe a la Dirección General de Comercio solicitando las previsiones de este organismo para su plena reapertura y modernización, conforme a las previsiones del Plan de Comercio. Al mismo tiempo nos dirigimos a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), trasladándole los hechos a los efectos de que nos informaran al respecto. Informes que están pendientes de ser recibidos.

Es por lo anterior, que desde el comienzo de la situación descrita, esta Defensoría inició la tramitación de actuaciones de oficio, sobre la reapertura y sobre mejora y modernización del subsector del comercio ambulante ([queja 20/5397](#)), preocupada por la **correcta adopción de las medidas**

para preservar la higiene, la salubridad y seguridad públicas en los lugares de celebración de mercadillos, y por la más adecuada ordenación y regulación del subsector, en forma más acorde a todos los intereses en juego y de cara a abordar situaciones como las que se están dando de nuevos rebrotes,

Hemos formulado nuestras peticiones de informe a la Dirección General de Comercio y a la Presidencia de la FAMP. Así, a la Dirección General de Comercio se le solicitó informe sobre los siguientes extremos:

1. "Acciones que en colaboración y cooperación con los Ayuntamientos y Diputaciones se hayan adoptado o, se tenga previsto adoptar por la Consejería y/o por sus Órganos Directivos en el ámbito de sus competencias para el fomento de la calidad y mejora del comercio ambulante y para la adopción de medidas higiénico-sanitarias previstas en la normativa de desescalada y para la adaptación posterior a la nueva realidad, en los referidos lugares e instalaciones en los que se desarrolla la actividad comercial ambulante.
2. Planes, programas o previsiones con que cuente ese Departamento y sus Órganos Directivos, para el apoyo y ayuda técnica a los comerciantes del subsector, en tanto se les demanda la adopción de medidas –que pudieran ser consideradas estructurales– para la instalación y funcionamiento de sus puestos y habilitación de puntos de venta, para cuya adopción el sector necesitará, entendemos, asistencia y asesoramiento de las Autoridades competentes en materia de Comercio interior.
3. Reseña de Planes o Programas que lidere la Consejería y que se hayan iniciado o se tenga previsto iniciar, en coordinación colaboración y cooperación con la Administración del Estado, con las Administraciones Locales de Andalucía o su entidad asociativa (FAMP) y, con la participación de las Cámaras de Comercio, Asociaciones de Comerciantes (ambulantes), Asociaciones de Consumidores y Usuarios, para la mejora y modernización, de cara al futuro, del comercio ambulante en nuestra Comunidad Autónoma.

En cuanto a la Presidencia de la FAMP se le ha solicitado:

1. *"Instrucciones o directrices dictadas o impartidas actuando en coordinación , colaboración y cooperación con los Ayuntamientos y Diputaciones, con la Consejería de Salud y Familias y, con la Consejería de Economía, competente en materia de Comercio interior de la Junta de Andalucía, se hayan adoptado o, se tenga previsto elaborar y aprobar, por la FAMP para la implantación de las medidas de prevención y protección de la salud de usuarios y consumidores, así como titulares de puestos de venta ambulante y de la población en general de cara al funcionamiento del subsector y su adaptación a la nueva normalidad.*
2. *Proyectos, planes y directrices con que cuente la FAMP, de cara a la modernización y mejora del subsector de comercio que referimos, fomentando su futuro en forma más adecuada al desarrollo tecnológico y a los canales de venta que puedan ofrecer las nuevas tecnologías , fomentando la formación profesional en el sector; una mayor y mejor adecuación de recintos a las exigencias de sanidad y salubridad y teniendo en cuenta que la venta ambulante puede ser un valioso instrumento para el abastecimiento de productos básicos y, para evitar el despoblamiento en entornos rurales y diseminados.*

Una problemática específica, de similares características o connotaciones a la expuesta sobre el comercio ambulante, se nos planteaba posteriormente por **asociaciones de comerciantes feriantes.**

Así, en una reunión mantenida el 2 de julio de 2020, en la sede del Defensor del Pueblo Andaluz, con Asesoras de la Institución, a petición de los representantes de la Asociación CEFAN, nos expusieron la situación en la que se encuentra el colectivo de comerciantes feriantes en Andalucía como consecuencia de la no reanudación de su actividad en este año 2020, nos trasladaron las actuaciones que habían realizado ante las administraciones y solicitaron el apoyo para su reivindicaciones.

A modo de resumen nos trasladaban que, en *"Andalucía hay unas 8.000 empresas que dan trabajo a 40.000 personas aproximadamente, con un actividad que está sometida a una temporalidad que abarca desde abril hasta octubre y por lo tanto, son sólo en esas fechas donde causan alta en el impuesto de actividades económicas, por lo que a la entrada en vigor del*

estado de alarma no tenían actividad empresarial y en consecuencia sin poder acogerse a las ayudas por el cese de la misma".

Una situación que se agrava por la suspensión de las ferias, ya que según trasladan en la reunión, *"los alcaldes no quieren asumir el riesgo de que aumenten los contagios durante la celebración de las mismas, sin que los Ayuntamientos tengan ningún protocolo para regular la celebración de las fiestas".*

Como consecuencia de esta situación, a la fecha de la reunión nos manifestaban que el colectivo estaba sin ayudas y sólo se habían podido acoger al decreto que el Estado había publicado el 27 de junio sobre trabajadores temporeros.

Ante lo expuesto, solicitaban entre otras cuestiones, *"que la Junta de Andalucía facilitara ayudas a las que puedan acogerse, que se regule el sector y que se trabaje para mejorar la imagen de de este colectivo, frente al que existen muchas posturas muy discriminatorias".*

Con posterioridad a esta reunión, tuvieron entrada las quejas 20/4193, 20/4301 y, 20/4906, promovidas por distintas asociaciones que concretaban pretensiones, similares. Las queja 20/4193 y 20/4301, fueron trasladadas al Defensor del Pueblo Estatal, al afectar el asunto que nos comunicaba a diversos Ministerios (Hacienda; Seguridad Social; Industria, Comercio), en aras a los principios de cooperación y coordinación de funciones establecidos entre ambas Instituciones.

El Defensor del Pueblo Estatal nos traslada que, respecto a la 20/4193, se ha solicitado informe a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y en la 20/4301, le ponen en conocimiento de los promotores que, *"Como consecuencia de la recepción de otra queja de idéntico contenido a la suya, ya hemos iniciado actuación con la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, a la que se le da traslado de las reivindicaciones de este sector. Se le dará cuenta de la información que se reciba y de los trámites que se sigan."* Para la queja 20/5906 hasta el cierre de este informe todavía no se ha recibido la respuesta.

Otro sector de actividad de la Administración que ha generado algunas críticas y reclamaciones o quejas ante esta Institución, ha sido el de las Estaciones

de **Inspección Técnica de Vehículos**, gestionadas por la Empresa pública VEIASA.

Así recibimos las quejas 20/3581 y 20/3925 en las que los interesados habían formulado reclamaciones por no aceptar –en la visita de inspección de su vehículo– el pago en efectivo, sino mediante tarjeta y, por exigir el uso de mascarilla durante la cita de inspección.

Tras el trámite de las quejas comprobamos que en las comunicaciones dirigidas a los reclamantes, VEIASA les exponía la situación actual sobre la prestación de servicios de inspección técnica de vehículos, informando en síntesis que se trata de las medidas puestas en marcha a partir de la reapertura de las Estaciones ITV, tras la que solo es posible acudir para pasar la inspección técnica de vehículos con **cita previa, debiendo tener en cuenta además que no se permitirá el pago en efectivo.**

Con ello se pretende evitar la exposición al contagio que pueda suponer el intercambio monetario tanto para los clientes como para el personal administrativo de la empresa VEIASA. Además, con la finalidad de conciliar los derechos de los usuarios y clientes de las Estaciones ITV, desde el primer momento VEIASA había venido implantando otros medios de pago, culminando un proyecto para que se pudiera realizar el pago mediante **Carta de Pago** en efectivo en una sucursal bancaria, como paso previo antes de llegar a la Estación ITV.

Por ello resultaba conveniente y así se le informaba a los usuarios de las Estaciones de ITV que la persona interesada, al momento de solicitar la cita previa, solicitara a VEIASA (o a la Estación ITV a la que pretende acudir) sobre si podría efectuar el pago mediante tarjeta o mediante las otras formas alternativas al pago en efectivo.

A los usuarios disconformes y los reclamantes, se les informa que la puesta en práctica de un [nuevo protocolo](#) de actuación en las Estaciones de ITV, afectaba a empleados y usuarios para que se cumplieran las normas de seguridad e higiene establecidas por el Ministerio de Sanidad, ya en la orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para evitar la propagación del coronavirus.

2.9.2. Cámaras de Comercio

En otro orden de asuntos, también hemos actuado ante la denuncia por la disolución de la Cámara de Comercio de Jaén, de la que tuvimos conocimiento en fechas anteriores a la entrada en vigor del estado de alarma. Dada las graves consecuencias económicas que el estado de alerta sanitaria estaba generando en el comercio de esta ciudad, al igual que en el resto de territorios, se inició [queja de oficio 20/3009](#) ante la Dirección General de Comercio, con el objeto de conocer las razones y el procedimiento seguido para la extinción de la Cámara de Comercio e Industria de la Ciudad de Jaén, así como sobre las actuaciones y medidas que se hayan emprendido por la Administración de tutela y, actuando en coordinación y colaboración con el Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio de Andalucía, para constituir y reanudar las actividades y los servicios por la entidad corporativa referida, dada su importancia para el fomento de las actividades económicas en la situación actual.

La importancia de las Cámaras de Comercio viene refrendada por la *Ley 4/2019, de 19 de noviembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Andalucía, cuyo objetivo es fomentar el papel de las Cámaras como prestadoras de servicios, en particular, a las pequeñas y medianas empresas, y reforzar su papel como dinamizadoras, tanto de la expansión de las empresas de la Comunidad Autónoma fuera de nuestro territorio y en el ámbito internacional, como de la mejora de su competitividad. Todo ello en colaboración y sin perjuicio de las actividades de las organizaciones empresariales más representativas.*

Teniendo competencias y funciones de carácter público-administrativo y, siendo consideradas como colaboradoras de la Administración de la Junta de Andalucía mediante la celebración previa de Convenio con la Consejería competente; o mediante la oportuna encomienda de funciones o de gestión de actividades y/o de servicios.

La Administración, en su respuesta a nuestra solicitud de informe, nos expuso el dilatado procedimiento de disolución de la institución cameral y las dificultades planteadas en el citado procedimiento, ya en sede jurisdiccional y todavía pendiente de conclusión.

En consecuencia y, toda vez que, además, se nos informaba por la Dirección General de Comercio que las funciones, actividades y servicios, de la Cámara

de Comercio de la Ciudad de Jaén habían sido asumidas por la Cámara de Comercio de Linares y por la Cámara de Comercio de Ubeda, dimos por finalizada nuestra intervención.

2.9.3. Gestión administrativa

Relacionadas con el funcionamiento de las Administraciones Públicas, se recibieron quejas referidas **al mal funcionamiento de la administración electrónica**, que impiden a los ciudadanos realizar trámites administrativos por esta vía y en especial aquellos que eran necesarios para la vida cotidiana. Impedimentos que afectan tanto a los organismos dependientes de la Comunidad Autónoma como de la Administración Local –Ayuntamientos y Diputaciones–.

Las quejas recibidas durante el estado de alarma y con posterioridad a su levantamiento, han refrendado la especial atención de esta Defensoría por la efectividad de la plena implantación y desarrollo de **la Administración electrónica como garantía de los derechos del ciudadano**, más cuando la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, contemplaba la entrada en vigor para el 2 de octubre de este año 2020, fecha que preveía ser modificada por la Disposición final Sexta del Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales, el cual no ha sido convalidado en el Congreso de los Diputados (BOE nº 243 de 11 de septiembre de 2020).

A destacar las quejas 20/3862, 20/3865 y 20/4124, referidas a las plataformas pertenecientes a la Junta de Andalucía. Las dos primeras tuvieron entrada en los últimos días del estado de alarma y la última recién entrada la llamada “nueva normalidad”.

En la queja 20/3862, el interesado nos exponía que en diversas ocasiones en que había intentado la **presentación de escritos y documentos en forma electrónica, ante los Registros** establecidos por la Administración de la Junta de Andalucía, el funcionamiento de los mismos se había mostrado *“inestable y, con continuos bloqueos que obligan a hacer el trámite de presentación*

varias veces hasta que funcione”. Tan defectuoso funcionamiento, según el interesado manifestaba: *“genera angustia”, (sic) “porque no hay garantía de poder presentar los documentos y escritos en los plazos señalados”,* una situación que nos puso en conocimiento en los últimos días del confinamiento y que continua siendo objeto de quejas después del estado de alarma.

En la 20/3865, promovida igualmente por lo que el interesado consideraba mal funcionamiento de la sede electrónica de la Junta de Andalucía, el mismo nos planteaba *“Soy creador de cultura, (y) después de preparar durante días una documentación exhaustiva, me encuentro en reiteradas ocasiones que el sistema informático de ventanilla no funciona o funciona mal. No es la primera vez que tengo que usar este medio en los últimos años, y es difícil cumplir con unos plazos de presentación porque la ventanilla no funciona correctamente”*.

El interesado en la queja 20/4124, participante en la Bolsa única común de la Junta de Andalucía nos exponía diversas **dificultades que había sufrido en el procedimiento de inscripción**. Así, denunciaba: *(...) que quiso introducir una aplicación de autofirma electrónica llamada AutoFirmaJA que daba constantemente fallos, hasta el punto de tener que volver a instalar AutoFirma de la Administración General del Estado, que con la que pude finalizar –a duras penas– los trámites dentro de la plataforma habilitada al efecto en la Web del Empleado Público de la Administración Andaluza. Los continuos fallos al intentar utilizar la Carpeta Ciudadana de la Junta de Andalucía para ver mis expedientes y trámites, o los más recientes intentos de comunicar estos errores continuos al titular de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía cuya presentación electrónica tampoco pude finalizar desde la Presentación Electrónica General de la Junta de Andalucía (...)*”.

Tras la admisión a trámite de las quejas, se formuló solicitud de informe a la Dirección General de Transformación Digital, de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, interesándonos por:

- Las actuaciones que estuviere llevando a cabo para la plena puesta en servicio de la Administración Electrónica y para garantizar la universalización de la administración electrónica, compatibilizando el funcionamiento de la misma, con los derechos de la ciudadanía y con la plena observancia de los principios de legalidad y reserva de ley; igualdad

y neutralidad tecnológicas; interoperabilidad; cooperación; protección de datos; seguridad; transparencia; etc.

- Actuaciones que se hubiere emprendido para tratar de implementar, en la relación jurídico administrativa, todos los medios instrumentales legalmente contemplados a tal fin, como: las sedes electrónicas, la firma digital e instrumentos para la plena incorporación de la misma (como la Carpeta Ciudadana); Registros electrónicos y Registros de apoderamiento; puntos de acceso electrónico general, etc.

Como respuesta a nuestro informe, entre otras cuestiones nos traslada que *"se está trabajando así mismo, en coordinación con la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, para el desarrollo e implantación de la sede electrónica general de la Junta de Andalucía y las sedes electrónicas de cada Consejería tal y como se describe en el artículo 17 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía. ...En particular se realizan tareas como el desarrollo de forma centralizada de una serie de sistemas de información que se pone a disposición de las consejerías y organismos adscritos para su uso e implantación"*.

Y referido a las incidencias trasladadas exponen que, *"Debido al confinamiento y a la transición forzada a que todos los sistemas de administración electrónica fueran los únicos disponibles, a causa de que el resto de canales de relación con la ciudadanía fueron imposibilitados por la situación sanitaria, se ha producido una alta demanda de dichos sistemas que ha provocado que, en ocasiones, el servicio sufriera una merma en las horas de más exigencia que provocara, en algunos casos, indisponibilidades momentáneas... todos los sistemas informáticos desarrollados y gestionados por la Dirección General de Transformación Digital tienen disponibles sistemas de carácter multicanal de atención a personas usuarias (formulario web, teléfono y correo electrónico) para ayudar en la realización de trámites, apoyo y soporte técnico ante cualquier tipo de incidencia. Esos sistemas han estado funcionando con una alta demanda, gestionando incidencias similares a las que se da traslado en esta queja, que pudieron ser atendidas y solucionadas con satisfacción para la ciudadanía"*.

Otra cuestión que ha sido puesta de manifiesto reiteradamente por los ciudadanos, es la referida a la **organización de la cita previa**. En este

sentido son de destacar las quejas 20/4513 y 20/4905 dirigidas después de levantarse el estado de alarma.

En la queja 20/4513 el promotor nos trasladaba **la situación que se producía a la hora de hacer alguna gestión ante la administración mediante cita previa**.

Por otra parte en la queja 20/4905, la interesada nos informaba que: *"El día 21 e julio pedí cita para la validación del certificado electrónico, para poder gestionar alegación a la Bolsa de empleo única, a la que me inscribí, y cuyo plazo de alegación terminaba el día 31 a las 24 h. Me dieron cita para el mismo día 31 a las 13,33 horas; pero cuál fue mi sorpresa, cuando acudí a la cita en el Instituto Andaluz de Juventud, el trabajador que había allí me dijo que no podía atenderme porque el responsable de la verificación de certificados estaba de vacaciones."*

Tras ser admitida a trámite se ha solicitado informe al Instituto de la Juventud de Córdoba, sin que hasta la fecha se haya recibido, a los efectos de conocer la situación puesta de manifiesto, que permitió dar una cita previa cuando no podía ser atendida por el personal de este organismo, evidenciando así una descoordinación de los recursos humanos de este organismo para dar respuesta a quienes habían solicitado cita previa.

La difícil situación económica que están atravesando las familias más vulnerables durante la época del confinamiento y tras el levantamiento del mismo, ocasionó que muchas de ellas se vieran obligadas a acudir a los servicios sociales de sus ayuntamientos como forma de supervivencia. **El empadronamiento en el municipio se convirtió en esencial para ser beneficiario de las ayudas sociales**, por lo que ante los distintos problemas para obtener el certificado que lo acredite las familias se dirigieron a esta Defensoría solicitando nuestra intervención con los ayuntamientos en los que residían para su obtención. En este sentido es de destacar las quejas 20/2457 y 20/2837, tramitadas durante la vigencia del estado de alarma.

En la primera de ellas (Q 20/2457) el promotor de la queja nos transmitía que *"necesito el papel del estado de convivencia para poder acceder a mis prestaciones y que así el Ayuntamiento no pueda negarse, como hasta ahora está negando... y que está pedido desde Febrero... Lo necesito lo antes posible"*

ya que no tengo comida, ni para asearme ni nada” y nos acreditaba la solicitud de empadronamiento solicitado el 11 de febrero anterior. Tras ser requerido el Ayuntamiento, en los primeros días de junio nos respondió que se había procedido al empadronamiento del solicitante.

La autora de la queja 20/2837, nos trasladaba que *“...debido al estado de alarma me quedo en paro, intento llamar al ayuntamiento de mi localidad... y lo único que recibo son largas, necesito empadronarme en mi casa ya que me tuve que mudar justo días antes del estado de alarma y me dicen que necesito el certificado digital lo tengo caducado y no puedo sacármelo necesito empadronarme para poder pedir la ayuda de alquiler ya que tengo de ayuda 258€ y pago 500€ de alquiler, ya no sé cómo puedo empadronarme...”*

Una queja que no requirió su tramitación ante el ayuntamiento correspondiente ya que ante la no ampliación de los datos requeridos, tras el levantamiento del estado de alarma nos pusimos en contacto telefónico con la interesada, la cual nos comunicó que ya se le había solucionado el problema.