



**CAPÍTULO 2.  
VALORACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS  
SERVICIOS PÚBLICOS EN ANDALUCÍA**



## 2.1. DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

### 2.1.1. Introducción

La crisis sanitaria ocasionada por la pandemia, en la percepción de esta Institución, ha sido ante todo y con la misma intensidad, una crisis de profundo calado social y económico, hasta el punto de haber constatado un crecimiento exponencial de requerimientos muy apremiantes en torno a las necesidades surgidas en este ámbito.

Las zozobras en los cimientos de nuestra forma de vida no afectan por igual a toda la población, sino que abren grietas estructurales en sus flancos más vulnerables, por lo que desde que la declaración del estado de alarma abocara al confinamiento, se frustraron las garantías del sustento de muchas familias y la crisis dejó de ser únicamente un problema de salud pública, para mostrar la hondura insondable de los efectos de la paralización de la economía y, de forma más preocupante, el drama social de buena parte de sus miembros.

Las dificultades de preservar la indemnidad al contagio y el peligro que se cierne por ello sobre determinados grupos de población, en particular los mayores y las personas en situación de dependencia o pertenecientes a colectivos de riesgo, ha planteado un reto complejo, que a duras penas ha podido ser solventado y que, aún hoy, presenta dudas resolutiveas entre las diferentes opciones posibles, conscientes de que la aspiración más realista solo alcanza a minimizar el riesgo dentro de un equilibrio complejo entre protección y otros derechos relacionados con la dignidad personal, cuando de personas en recursos sociosanitarios se trata.

También en este ámbito se han manifestado las dicotomías que han caracterizado esta etapa de nuestro tiempo, provocando enfoques parciales y, por tanto, incompletos, –libertad-seguridad/salud pública, salud-economía, política-técnica, Estado Central-Autonómico–, que, en realidad, solo pueden encontrar respuesta en la coherencia del equilibrio.

Los pilares del Estado Social que consagra la Constitución española (artículo 1.1), encarnados en los derechos sociales del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que han de actuar como principios rectores de orientación de las políticas públicas, para la consecución de los objetivos básicos de nuestra comunidad autónoma, se han visto en la tesitura de poner a prueba su resistencia como dique de contención y sostén de necesidades sociales, subyacentes y sobrevenidas.

Nunca antes, como desde el mes de marzo de 2020, fue tan patente la importancia de una apuesta firme y decidida por dar solidez al sistema de protección social y, desde luego, no existen precedentes en la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, que nos hayan revelado tan nítidamente el rostro cruel de la necesidad y de los riesgos del desamparo.

Sin más preámbulos, damos voz a las personas que, en momentos de zozobra, han buscado sostén en el Defensor del Pueblo Andaluz, confiando sus más íntimos temores y carencias y buscando luz entre la confusión y el aislamiento de un escenario desconocido, cuya nota más distintiva ha sido la dificultad de encontrar interlocutores en la Administración pública.

Nos referiremos en primer lugar, por su entidad, a la desoladora experiencia de las personas mayores en Centros sociosanitarios; haremos asimismo una breve reseña de los obstáculos de la pandemia en relación con la prestación de los recursos del Sistema de la Dependencia; destacaremos a continuación las demandas de las personas carentes de recursos económicos y los obstáculos de la renta mínima de inserción social en Andalucía; y, por último, mencionaremos la afectación del procedimiento administrativo que conduce al reconocimiento de la discapacidad, derivada de la suspensión de plazos administrativos, siempre en un fiel reflejo de los asuntos que han sido expuestos por los ciudadanos ante esta Institución.

### 2.1.2. Residencias de mayores

El Defensor del Pueblo Andaluz adoptó de forma muy temprana -aún en el mes de marzo-, la decisión de alertar sobre el peligro que enfrentaban las personas mayores cuyo hogar es colectivo, al vivir en residencias, una vez que tomó conciencia de la seriedad de la emergencia social, al objetivarse la

iniciación de contagios en Centros de diversos puntos geográficos de nuestro país y comenzar al propio tiempo a polemizarse en los medios de comunicación sobre la insuficiencia de los llamados equipos de protección individual, (hasta entonces un concepto ajeno a todos), así como de los test para la detección diagnóstica (queja 20/2001).

Cuando trascendió a general conocimiento la alarma por los primeros contagios entre residentes y personal en las residencias de mayores de Andalucía, esta Defensoría registró un incremento de denuncias de procedencia diversa, con testimonios de una dureza capaz de perturbar el espíritu más sereno y todos hubimos de habituarnos al manejo de términos novedosos (EPI, sectorización, medicalización...), mirando con pavor hacia el interior de esos edificios que comenzaban a quedar clausurados frente al mundo exterior.

En Andalucía, tras la activación del Comité Ejecutivo para el Control, Evaluación y Seguimiento de Situaciones Especiales mediante Orden de 25 de febrero de 2020, la primera decisión en materia sociosanitaria vino dada por el **Acuerdo de 13 de marzo del Consejo de Gobierno**, tomando en consideración la Orden de la Consejería de Salud y Familias sobre medidas preventivas de salud pública, que, entre otras, acordó la suspensión de las visitas en residencias de mayores, salvo causas justificadas, la restricción de salidas de residentes, salvo causa justificada debidamente autorizada por la Dirección del Centro y la suspensión de nuevos ingresos, salvo urgencia social.

La declaración inmediata del **estado de alarma** (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo), marcó el comienzo de un nuevo y uniforme marco normativo común que, por lo que en este aspecto nos interesa, se reflejó en sendas Órdenes del Ministerio de Sanidad, SND/265/2020, de 19 de marzo, de adopción de medidas relativas a las residencias de personas mayores y centros sociosanitarios en la crisis sanitaria, y la Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen medidas complementarias de carácter organizativo, así como de suministro de información en el ámbito de los centros de servicios sociales de carácter residencial en relación con la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, para la gestión de las residencias de mayores y la adopción de las medidas oportunas.

La primera de dichas órdenes presenta interés, por cuanto marcó las pautas de organización de la atención sanitaria en los Centros residenciales de mayores

y sociosanitarios de todo el país, concretando las medidas a ejecutar por las autoridades sanitarias competentes de cada comunidad autónoma, sin perjuicio de que para garantizar su eficacia hubieran estas de dictar las resoluciones, disposiciones o instrucciones interpretativas pertinentes.

De este modo, se dispuso la clasificación (sin síntomas ni contacto estrecho, sin síntomas por contacto estrecho con caso posible o confirmado, con síntomas compatibles y casos confirmados) y el aislamiento de residentes contagiados, individual o por cohortes; medidas de limpieza y desinfección en los centros; respecto del personal, sanitario o no sanitario, en contacto diario con los residentes, se indicó la observancia de las medidas de protección recomendadas por el Ministerio de Sanidad y eliminar las rotaciones; la adaptación de la prestación de atención sanitaria a las necesidades de los centros, a través de los profesionales sanitarios vinculados; se preceptuó la continuidad de la actividad normal de servicio del personal sanitario que no presentara síntomas, aún en el caso de que tuviera contacto estrecho con un caso posible o confirmado, con vigilancia de síntomas; y la práctica a los residentes “con síntomas de infección respiratoria aguda” de prueba diagnóstica de confirmación “siempre que exista disponibilidad”, en coordinación con el centro de Atención Primaria, para determinar el aislamiento y seguimiento en la residencia o la derivación a un centro sanitario si se cumplían los criterios para la misma.

La complementaria Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, por su parte, habilitó la intervención de centros residenciales y la posibilidad de darles un uso sanitario.

La normativa autonómica andaluza y las medidas y recomendaciones emitidas, por tanto, se ha desenvuelto dentro del marco legal estatal de aplicación nacional, siguiendo la evolución marcada por el mismo en las llamadas fases de la desescalada, hasta la finalización del estado de alarma, el 21 de junio de 2020 a las 00:00 horas, en que perdieron su vigencia las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones dictadas por las autoridades competentes delegadas previstas en el artículo 4.2 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y cesó la alteración excepcional en el ejercicio de las competencias autonómicas.

En este nuevo contexto, el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, concretó las medidas de serán aplicación

en todo el territorio nacional hasta que proceda la declaración motivada por el Gobierno de finalización de la situación de crisis sanitaria.

Prescindiremos, en todo caso, de abundar en la normativa que se ha ido sucediendo en el tiempo, para centrarnos en los testimonios recibidos, que presentan el verdadero interés para este Informe.

Las quejas recibidas, como igualmente hemos detectado en materia de salud, han seguido un **proceso cronológico de intensidad decreciente**, que partiendo de poner en el acento en la situación de riesgo para la vida en los centros sociosanitarios por la falta de equipos de protección y de espacios adecuados de aislamiento, han discurrido hacia otras deficiencias organizativas y de gestión de la pandemia en los centros, como la forma de dispensación de la atención sanitaria y puesto igualmente el acento en la falta de información, demandando en casos puntuales la autorización para conseguir la salida del familiar de la residencia, hasta comenzar a centrarse en la demanda de una mayor amplitud en el régimen de visitas, en un momento de remisión de contagios en el que, erróneamente, las familias consideraron que el riesgo de contagio había remitido y que la seguridad de sus mayores estaba a salvo.

Siguiendo este devenir, las primeras denuncias recibidas en la Institución procedían de una entidad titular de 134 centros residenciales y de la dirección de una residencia, respectivamente. La primera, coincidente con el inicio del estado de alarma, mostraba la impotencia por el **riesgo para la vida que asolaba las residencias de mayores** y el abandono de la Administración (queja 20/1829), afirmando que el personal de las mismas se encontraba “en la primera línea de la lucha contra el coronavirus” y sin posibilidad de desempeñar su trabajo y proteger la vida de las personas que atendían ni la salud de sus trabajadores, por carecer de medios materiales y equipos de protección individual, de oxígeno, de médicos y enfermeras las 24 horas del día, por no contar con la infraestructura necesaria, no tener la posibilidad de hacer test de diagnóstico a tiempo, ni poder siquiera conocer la causa de fallecimiento de muchos residentes, a los que no se practicaba la prueba. A lo que añadía el comienzo de los primeros problemas de falta de personal por contagio, sin sustitutos posibles y destacaba el desconocimiento profundo por parte de los hospitales de la capacidad y posibilidades de un Centro residencial, ya que afirmaba que en las residencias no podían adoptarse medidas de prevención y atención a residentes contagiados.

La referida entidad, que nos decía formar parte integrante del Grupo de especialistas constituido para afrontar el Coronavirus en la Sociedad de Geriátrica y Gerontología de España, afirmaba su abierta oposición a las medidas acordadas para la sectorización de Centros residenciales, por estimar que atentaban contra la salud e integridad de mayores sin diagnóstico confirmado, con base en meros síntomas, y propugnaba la intervención de la Administración para facilitar equipos de prevención individual a los trabajadores, la evacuación de residentes positivos y en aislamiento de los Centros carentes de espacio y de medios para su adecuada atención, el dictado urgente de medidas normativas para contratar a gerocultores por vía de excepción, aún sin titulación y la intervención de residencias con brotes descontrolados.

También la directora de una residencia de un municipio de la provincia de Sevilla, acudía precozmente a esta Institución para tratar de impedir el **alta hospitalaria** de dos de sus residentes ingresados que habían sido diagnosticados de neumonía, **sin que previamente les fuera practicada la PCR**, además de incidir en la carencia de EPIs (queja 20/1864).

En este supuesto, la Gerencia del Servicio Andaluz de Salud (Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud), nos trasladó que a juicio facultativo no se había estimado precisa la práctica de PCR, si bien la oposición a esta negativa tanto de la Dirección del Centro como de la familia, habían llevado a la realización del test diagnóstico de la COVID-19, con resultado negativo y retorno a la residencia.

Ciertamente, nos encontrábamos en un momento inicial, condicionado por la escasez de pruebas diagnósticas y carente de pautas preventivas generales acordes con la realidad, y así lo confirma la previsión de la Orden SND 265/2020, cuando sienta la regla general de practicar prueba diagnóstica de confirmación a los residentes con síntomas de infección respiratoria aguda, "siempre que exista disponibilidad" y la difusión pública del comienzo de la práctica de pruebas PCR en todas las residencias, que más tarde llegaría como generalización novedosa, hasta desembocar en la Orden de la Consejería de Salud y Familias de 19 de junio de 2020, (reformada por las de 25 de junio, 29 de julio, 13 y 16 de agosto y 1 de septiembre de 2020), que comprende medidas preventivas específicas en materia sociosanitaria para centros residenciales.

La vigente Orden de 22 de septiembre de 2020 de la Consejería de Salud y Familias preceptúa con normalidad la realización de PCR o test rápido de antígenos y, más particularmente, respecto a todas las personas ingresadas en hospital por motivo diferente a una infección por la COVID-19, que al alta hayan de retornar a un centro sociosanitario, con independencia de los días que haya durado el ingreso hospitalario, con práctica en las 72 horas previas al traslado al centro residencial, sin que pueda darse el alta hospitalaria, no ya sin la práctica de la prueba, sino sin haber obtenido los resultados. Lo que significa que a medida que la situación extraordinaria avanzaba, se normalizaba la respuesta frente a la misma.

En cuanto a los **equipos de protección** cuya carencia expresaba asimismo la queja aludida, la Administración informó a esta Institución que el material de protección fue enviado a la residencia a partir del 25 de marzo por la Delegación Territorial de Salud y Familias. En un plano general, la dotación de estos equipos se asumió por la Administración en las residencias públicas y se facilitó asimismo en los centros privados, sin perjuicio de la adquisición por cada centro residencial de su propio material de protección, tan pronto como hubo disponibilidad, sin que posteriormente hayamos tenido conocimiento de otras dificultades en el abastecimiento.

Tras estos preliminares reveladores y prácticamente coetáneas con la investigación de oficio de esta Institución, comenzamos a recibir las quejas precisadas de atención más acuciante, por el interés personal de sus remitentes: **las de los familiares de mayores residentes en centros de diferentes ubicaciones de la geografía andaluza**, que planteaban sus recelos respecto a la gestión en las residencias con brotes, expresaban dudas sobre la atención sanitaria dispensada a los residentes y, como nota común a todas, alegaban la falta de transparencia e información, crucial en un momento muy crítico en el que, como decíamos, los centros habían cerrado completamente sus puertas al exterior.

Los familiares de mayores de la residencia de Alcalá del Valle, trasladados para su atención sanitaria al espacio sanitario habilitado en la Línea de la Concepción, instaban conocer el destino de aquellos y su situación clínica; familiares de las residencias Huerta Palacios de Dos Hermanas, Joaquín Rosillo de San Juan de Aznalfarache, Domusvi Santa Justa de Sevilla, Vitalia Jerez La

Marquesa de Jerez de la Frontera (Cádiz), Vitalia de San José de la Rinconada, Domusvi Alcalá de Guadaíra, Caja de la Vega en Cájar (Granada) o Virgen de los Remedios de Ubrique (Cádiz), solicitaban vehementemente información, tanto general sobre el alcance del contagio y los fallecimientos, como particular sobre su familiar, contar con medios para un contacto asiduo con el interior del centro, la práctica de pruebas de la enfermedad y la adopción de medidas preventivas eficaces.

Explicaba el nieto de un residente, alarmado: *"hemos vivido momentos realmente amargos puesto que desde el jueves pasado sabemos que la práctica totalidad de usuarios y trabajadores están infectados por el covid19. El jueves pasado (19 marzo) tras hacer las pruebas del virus y hospitalizar a 18 ancianos, la Junta de Andalucía dijo al Alcalde de la localidad que ya estaba todo controlado y en manos de la Junta. Pues bien, nada más lejos de la realidad, hasta ayer (23 marzo) no cumplieron con su palabra. Y fue gracias al pueblo y a su corporación de gobierno que la residencia siguió funcionando sin ayuda ninguna y con el 70% de la plantilla de trabajadores infectados. Ayer (23 marzo), tras producirse varias muertes, el Alcalde de la localidad denunció en los medios la situación y (curiosamente) ayer mismo por la tarde llegaron personal y medios a la residencia. Por si no había sido suficiente sufrimiento para los usuarios, familiares y vecinos el no tener ni siquiera oxígeno, ni mantas para los residentes, hoy llegan varias ambulancias, un autobús y mucha Guardia Civil y se llevan a los ancianos sin decir absolutamente nada ni a familiares ni a ninguna administración local. Queremos saber dónde y cómo se encuentra mi abuelo y el resto de residentes"*.

El interesado citado, cuando contactamos con él por teléfono, nos explicó que su abuelo, de 94 años, falleció el 24/04/2020, en el centro habilitado sanitariamente al que fue evacuado. Aclaró que el principal motivo de dirigirse a esta Institución fue el de la falta de información, en la fundaba su queja. Nos indicaba que previamente a la declaración del estado de alarma ya existía un brote de contagio vírico en la Residencia de su abuelo, pública, de la Junta de Andalucía, siendo cerrada a las visitas de los familiares, por lo que todo lo que vino después se hizo más duro, dadas las dudas e incertidumbres que surgían y los días que llevaban sin saber nada de su abuelo. Afirmaba que la práctica de la prueba de coronavirus se hizo a todos los residentes antes del estado de alarma, pero que sus resultados tardaban una semana y que fueron

positivos en el 90% de los residentes y en un porcentaje importante de los trabajadores del Centro. El traslado de su abuelo para la atención sanitaria no les fue comunicado, incrementando su desasosiego. Aunque concluía que tras la reacción de las familias habían podido hablar por teléfono con su abuelo e incluso por videollamada, ya que personal del Centro médico les facilitó esta posibilidad en varias ocasiones.

Desde la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz mantuvimos contacto telefónico con todos los comparecientes, facilitando la información oportuna, orientando sobre las dudas suscitadas y, desde luego, interesándonos por el devenir de cada persona residente. Hemos de reconocer que, en algunos casos, la protesta inicial había dejado paso a una situación más pacífica, en la que algunos familiares reconocían haberse disipado el desconcierto y la confusión de los momentos iniciales, incluso aunque hubieran acabado sufriendo el dolor de la pérdida de la persona mayor.

En todo caso, esta Institución canalizó las necesidades expuestas en los testimonios recibidos a través de la investigación iniciada de oficio anteriormente aludida, con la finalidad de hacernos eco conjunto de todas ellas.

No en vano, el objeto de la actuación de oficio, dirigida a la Consejería de Salud y Familias y a la de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, poniendo el acento en la imprescindible coordinación de actuaciones y decisiones entre ambas, dentro del marco de directrices estatales, incidía en la materialización de las medidas, especialmente de las preventivas (pruebas diagnósticas y equipos de protección) y de atención sanitaria.

Desde el punto de vista de las decisiones normativas, venimos reiterando a lo largo de este informe la cascada de instrumentos de todo rango y procedencia que, respetando las directrices estatales, no menos abundantes, vieron la luz durante el estado de alarma, reformándose o sustituyéndose, como el ya citado Acuerdo de 13 de marzo de 2020 del Consejo de Gobierno, tomando en consideración la Orden de la Consejería de Salud y Familias, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la comunidad autónoma de Andalucía como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus; el Acuerdo del Consejo de Gobierno, tomando conocimiento de la creación de un equipo conformado por enfermería gestora de casos en cada provincia andaluza, para dar solución a los problemas en centros residenciales y a los

prestadores de ayuda a domicilio originados por la pandemia; en el ámbito del mando único estatal y de sus autoridades delegadas, la Orden del Ministerio de Sanidad SND/265/2020, de 19 de marzo, o la Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, así como la Resolución de 23 de marzo de 2020, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, modificando el previo Acuerdo de 27 de noviembre de 2008, sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, a efectos de flexibilizar temporalmente su funcionamiento. A lo que habría que añadir las guías de desarrollo de las mismas, en constante revisión y, por si ello fuera poco, la adaptación pertinente en las comunidades autónomas.

En lo atinente al **derecho a la información, particular y general**, que en esencia ha sido el que mayores inquietudes ha generado en las familias de las personas mayores en los momentos de brotes en las residencias, esta Institución hizo valer ante las Consejerías mencionadas las consideraciones de las familias de mayores acerca de la omisión, la insuficiencia o la falta de transparencia de la información recibida sobre el estado de salud de su familiar o sobre la situación específica dentro de la residencia, traducida en la imposibilidad de comunicar telefónicamente o de mantener una videollamada que les ofreciera sosiego de ánimo, el desconocimiento del estado de salud del familiar o incluso la falta de comunicación previa de su traslado a efectos de atención sanitaria.

En este sentido, destacando la importancia que reviste la información en sus diferentes vertientes, como derecho de la ciudadanía, señalamos que en un momento de tanta gravedad y en un contexto tan excepcional, en el que familias enteras quedaron separadas por el confinamiento, se tornaba más preciso que nunca derribar los muros de la incomunicación y tender puentes de unión entre las personas mayores de centros residenciales y su familia. Pedimos por ello previsión sobre la forma en que las personas mayores residentes en centros residenciales habrían de tener cubierta su necesidad de comunicación personal y afectiva con sus familiares, así como instrumentos para una gestión transparente de la situación de cada residencia, que permitiera un conocimiento actualizado general de acceso colectivo.

El primer planteamiento fue finalmente asumido, por lo que atañe al contacto y comunicación interfamiliar, a través del Acuerdo de 15 de abril de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se toma conocimiento del **Programa de humanización para pacientes hospitalizados y personas usuarias de centros residenciales de mayores en aislamiento debido a la COVID-19**, en el que se pone en práctica la comunicación audiovisual a distancia entre pacientes hospitalizados en aislamiento y sus familiares directos y se asegura la adecuada dotación a través de los dispositivos electrónicos donados a la Junta de Andalucía a todos los centros hospitalarios públicos y residencias de mayores en Andalucía con dicho fin.

La segunda vertiente del derecho a la información, aquella que guarda más conexión con la transparencia, presentó mayores deficiencias, en parte por la inicial dificultad de clarificar la información en sí misma (cómputo de casos confirmados, presión y carga de trabajo en los centros, e incluso falta de consenso en el procedimiento de cómputo en las distintas comunidades autónomas y el ajuste a los criterios impartidos a nivel estatal).

En cualquier caso, también en este aspecto un cambio relevante llegó en el mes de mayo, con la decisión de publicación semanal en el BOJA del Acuerdo del Consejo de Gobierno tomando conocimiento del **Informe de la Consejería de Salud y Familias sobre evolución de la pandemia en Andalucía, comprensivo de los relativos a los Centros sociosanitarios**, y sobre la respuesta del sistema sanitario ante los efectos de la infección por COVID-19 en centros residenciales y en domicilios de Andalucía, que desde entonces se sucede con la misma periodicidad.

En algunos casos minoritarios, aún vigente el estado de alarma, la comparecencia ante esta Institución tuvo por objeto conocer las posibilidades de alejar al familiar del peligro de la permanencia en el centro residencial, mediante la autorización de su **abandono del centro para su retorno al domicilio** (quejas 20/2098, 20/2242, 20/2256).

El análisis del planteamiento nos llevó a indagar sobre las previsiones normativas existentes al respecto, dado que una de las mayores dificultades con las que hemos tropezado en estos meses, ha venido de la mano de la homogeneización de la regulación en los aspectos troncales a través del mando único estatal, la profusión normativa, el cambio frecuente de las medidas para su adaptación a

las necesidades de la evolución de la situación y la existencia de espacios no contemplados entre las normas comunes y, por ello, expeditos a las decisiones de cada comunidad autónoma.

En este último caso parecía ubicarse la posibilidad de salida del centro residencial, cuya respuesta era diversa, no unívoca e incluso cambiante en cada territorio, como una muestra más de que la inestable y desconocida realidad, impedía mantener por mucho tiempo un criterio previo.

En Andalucía, la Instrucción de la Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica de 19 de marzo de 2020, acordó no autorizar la salida de las residencias en las que existiera algún positivo y el retorno en aislamiento de los residentes hospitalizados al alta; si bien, la Guía del Ministerio de Sanidad de 24 de marzo de 2020, derivada de la Orden SND/265/2020 y la posterior Orden SND 275/2020, sobre prevención y control en residencias, acordando suspender las salidas de centros de los residentes hasta la reevaluación del riesgo, con fundamento en las facultades derivadas del Real Decreto 463/2020 del estado de alarma, permitieron el dictado de una nueva Instrucción en Andalucía, la de 10 de abril, que autorizaba la salida al domicilio familiar de residentes, cumpliendo ciertos requisitos.

Huelga decir que los **nuevos ingresos y reingresos de los residentes en centros de mayores**, sus limitaciones y condicionantes, han sido regulados por normas sucesivas y muy cambiantes en función de la evolución de la pandemia, desembocando en la obligación de cada centro de establecer su propio Plan de Contingencia y régimen de visitas.

Para terminar de compendiar las inquietudes atendidas en esta Institución, referiremos las demandas recibidas en una última etapa, en la que el apaciguamiento aparente de la tasa de contagios, llevó a algunos familiares a cuestionar las **normas restrictivas de las visitas a las residencias**, instando una mayor amplitud en el régimen de horarios, frecuencia y salida al exterior, por considerarlo beneficioso para la salud anímica y necesidades afectivas de las personas mayores (quejas 20/4060, 20/4259, 20/4651, 20/5581 o 20/5876). Dado que cada centro ha de contar con su propio plan de contingencia y que las medidas de relación personal o su restricción dependen de múltiples factores, siendo el fundamental el de la incidencia de contagios, la posibilidad está subordinada a las medidas de seguridad en la protección

de la salud de los mayores y son asimismo diversas y cambiantes, para su adaptación a las circunstancias concurrentes.

La suspensión de visitas, la restricción de salidas de centros residenciales y la suspensión de nuevos ingresos inmediatamente acordados en el mes de marzo, como al comienzo señalamos, fueron matizándose y condicionándose de forma progresiva en los meses posteriores, hasta dejar paso a la vigente Orden de 22 de septiembre de 2020, de la Consejería de Salud y Familias, que contiene una regulación detallada de las medidas preventivas específicas para centros residenciales, que comprenden las generales para las visitas, las condiciones mínimas para salidas y visitas a los residentes, las salidas voluntarias al domicilio familiar y la forma de acreditar que se cumplen los requisitos pertinentes, la suspensión de salidas y visitas, los ingresos y regresos a los centros residenciales y el plan de humanización dirigido a mitigar los efectos negativos del aislamiento en las personas mayores.

En cuanto a la investigación recabada a través de la queja de oficio, de lo actuado a la fecha de redactar este Informe, nos interesa hacer constar que tanto la Consejería de Salud y Familias como la de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, han venido atendiendo los requerimientos de información sucesivos dirigidos desde esta Defensoría, cuyo contenido, en parte, hemos extractado a lo largo de esta exposición en sus aspectos esenciales.

Por una parte, la Consejería de Salud y Familias reconocía la "situación de excepcionalidad sin precedentes" y, en consecuencia, daba cuenta de la adopción de medidas asimismo excepcionales para paliar la pandemia, compendiando las producidas en Andalucía desde el día 13 de marzo en el ámbito residencial de centros de mayores, cuyo pilar de gestión sitúa en la creación de grupos provinciales de enfermeras gestoras de casos, a las que se encomienda la coordinación de la atención a personas dependientes en centros residenciales y ayuda a domicilio, con apoyo asistencial en el nivel de la Atención Primaria. Sobre esta base de funcionamiento, refería haberse dictado las recomendaciones de permanencia de mayores en centros residenciales con contagio vírico y las restantes medidas autonómicas sustentadas en normativa estatal (Orden SND/265/2020, de 19 de marzo, de ámbito estatal y Orden de la Consejería de Salud de 20 de marzo).

El informe refería que puesto que la Orden estatal determinó la clasificación en cuatro grupos de las personas mayores residentes, en función de su diagnóstico, sintomatología y contactos; el aislamiento entre grupos, individual o por cohortes y la sectorización de edificios y residentes; la adopción de las medidas consecuentes de control y tratamiento de la epidemia en los centros sociosanitarios se encomendó a la Dirección General de Cuidados Sociosanitarios, iniciándose el seguimiento diario de los mismos, a cargo este último de los profesionales de enfermería y con la intervención, en su caso, del médico de Atención Primaria.

A continuación desgranaba las medidas adoptadas en virtud de otras normas (Orden estatal SND/275/2020 y Acuerdo autonómico de 30 de marzo de 2020), para posibilitar la intervención de centros residenciales por la Administración competente en los casos en los que no es posible la sectorización íntegra, a diversos efectos, entre ellos la habilitación de establecimientos como espacios asistenciales en el plan de medicalización y la medicalización de centros residenciales.

En el plano estrictamente preventivo y diagnóstico, ofreció los datos de la práctica de pruebas PCR a determinado número de mayores residentes, así como la realización de test rápidos a la totalidad de las personas que viven en centros residenciales para mayores y de su personal y el inicio, en aquel momento, de una segunda vuelta de control; así como aludió a las actuaciones de la Administración sanitaria para la provisión de equipos de protección a los profesionales de residencias de mayores, materializadas mediante la distribución de material sanitario en dichos centros sociosanitarios.

Finalmente, afirmaba la existencia de medidas de coordinación entre la Consejería de Salud y la de Políticas Sociales, articulada a través de la Dirección General de Cuidados Sociosanitarios, conforme a la Orden de 20 de marzo de 2020, que la segunda concretó en comunicaciones semanales de información a la Consejería de Salud sobre las necesidades de material EPI y sobre las bajas y grado de ocupación de los centros residenciales, las comunicaciones por la Consejería de Salud a la de Políticas Sociales de traslados de residentes y, en todo caso, la actuación dentro de los márgenes normativos desarrollados por la Consejería de Salud en las doce Órdenes, cinco Acuerdos y una Instrucción emitidas hasta entonces por esta última.

Por su parte, la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, enumeró la adopción de diversas medidas precautorias, entre otros ámbitos, en los centros residenciales de personas mayores (suspensión de las visitas y de nuevos ingresos, restricción de salidas y suspensión del acceso del personal voluntario y del alumnado en prácticas); así como matizó los cambios operados en las mismas, en consonancia con los avances observados a nivel nacional en función de las diversas fases prefijadas para el cese del estado de alarma y de la evolución de la crisis sanitaria. Del mismo modo, detalló el procedimiento de cobertura de bajas de personal, por la vía de emergencia.

De forma específica, y al hilo de la iniciación de diligencias por la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, - al igual que para el resto del territorio se había acordado-, explicó que el número de contagiados y de fallecidos en los centros residenciales de titularidad propia, en número de 14, era diariamente comunicado a aquella.

A mediados del mes de agosto, sin embargo, tuvo lugar la **reaparición de nuevos brotes en residencias** y así conocimos el caso de la Residencia El Zapillo en Almería que, aunque no dio lugar a queja de ninguna persona interesada ante esta Institución, por su entidad motivó una petición particular de informe en el curso de la queja de oficio. A este brote, prontamente siguieron casos adicionales en diversos puntos del territorio, y la adopción precoz de autorización de medidas de restricción (salidas del centro residencial y visitas) que, aunque no vinculadas a ningún brote, se fundaban en el riesgo derivado de la tasa de contagios del Área sanitaria. Restricciones que, como decimos, se han acabado generalizando, ante el empeoramiento de la situación.

Esta Institución es consciente del desafío que el coronavirus está suponiendo para nuestra sociedad y de los esfuerzos denodados que su mitigación exige, asistiendo impotentes a las consecuencias devastadoras que ha venido comportando para la vida de los mayores en centros residenciales y, en estos momentos, a la elevada fragilidad de las barreras, normativas, sanitarias y físicas, que se levantan en torno a los mismos y, por esta razón, consideramos que, en la medida de lo posible, la respuesta más enérgica debe centrarse en persistir en las medidas de prevención, a través de una mejora en la anticipación y refuerzo de las medidas de control sanitario, a fin de alcanzar el conveniente equilibrio entre la preservación de la salud física sin menoscabo

de otras necesidades inherentes a la dignidad humana y al libre desarrollo de su personalidad.

Un instrumento importante es el del **modelo de atención sanitaria en los centros residenciales**, tantas veces cuestionado y debatido que, hasta estos tiempos, venía siendo objeto de un análisis no culminado. Así lo informaba la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud en un informe de junio de 2019 (queja 18/2871), en el que refería que los diferentes modelos asistenciales de los centros residenciales habían sido abordados por unos grupos de trabajo iniciados en 2018, con la finalidad de formular soluciones de mejora sobre aspectos relacionados con la atención a las personas mayores. En este cometido se detectó la necesidad de responder de una forma diferenciada y adaptada a las circunstancias de cada contexto, y planificar una organización de la atención a las personas mayores en los centros residenciales que pudiera dar respuesta a la realidad de cada área, definiendo tres opciones posibles: adscripción tradicional al centro de salud correspondiente; equipos de soporte a las residencias con enfermera gestora de casos; o creación de unidades de residencias.

Asimismo, afirmaba que a las conclusiones del análisis se había añadido el nuevo modelo de atención sociosanitaria promovido desde la pertinente Dirección General.

Entretanto, el Acuerdo de 26 de mayo de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se toma conocimiento de las medidas adoptadas por la Consejería de Salud y Familias para mejorar la atención sociosanitaria de Andalucía, ha establecido el modelo de organización de la atención sanitaria en los centros residenciales de personas mayores y otros centros sociosanitarios de Andalucía, que comprende 13 medidas para la mejora de la atención sociosanitaria.

La atención residencial de mayores se enfrenta, en conclusión, a múltiples interrogantes, desde el modelo mismo de gestión de este recurso y las mejoras que precisa, hasta el modelo para la atención sanitaria específica más conveniente. Pero, inevitablemente, la prioridad y la urgencia, es la de encontrar el modo que permita preservar la vida dentro de los centros, minimizando los riesgos.

La lucha sigue abierta, también persisten en el aire interrogantes, si bien consideramos que las personas mayores residentes en centros sociosanitarios han de tener voz para decidir respecto a su vida y destino y, del mismo modo,

consideramos que la implicación constructiva de sus familias puede tener un peso importante para encontrar la mejor opción en cada caso.

### 2.1.3. Recursos del Sistema de la Dependencia

Mención aparte merece el análisis a los recursos del Sistema de la Dependencia, cuyo funcionamiento irregular, fundamentalmente por dilaciones en el procedimiento, destacamos en todos los Informes Anuales, prácticamente desde su implantación en enero de 2017.

La declaración del estado de alarma y la situación insólita a que abocó la crisis sanitaria, con influencia en el funcionamiento ordinario de la Administración Pública por el establecimiento de servicios esenciales, la generalización de prestación del trabajo en modalidad no presencial (Real Decreto-ley 463/2020, Orden de 13 de marzo de 2020, por la que se adoptaron medidas preventivas de salud pública como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus y Orden de 15 de marzo de 2020, por la que se determinan los servicios esenciales de la Administración de la Junta de Andalucía con motivo de las medidas excepcionales adoptadas para contener la COVID-19), y la suspensión de términos y de plazos procedimentales (disposición adicional tercera del RD 463/2020), necesariamente había de acusarse en la tramitación de los expedientes del Sistema de la Dependencia, del mismo modo que en los de discapacidad. No en vano, hasta el día 1 de junio no tuvo lugar la reanudación del cómputo de plazos administrativos.

La suspensión de los servicios de atención presencial, incompatibles con el respeto a las medidas de preservación de la distancia social, afectó de lleno a la valoración o revisión del grado de dependencia, que juega un imprescindible papel inicial en el procedimiento, ya que el reconocimiento de esta situación o su actualización, condiciona la determinación del recurso adecuado y su intensidad.

De esta forma, si desde hace años son habituales las protestas de las personas por la demora que afecta a estas valoraciones, excediendo en mucho el lapso temporal que podría considerarse dentro de parámetros razonables, la suspensión de valoraciones por razones de salud pública ha agravado la situación preexistente.

Para su mejor ilustración podemos destacar el expediente en el que la promotora de la queja expone la demora en la valoración para la revisión de la situación de dependencia de su madre de 91 años de edad, solicitada en abril de 2019 (queja 20/0822). Tras numerosas actuaciones realizadas con la Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Sevilla desde su admisión a trámite en febrero de 2020, la interesada en uno de sus escritos nos volvió a trasladar su malestar manifestándonos, literalmente, lo siguiente:

*«Como les indicamos en la reclamación anterior, nuestra madre tiene en la actualidad 91 años y tiene una dependencia absoluta, no realiza ninguna actividad por sí misma. (...) Por lo que a día de hoy nos encontramos con la misma respuesta que a principios de año: las revisiones tardan mucho, está pendiente de valoración y parece que la COVID19 todavía lo ha retrasado más».*

Los cuantiosos informes recibidos de la Administración en respuesta a los distintos expedientes de queja, amparan el retraso en las citadas medidas de salud pública, -si bien también han indicado posteriormente su reanudación progresiva y escalonada, con impulso de oficio de todos los procedimientos pendientes de valoración, de conformidad con la Orden de 14 de mayo de 2020, por la que se adoptan nuevas medidas preventivas de salud pública en la comunidad autónoma de Andalucía como consecuencia de la situación y evolución de la pandemia por coronavirus (COVID-19).

En lo tocante al Programa Individual de Atención, es decir, con el reconocimiento del recurso del Sistema de la Dependencia por el que se hace efectivo el derecho, las demoras han venido siendo igualmente la tónica habitual y, con ello, tampoco ha quedado indemne a los condicionantes de la crisis sanitaria.

Ello no obstante, la naturaleza especial de esta cuestión, en la que los intereses en juego van más allá de la simple burocracia, por afectar al bienestar de personas con capacidad de autovalimiento mermada en mayor o menor intensidad, junto a la posible mayor desprotección generada por un confinamiento crítico, fue apreciada por los responsables públicos, que arbitraron medidas para propiciar una respuesta ágil, adaptada a la necesidad de eventuales demandas sociales perentorias.

El Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19), creó un dispositivo específico, la Comisión de Emergencia Social de ámbito provincial, dentro de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación y la Comisión autonómica para la coordinación de las actuaciones de emergencia social, con sede en la mentada Consejería, interviniendo en coordinación para canalizar las demandas ciudadanas precisadas de recurso, trasladadas desde la red de servicios sociales (comunitarios y de centros hospitalarios).

En esta previsión se enmarca el desarrollo del procedimiento de ingreso en centro residencial por emergencia social para las personas beneficiarias del Sistema de Atención a la Dependencia, que se vieron perjudicadas por las medidas adoptadas para evitar el contagio y la propagación de la pandemia; el abono del 100 % del coste de las plazas concertadas afectadas por las medidas adoptadas para evitar el contagio y la propagación de la pandemia; la Instrucción de la Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica de la Consejería de Salud y Familias para autorizar la salida del centro residencial al domicilio familiar para pasar allí el confinamiento, y reservar la plaza hasta el día 15 de junio; o el programa de humanización para pacientes hospitalizados y personas usuarias de centros residenciales de mayores en aislamiento debido a la COVID-19, para la adecuada dotación a través de los dispositivos electrónicos donados a la Junta de Andalucía, centros hospitalarios y residencias de mayores.

Asimismo, actuaciones diversas como, por ejemplo, la habilitación de correo electrónico y atención telefónica para la atención de dudas y consultas de los centros de personas mayores y población en general, habilitación de formularios web dirigidos a estos centros residenciales para recoger información, por un lado, sobre el estocaje y las necesidades de materiales EPI, y por otro lado, para recoger información sobre el grado de ocupación y personal activo de dichos centros.

Durante el estado de alarma han tenido presencia en las quejas presentadas ante esta Institución, dos asuntos que han tomado especial relieve, por un lado, la suspensión de las visitas domiciliarias por los profesionales de los

servicios sociales comunitarios para la elaboración de la propuesta de recurso, conforme a la normativa antedicha y, por otro lado, la dilación existente entre la propuesta de PIA y el dictado de resolución aprobatoria por las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

Fue asimismo la Orden de 14 de mayo de 2020, la que permitió la reanudación de las visitas domiciliarias, en una fase menos rigurosa del estado de alarma, propiciando la intervención de esta Institución para impulsar la normalización de la actividad.

A título ilustrativo, entre las investigaciones realizadas, citaremos la respuesta obtenida del Ayuntamiento de una capital de provincia andaluza (queja 20/1090), que destacaba la reasignación del expediente de la interesada a la trabajadora social de refuerzo, la imposibilidad de gestión por la declaración del estado de alarma sanitaria y la paralización de servicios presenciales; añadiendo la sobrecarga de trabajo de los profesionales, y el establecimiento de criterios de priorización para la realización de la propuesta de PIA.

Por último, en relación con el retraso en la aprobación de las propuestas de los programas individuales de atención, la Administración ha mantenido idéntico argumento al que concurría previamente al confinamiento, esto es, la pendencia del procedimiento y su tramitación observando el orden del artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En un tercer grupo de materias, abordamos las dificultades observadas en prestaciones y servicios concretos del catálogo del Sistema de la Dependencia, como el Servicio de Ayuda a Domicilio y los Centros de Participación Activa o Unidades de Estancia Diurna.

El funcionamiento del Servicio de Ayuda a Domicilio para personas en situación de dependencia, fue el primero que tuvo presencia en esta Institución a través de las quejas de los familiares de sus beneficiarios, debido a que el riesgo que su prestación generaba para personas, fundamentalmente mayores, sin que el personal auxiliar a su cargo contara entonces con los equipos de protección que permitieran su dispensación en condiciones de garantizar la prevención de contagio.

La inicial suspensión en el servicio que hubo de acordarse entretanto se hacía aprovisionamiento de equipos, generó las protestas de quienes exigían su reposición (quejas 20/1719, 20/1736, 20/1766, 20/1782, 20/1801, 20/1839, 20/1926, 20/1978, 20/2436, 20/2968, 20/3305), o demandaban el suministro a las auxiliares de equipos de protección (quejas 20/1751, 20/1753, 20/1764, 20/1830).

Como en todos los campos de la vida, opiniones ha habido para todos los gustos: desde quienes ceñían su demanda a una adecuada información sobre el alcance de la medida y su previsión, pasando por quienes pedían su dispensación en condiciones de seguridad, quienes renunciaban al servicio de forma cautelar para velar por su ser querido, hasta quienes, seguramente por razones personales que no juzgamos, insistían con vehemencia en su reanudación a toda costa, o no consentían siquiera una reducción de su intensidad.

Tuvimos en ese tiempo la impresión de que reinaba el desconcierto y la confusión, que si bien causaba alarma social en unos, no había despertado la conciencia del peligro en otros, por lo que la primera obligación de esta Institución fue la de desplegar una labor de concienciación, que necesariamente pasaba por apelar a la responsabilidad personal y a la asunción siquiera fuera transitoria de solidaridad familiar e intergeneracional.

La suspensión de la ayuda a domicilio, con establecimiento de servicios mínimos, efectivamente, se produjo como medida provisoria y cautelar por razonables motivos de garantizar la seguridad de las personas dependientes, en su mayoría mayores, beneficiarias del servicio, por la carencia de equipos de protección de las auxiliares y la potencialidad de estas profesionales para diseminar el virus, al trabajar de domicilio en domicilio.

El abastecimiento de equipos de protección individual, el desarrollo de protocolos y la dotación presupuestaria acordada al efecto, con el anuncio estatal de suplementos de crédito destinados a que las CCAA pudieran financiar prestaciones básicas de los servicios sociales en apoyo de las familias o los ayuntamientos destinar superávit de 2019 a financiar políticas sociales, entre otras, permitió la reanudación del servicio, si bien con una reorganización que implicó en muchos casos la disminución de su intensidad, en la medida en que debían priorizarse necesidades sobrevenidas y dar cabida en el servicio a dependientes procedentes de Unidades de Estancia Diurna, cerradas durante la pandemia, y a personas sin red social de apoyo.

Al margen del cumplimiento de esta misión primaria, desde esta Defensoría iniciamos actuaciones en los supuestos individuales que lo precisaron, dirigiéndonos a distintas corporaciones municipales, con la finalidad de recabar información sobre el protocolo de actuación establecido, puesto que uno de los asuntos que más preocupaba a las familias era la escasa información recibida y la incertidumbre.

Las recomendaciones que guiaron la organización emanaron del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, concretamente el Documento Técnico de Recomendaciones de Actuación desde los Servicios Sociales de atención domiciliaria ante la crisis por la COVID19, y en el ámbito autonómico del Acuerdo de 30 de marzo de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se toman en consideración las recomendaciones formuladas por la Consejería de Salud y Familias para garantizar la prestación del servicio de ayuda a domicilio.

Todas ellas en una misma línea, presidida por el apartado 3.2 del documento técnico de recomendaciones presentado por el Ministerio, sobre la reconfiguración del contenido de las atenciones domiciliarias prescritas en esos momentos de forma personalizada atendiendo a las circunstancias de cada dependiente. Lo que permitía distintas posibilidades, desde el incremento de intensidades horarias o asistenciales, la incorporación de nuevas tareas imprescindibles, la reducción de la intensidad, la sustitución por llamada diaria de teleasistencia o incluso la renuncia temporal del servicio.

A modo de ejemplo, podemos citar el expediente de queja 20/1719, en el que la persona interesada nos exponía que mediante llamada telefónica de personal del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, se le comunicó la suspensión del servicio de ayuda a domicilio prestado a su madre con Gran Dependencia.

El citado Ayuntamiento, nos participó las medidas adoptadas durante el estado de alarma que, en síntesis, han sido: medidas de información a todas las personas beneficiarias del SAD, garantizar la atención de las necesidades básicas estableciendo la reconfiguración de la prestación de servicios priorizando aquellas personas más vulnerables, servicios presenciales para aquellas personas dependientes que carecían de apoyo familiar, determinación de las actuaciones que se llevarían a cabo en todo caso, verificación de la adecuada atención para aquellos dependientes que renunciaron al servicio

voluntariamente, así como el reinicio del mismo tras su solicitud, integración de nuevos servicios de atención domiciliaria, entre otras.

Asimismo, del análisis de la información recibida por otros ayuntamientos, y de las normas y directrices emitidas durante el estado de alarma, hemos apreciado que las personas beneficiarias del servicio de ayuda a domicilio y todas las que han tenido que incorporarse a su prestación tras el cierre de los centros de día han sido tenidas en cuenta. De hecho, las personas que profesionalmente se ocupan de atender a las dependientes fueron eximidas de las limitaciones de movilidad, con la finalidad de que pudiesen seguir prestando servicios para el cuidado de las personas dependientes.

Precisamente por ello, desde esta Institución consideramos que la eficaz reorganización del servicio para que pudiese llegar a todas las personas que necesitan valerse del mismo, sin ponerlas en riesgo ni tampoco poner en peligro a las personas que lo dispensan, es el criterio que ha determinado las decisiones adoptadas. Máxime cuando existen personas que no cuentan con red familiar de apoyo que pueda asumir su cuidado, que deben ser atendidas sin excusa, aunque ello suponga contar con la generosidad de las dependientes que tienen la fortuna de una familia dispuesta a preocuparse por su atención, seguridad y bienestar.

Para terminar y de forma muy sintética, mencionaremos que, del mismo modo que ocurrió en las residencias de mayores, también los centros de participación activa (en adelante CPA), los centros de día para personas mayores y los centros ocupacionales para personas con discapacidad, acusaron la pandemia con medidas precoces que incidieron en su actividad, acordándose su cierre preventivo.

En los primeros, su actividad quedó suspendida hasta la entrada en vigor de la Orden de 19 de junio de 2020, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la comunidad autónoma de Andalucía para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19), una vez superado el estado de alarma, modificada por la Orden 25 de junio de 2020.

Como acompañamiento de esta suspensión, se articularon dos medidas: la contratación con carácter de emergencia de un servicio domiciliario de catering para los beneficiarios que disfrutaban del uso del servicio de comedor de estos

centros en situación económica precaria; y, referente al personal adscrito a los CPA, su reubicación en otros centros de trabajo durante la suspensión del servicio.

En centros de día, la suspensión de su actividad se ha mantenido hasta la entrada en vigor de la Orden de 4 de junio de 2020 por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública para los centros de día en Andalucía como consecuencia de la situación y evolución de la pandemia por coronavirus (COVID-19).

Como medidas contextualizadas en la suspensión, destinadas a evitar perjuicio a los beneficiarios, la Administración informó de la correlativa suspensión de la obligación de la aportación económica entretanto no se retomase la actividad, el abono del 80 % del coste de las plazas concertadas, siempre y cuando se mantuviese el empleo, y se realizase un seguimiento proactivo de aquellos casos con mayor vulnerabilidad, y por último, criterios de priorización del retorno de las personas.

Al tiempo de estas líneas, los peligros de contagio en algunos de estos centros han motivado el cierre temporal y las discrepancias de los familiares de los afectados, que consideran que el criterio no guarda coherencia con el seguido en los centros educativos.

#### 2.1.4. Vulnerabilidad socioeconómica

Todas las crisis se ceban con los más débiles, y la que atravesamos, como por todos es sabido, con más razón, puesto que aun siendo de índole sanitaria, sus consecuencias son acusadamente económicas.

Precisamente por ello han sido numerosas las medidas normativas adoptadas a nivel estatal y autonómico en el nivel, digamos, más preventivo, es decir, el dirigido a sostener económicamente la capacidad de resistencia de empresas, trabajadores dependientes y autónomos, que si bien no son colectivos en riesgo de exclusión social de partida, podrían ser abocados a esta situación en virtud de las condiciones restrictivas impuestas por la crisis.

Más difícil ha sido, sin embargo, abarcar la protección de aquellas familias o personas que ya presentaban una situación de vulnerabilidad socioeconómica al llegar el mes de marzo y que no contaban con derecho a prestaciones de

protección social, ni, en lo sucesivo, podían aspirar a vislumbrar el desempeño de algún cometido laboral remunerado.

El agravamiento de la situación de pobreza severa en nuestro país y, con ello, el incremento de los niveles de vulnerabilidad socioeconómica, ha sido constatado desde diversas fuentes, entre otras, en el informe de Cáritas Diocesana de 9 de junio de 2020, que dibujaba un panorama desolador.

Para el Defensor del Pueblo Andaluz ha supuesto un reto duro pero inigualable, poner toda la capacidad de nuestro cometido al servicio y apoyo de todas y cada una de las personas que han tenido la valentía de compartir la dureza de su situación.

Han sido muchas, por cierto, en una demanda abrumadora, que aunque no ha dejado de tener presencia en ningún momento, fue más patente en los primeros meses de confinamiento. En su práctica totalidad relatando la falta de trabajo, la carencia de ingresos, urgiendo con vehemencia acceder a alguna prestación o ayuda de emergencia social, que les permitiera cubrir sus necesidades básicas y las de su familia, comer, en definitiva, lamentando la ausencia de techo o la acumulación de facturas por suministros básicos y, en resumen, rezumando desesperanza y clamando no solo amparo, sino aún más allá, la posibilidad de ser escuchadas.

Una experiencia impactante para quienes servimos en esta Institución, el constatar la impotencia y el sentimiento de abandono de quienes, por no encontrar respuesta primaria en los servicios sociales, han llamado a la puerta del Defensor, que ha hecho inexcusable nuestra intervención en todos los planos posibles, el fundamental, el de información y orientación.

Ejemplos hay muchos, como éste del 17 de marzo: *"Buenos días Sr. Defensor del pueblo, si por el coronavirus no se trabaja ni en hacienda para ayudas alquiler, ni en dependencia, ni servicios sociales, qué va a ser de las personas en exclusión social, como mi caso. Prefiero que me entre el coronavirus a estar pasando hambre y necesidades yo y mis hijos". O este otro: "Estamos en cuarentena y aislados y no podemos salir, nos buscábamos la vida con chapuces o buscando chatarra para el día a día, con esto de que no podemos salir es imposible dar de comer a 4 menores dos de ellos que tenían desayuno, almuerzo y merienda subvencionado y ahora ya no lo tienen, igual que ayudan*

*a la gente que pierde su trabajo por el coronavirus también existimos las personas en riesgo de exclusión social, para el gobierno deberíamos ser todos iguales ya que nosotros también trabajábamos y en su día perdimos el puesto de trabajo, nosotros somos una familia de 6 miembros dos adultos y 4 menores e intentamos ponernos en contacto con servicios sociales y Cáritas y no se encuentran disponibles, nuestro caso es importante somos una familia que un día nos quedemos sin trabajo y no tuvimos otra opción que ocupar una vivienda dicha vivienda tiene luz pero el agua tenemos que buscarla”.*

Hemos reiterado en numerosos apartados de este Informe la confusión inicial que siguió al confinamiento decretado en el estado de alarma, no solo por la proliferación de normas y medidas nacidas al efecto, de difícil seguimiento, sino por la ausencia de una infraestructura administrativa adecuada para prestar el servicio en una nueva modalidad de trabajo, la no presencial, agravada por el incremento de la demanda ciudadana.

Efectivamente, ha sido nota común la denuncia de paralización de la Administración, la falta de respuesta por la imposibilidad de entablar contacto con el personal de los servicios sociales de los diferentes ayuntamientos y, en este sentido, los relatos de quienes referían incansables llamadas a los teléfonos habilitados, en un intento desesperado de poder gestionar la petición de alguna ayuda de emergencia social.

No pocas de las personas afectadas referían tener menores a su cargo, otras, vivir en soledad y sin soporte familiar, sin que tampoco faltaran las que referían padecer alguna enfermedad que las situaba en situación de mayor desvalimiento.

La cuestión de fondo, ya avanzada, era unívoca: su falta de recursos les hacía precisar alimentos y productos de higiene y no podían hacer frente a las facturas.

El simple acceso al alimento, lamentablemente, ha sido una constante: *“los servicios sociales están tardando mucho en ingresar las ayudas de emergencia, un mes y medio para hacer el ingreso, dicen que el Ayuntamiento tiene pocos trabajadores. En esta situación que estamos pasando y que no se puede salir de casa y que no adelanten las ayudas... Los niños que estaban en el comedor de los colegios tampoco llevan la comida a domicilio. Lo estamos pasando muy mal”. “Tengo 36 años. No tengo casa, ni familia, ni trabajo, ni*

*ingresos, ni ayuda social. Estoy pasando mucha necesidad, no recibo nada del banco de alimentos y aunque he intentado que mi trabajadora social me gestione la solicitud de la renta mínima de inserción social en Andalucía, no lo he conseguido, porque la declaración del estado de alarma ha motivado que me anulen la cita que al efecto tenía asignada y no tengo certificado de firma digital o medios informáticos para poder hacerlo por mí misma. Solo quiero que me den alimentación para poder comer”.*

A través de las actuaciones emprendidas con los ayuntamientos implicados, conocimos la situación de desbordamiento del personal de los servicios sociales, los canales de contacto telefónicos habilitados, las ayudas disponibles y, en cada caso particular, la respuesta ofrecida, con resultado diverso, lógicamente.

En todos los casos, el acceso a productos básicos en el ámbito municipal, bien por su entrega material, o bien evolucionando hacia tarjetas con el saldo pertinente, para su uso en establecimientos adheridos a los respectivos programas y entrega a través de entidades. En esta labor, han tenido una intervención importante las entidades de colaboración en el ámbito social, como Cruz Roja.

Por su parte, la Junta de Andalucía diseñó el “Programa extraordinario de ayuda en materia de necesidades básicas a la población en situación de vulnerabilidad ocasionada por la COVID-19”, más conocido como Tarjeta Monedero, aprobado en la sesión del Consejo de Gobierno de 20/04/2020, dirigido a la protección social de familias en situación económica vulnerable durante la crisis sanitaria derivada de la pandemia (BOJA de 06/05/2020).

El mecanismo, similar al establecido a nivel municipal, y dotación de 7 millones de euros de fondos propios de la comunidad autónoma andaluza, consiste en la asignación de una prestación variable (entre 150 y 250 euros), por un período inicial de cuatro meses, a favor de familias en situación de vulnerabilidad devenida de causas diversas, que cargada en una Tarjeta Monedero permite la compra directa de bienes de consumo de primera necesidad, con el carácter de prestación de carácter extraordinario.

Este programa autonómico de garantía alimentaria se inició en el mes de junio, si bien no estuvo exento de polémica en su nacimiento, por la discrepancia del Consejo Andaluz de Colegios Profesionales de Trabajo Social, que expresó

ciertas inquietudes sobre la opción elegida para la gestión de la Tarjeta Monedero y, más específicamente, reprobó que la misma no fuese incardinada en el ámbito de los Servicios Sociales Comunitarios, como puerta de entrada al Sistema Público de Servicios Sociales. Además de añadir otras consideraciones alusivas a la mayor dificultad en su acceso para los ciudadanos, derivada de la intervención de Organizaciones No Gubernamentales en su gestión, concretamente Cruz Roja.

Por lo que a esta Institución atañe, sin restar un ápice de importancia al relevante papel que dentro de la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de nuestra comunidad autónoma, diseñado por la Ley de Servicios Sociales de Andalucía 9/2016, corresponde desempeñar a los Servicios Sociales y, particularmente a los comunitarios, estimamos prioritario que en esta ocasión el camino quedara expedito para aliviar las necesidades de sus beneficiarios, que, a la postre, entendimos que constituía la realidad más imperiosa. Sin perjuicio de hacer el seguimiento oportuno en la adecuación de su desenvolvimiento, a la luz de lo que nos trasladaran las personas interesadas en acceder a la misma.

Y precisamente en este punto, hemos de aludir a las quejas recibidas al respecto. Algunas centradas en la ausencia o denegación de información sobre la Tarjeta Monedero por parte de los servicios sociales comunitarios; otras sobre la solicitud de la misma sin obtener respuesta; su reconocimiento sin entrega material; o aquellas que objetan frente a su denegación; y, puntualmente, en los momentos más próximos, las que refieren no haber recibido la recarga mensual.

Hemos de decir que la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación nos remitió el modelo de gobernanza del Programa, aclarando que la prestación únicamente es incompatible con la percepción simultánea de una ayuda de emergencia social de los servicios sociales comunitarios para el mismo concepto, por lo que, nada obsta a su concesión sucesiva.

En lo que se refiere a la posible ausencia o denegación de información acerca de la tarjeta por parte de los servicios sociales comunitarios, la Consejería destacó la coordinación de estos con las unidades de Cruz Roja, respecto, eso sí, de los municipios concretos en que hubimos de demandarle información (como ejemplo, Benalmádena, en la queja 20/4215), si bien carecemos de datos para

alcanzar una conclusión contraria y, desde luego, estamos convencidos de que cualquier defecto de información alegado por la ciudadanía, ha obedecido -a la saturación por la demanda, teniendo en cuenta el compromiso vocacional que los profesionales de este ámbito despliegan en su quehacer diario.

En algún ayuntamiento se ha descrito el procedimiento aplicado, indicando que las tarjetas asignadas a cada municipio en función de su población dan lugar a la remisión a Cruz Roja de los informes sociales de los Servicios sociales comunitarios, para su asignación en función de las necesidades sociales detectadas, bien en expedientes abiertos, bien por llamada de la persona interesada, y la entidad materializa la entrega.

En resumen, el resultado en cada supuesto ha sido diverso: desde la subsanación de la dificultad a nuestra instancia, hasta la constatación de la falta de tramitación de este recurso por la concurrencia de un supuesto incompatible, hasta la situación aún sin aclarar, por estar en curso, sobre la razón de la falta de recarga del importe mensual. En cualquier caso, aún estamos en fase de recabar datos y analizar el conjunto de los obtenidos.

Hemos de decir que la sobrecarga en la atención y respuesta, no solo ha residido en los Servicios Sociales, sino que también ha alcanzado a las entidades, en este caso Cruz Roja, dado que algunas personas han manifestado haber sido informadas de saturación que retrasa la entrega de la tarjeta.

Finalmente, a pesar de las carencias sociales advertidas, es preciso recalcar que la vulnerabilidad social abierta por la crisis sanitaria, ha sido objeto de decisiones paliativas estatales, autonómicas y locales, tanto a través de la aprobación de suplementos de crédito en el Presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para financiar los programas de servicios sociales de las comunidades autónomas (Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo); como mediante dotaciones presupuestarias del Gobierno Andaluz y su aplicación a programas y prestaciones específicos; contando igualmente con la expresa previsión de medidas en el ámbito local.

Sucintamente nos gustaría aludir a las previsiones improvisadas para la atención a las personas sin hogar, ese colectivo que padece las más duras condiciones de vida habitualmente y que por motivos personales y sociales se enfrenta a las más elevadas barreras para sobrevivir.

Los tiempos críticos demandan suma de fuerzas y de esfuerzos y solidaridad nacional. Tal vez, los servicios sociales puedan cumplir esta función vertebradora tan necesaria para hacer efectiva la aspiración del Estado social.

### 2.1.5. Renta mínima de inserción social en Andalucía

Uno de los instrumentos más valiosos para salvaguardar de la necesidad a los miembros de la colectividad en situación precaria, es el derecho subjetivo a la renta mínima de inserción social en Andalucía, regulado por el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, y en vigor desde enero de 2018, cuya finalidad declarada es la de erradicar la marginación y la desigualdad y luchar contra la exclusión social, -a través de una prestación económica que garantice la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y, al propio tiempo, promover su inclusión e integración a través de planes de inserción socio-laboral.

Como antaño sucediera con su precedente, el llamado "salario social" (ingreso mínimo de solidaridad), la elevación del rango legal y la naturaleza del derecho, no han impedido la persistencia de las demoras en su resolución, favorable o desestimatoria, aunque desde enero de 2018 ello suponga la vulneración, por demora, en dar efectividad a un derecho subjetivo y, lo que es más grave, privar de una vida más digna a quienes reúnan los requisitos para el reconocimiento de una prestación por derecho propio y no subordinada a políticas sujetas a la voluntad de los temporales dirigentes de cualquier Administración.

Y no la han impedido por una razón esencial: la tasa de pobreza de la comunidad autónoma andaluza y el avance en la precarización del empleo y de las condiciones laborales, hacen que el volumen de solicitantes de este tipo de prestaciones mínimas no solo no mengüe, sino que necesariamente se incremente, lo que, a su vez, incide en los medios y recursos que la Administración ha de dedicar a su tramitación, que no crecen en equivalencia proporcional a la demanda. Amén de otras causas que no traeremos a colación en este Informe.

Pues bien, a mediados del año 2018 esta Institución inició las primeras actuaciones de oficio dirigidas a corregir las disfunciones de la nueva renta

mínima ([queja 18/3061](#)) y, desde entonces, ha sido incesante el río de quejas individuales registradas sobre el particular, del que hemos dado debida cuenta en los Informes Anuales de 2018 y 2019, a cuya consulta remitimos. En todo caso, la conclusión alcanzada por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, tras el encargo de los pertinentes estudios de mejora, pasaba por acometer una profunda reforma de la normativa reguladora de este derecho que, llegado 2020 no se había materializado, con demoras de hasta 18 meses en la resolución de expedientes en diversas provincias andaluzas.

En semejante escenario, la consecuencia del advenimiento de la crisis económico-sanitaria y el confinamiento general de la población, solo podía deparar un deterioro de la situación que, por lo que a esta Institución atañe, se manifestó con un incremento de peticiones sin precedentes, todas ellas fundadas en el legítimo derecho de obtener la conclusión demorada de la solicitud de renta mínima o de poder acceder por vez primera a ella.

La declaración del estado de alarma supuso un duro golpe para las personas impedidas de salir a la calle a ganarse la vida por medios informales, como forma de supervivencia alternativa, asimismo para aquellas en búsqueda de empleo y para las que lo perdieron en estos días.

El cierre de las puertas de los servicios sociales y la imposibilidad de contactar telefónicamente con estos o con cualquier Administración, impedían conocer el estado de la solicitud de renta mínima o el de su renovación, recibir o atender requerimientos pendientes de subsanación de la solicitud o, en fin, formalizar inicialmente la petición de reconocimiento de la prestación y, desde luego, suponían la pérdida de esperanza en alcanzar su concesión.

En el plazo de unos meses, el Defensor del Pueblo Andaluz igualó el número de quejas equivalente a todo un año ordinario y redobló sus esfuerzos en ofrecer respuesta diligente a las angustias reflejadas en la historia personal relatada en los cientos de escritos recibidos, causantes de gran pesar en nuestro ánimo.

Un caso entre seiscientos, que resume todos: *"Hola señor mío, me pongo en contacto con usted porque tengo problemas con la renta mínima, la solicité en septiembre de 2018. Hace ya 19 meses y estoy en una situación vulnerable, tengo corte de agua y luz y no tengo para comer y tengo una hija pequeña. Ya no puedo más, por favor haga usted algo con todos los afectados, estamos*

*mal y asustados. Podría llegar nuestra ayuda o, señor mío, ayudar. Gracias. Pd: no tengo saldo para llamar a la Junta de Andalucía, le dejo mi número por si puede ayudarme”.*

Junto a las quejas individuales, la problemática de fondo en esta tesitura se acometió a través de una actuación de oficio ([queja 20/1814](#)) que, en esta ocasión -dada la urgencia concurrente y el conocimiento sobrado de la problemática-, prescindió de cualquier investigación previa, para dirigir de plano la correspondiente resolución a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, sobre las medidas extraordinarias a adoptar en materia de renta mínima de inserción social en Andalucía, durante el estado de alarma sanitaria.

En dicha resolución, de fecha 20 de marzo, cuya consulta puede realizarse a través del enlace anterior, destacábamos que no obstante las ingentes previsiones normativas y fácticas improvisadas por los responsables públicos en breves días, en un intento de prever las necesidades plurales de amplios sectores de actividad y proteger a determinados colectivos sociales y, en particular, a las personas más vulnerables, ninguna disposición había proveído a las necesidades de las personas que por encontrarse en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, tenían en curso expedientes de rentas mínimas.

Con fundamento en la experiencia de las persistentes y graves deficiencias en la gestión administrativa de este derecho subjetivo, la certeza del volumen importante de solicitudes pendientes de resolución y el incremento exponencial de nuevos peticionarios urgidos por los efectos de la crisis, abogamos por tres medidas imprescindibles: garantizar la continuidad en la gestión ordinaria de los expedientes de renta mínima, adoptando las medidas oportunas para remover los impedimentos que obstaran a dicha gestión por el personal de la Administración incardinado en su ámbito competencial y adscrito a este cometido, en la modalidad de teletrabajo, con la consecuente incorporación entre los servicios esenciales de la gestión provincial de los expedientes; por propiciar el impulso y resolución de las solicitudes tramitadas por el procedimiento de urgencia social y de los expedientes de unidades familiares integradas por personas de menor edad; así como por instar la ampliación automática de la prestación. Propuestas que deben encuadrarse en el contexto de una crisis sanitaria entonces incipiente (20 de marzo) y, por ello, incardinadas en un período inicial de quince días, que, aunque entonces no podíamos saber, llegó a extenderse hasta el 21 de junio.

El Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo, por el que se establecen medidas administrativas extraordinarias y urgentes en el ámbito social y económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Consejera de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación y con vigencia limitada al estado de alarma, arbitró un procedimiento extraordinario de concesión de solicitudes de renta mínima de inserción social de Andalucía, en la modalidad de urgencia o emergencia social; un procedimiento extraordinario de ampliación; y el mantenimiento de las prestaciones, es decir, la prórroga automática de las prestaciones que vencieran durante la vigencia del estado de alarma, fijando en los tres supuestos los pertinentes requisitos. Del mismo modo, arbitró las medidas que posibilitaran dar continuidad a la tramitación de los expedientes.

Prácticamente un mes más tarde, el Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), reforzó las medidas antedichas en materia de renta mínima, acordando, en esencia, reconocer como nueva situación de emergencia social la de unidades familiares con menores y las unipersonales, con vigencia temporal hasta los tres meses posteriores al levantamiento del estado de alarma; establecer una prestación extraordinaria de cinco meses en los supuestos de solicitudes formuladas por unidades familiares con menores y unipersonales, cuando sea imposible la acreditación de los requisitos precisos para resolver la solicitud y aplicable únicamente a las peticiones presentadas desde el 1 de abril hasta el 31 de julio de 2020; y, entre otras, incrementó el plazo de duración de las ampliaciones, que queda fijado en 12 meses, introduciendo modificaciones normativas en el Decreto-ley 3/2017, regulador de la renta mínima de inserción social en Andalucía, así como en el Decreto-ley 6/2020, anteriormente citado.

En este sentido, los solicitantes de renta mínima no incluidos en la priorización de las reformas normativas, se alzaron haciendo valer su derecho con fundamento en la antigüedad de la solicitud y, ciertamente, desde el punto de vista humanitario, ninguna prioridad cabe a igualdad de necesidad y vacuo resulta hablar de prelación en relación con una prestación que, por definición, está prevista para situaciones todas ellas urgentes y perentorias.

A pesar de ello, a partir de junio afloraron también dificultades en la resolución de expedientes de urgencia o emergencia social para unidades familiares con menores a cargo y, mayoritariamente los de solicitantes unipersonales; discrepando por su parte los beneficiarios de la prestación extraordinaria por cinco meses, respecto de su plazo y posible pérdida del pago de atrasos, al no conocer exactamente la vía o modalidad por la que habían accedido a la renta mínima.

Las reformas normativas adoptadas venían a coincidir sustancialmente con las medidas recomendadas por la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz en la Resolución de 20 de marzo y, aunque suponían un importantísimo avance, la prolongación del estado de alarma y el propósito anunciado a nivel estatal de aprobación de un Ingreso Mínimo Vital de ámbito estatal, urgían avanzar un paso más hasta la regularización definitiva del derecho subjetivo, superando las demoras generales, en provincias como Sevilla, Cádiz y Málaga. Petición que dirigimos a la Consejería de Políticas Sociales por escrito de mayo de 2020.

En esta tesitura, el 22 de junio emitimos una segunda resolución en la misma queja de oficio ([queja 20/1814](#)), cuyo texto está igualmente disponible en la web del Defensor del Pueblo Andaluz, que partiendo de la entrada en vigor del Ingreso Mínimo Vital, aprobado por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, como derecho subjetivo en la modalidad de prestación económica no contributiva de la Seguridad Social y su interconexión con la renta mínima andaluza, subsidiaria de aquél, instaba a la reconfiguración de la renta andaluza en el nuevo marco legal.

Recomendamos por ello a la Consejería aludida, el dictado de resolución que pusiera término a todos los procedimientos de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía incursos en mora, priorizando sin dilación los que datan de los años 2018 y 2019, con derechos devengados conforme a la normativa de aplicación; la concreción de las disposiciones de derecho transitorio que permitan el encaje entre la Renta Mínima de Andalucía y el Ingreso Mínimo Vital; el despliegue de una adecuada difusión, comunicación o notificación, que permitan a la población en general y a los peticionarios de Renta Mínima, en particular, conocer y cumplir sus obligaciones sobrevenidas respecto del Ingreso Mínimo Vital, para no ver defraudadas sus expectativas legítimas; y dar a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía una nueva regulación legal

que permita reconfigurar este derecho subjetivo y su pervivencia compatible con el Ingreso Mínimo Vital.

Muchas personas encontraron respuesta en este camino. Acudimos a la misma persona cuyo testimonio, del mes de marzo, consignamos más arriba, que nos escribió en el de julio: "*Buenas tardes, gracias, ya la estoy cobrando, gracias, mil millones de gracias*". Una frase que compensa la inmensa preocupación que en estos meses nos ha acompañado, al posar los ojos en las palabras urgiendo ayuda de cada escrito.

Por lo demás, es lo cierto que la entrada en vigor de este último ingreso estatal, ha venido a complicar el panorama previo para las personas afectadas, tanto por su adopción sin la necesaria coordinación ni comunicación con las comunidades autónomas con sistemas de garantía de ingresos mínimos, como por la demora en la resolución del Ingreso Mínimo Vital, acuciado por un gran volumen de peticiones claramente previsible a la luz de la experiencia previa de las autonomías y por la insuficiencia de personal para absorber la demanda.

Ello ha generado nuevas quejas ciudadanas, lamentando en esta ocasión el retraso en el acceso a esta nueva prestación estatal, las dificultades añadidas por nuevos trámites y burocracia administrativa y aduciendo perjuicios en relación con la renta mínima por la previa necesidad de resolución de un ingreso mínimo vital incurrido en mora.

Alegan los interesados que la solicitud del ingreso mínimo supone haber dejado de percibir la renta mínima de inserción social en Andalucía; que desconocen la razón de la suspensión del abono en muchos casos, al no haber recibido notificación; que las nuevas solicitudes o peticiones de ampliación de la renta autonómica no son tramitadas hasta la resolución del ingreso mínimo estatal, que tampoco llega; y que es confusa la información y asesoramiento que reciben desde las Administraciones implicadas (autonómica o local), temiendo las consecuencias de algún error de trámite en la maraña burocrática.

*"Buenas, yo hace varias semanas presenté un escrito explicando mi caso; estaba cobrando la ampliación de la rmi y me la anularon sin avisarme, no he cobrado ni agosto ni septiembre, y el Imv lo solicité y pone que está en estudio y no sé por qué me han cortado la renta ni por qué no se aprueba el ingreso mínimo. Ahora no cobro nada".*

También aluden a demoras en la resolución del ingreso mínimo vital, a errores en la resolución, a dificultades de información y presentación de la solicitud, o a la denegación conforme a una capacidad económica del ejercicio anterior, desactualizada: *“somos una familia numerosa, padres de 3 hijos menores de edad, carecemos de recursos económicos y el ingreso mínimo vital nos ha sido desestimado por superar los ingresos en años precedentes, a pesar de que no alcanzaron los 10.000 euros. Debería tomarse en cuenta que no tenemos nada en estos momentos, ni siquiera prestación por desempleo. Vivimos de la ayuda de los vecinos y de la entrega de alimentos por Cáritas”*.

A la espera del posicionamiento definitivo de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, esta Institución le ha dado traslado de la necesidad de adoptar una decisión que aclare el contexto de la renta mínima, mostrando nuestro convencimiento de que subsista con un ámbito de cobertura compatible con el ingreso mínimo estatal, que permita dar amparo a todas las personas urgidas de protección social sin demora, que queden extramuros del mismo.

No sería justo terminar sin enfatizar el esfuerzo de la Consejería de Políticas Sociales para amparar las necesidades sobrevenidas en estos duros meses, aunque nuble toda satisfacción la amarga experiencia vivida junto a las personas que han acudido a esta institución en este año y la conciencia de saber que muchas solo han alcanzado su pretensión, por la precipitación de unos acontecimientos tristes para todos.

### 2.1.6. Discapacidad

Reproduciremos en este apartado, para concluir el análisis del funcionamiento de la Administración pública durante el estado de alarma y la crisis sanitaria, las consideraciones expresadas en el correspondiente al Sistema de la Dependencia, en cuanto al alcance que la suspensión de plazos administrativos ha supuesto para el procedimiento dirigido a la valoración del grado de discapacidad, y por idénticas razones, es decir, un estado previo de demora en todos los centros de valoración y orientación, igualmente reflejado en los Informes Anuales de esta Institución, a cuyo contenido nos remitimos.

Baste por ello aludir a la persistencia de las quejas ciudadanas sobre el particular y, de forma significativa, a las respuestas obtenidas de las diferentes

Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, que además de reiterar el incremento sustancial de las solicitudes, la pluralidad de actuaciones a cargo de los centros de valoración y orientación, la congelación de la plantilla o la disminución de sus miembros, añadían un atraso adicional derivado del estado de alarma, con la suspensión de plazos y la imposibilidad de valoraciones presenciales.

Los retrasos más relevantes, por lo que vamos conociendo en nuestro quehacer diario, se concentran en las provincias de Málaga, Cádiz, Jaén, Córdoba y Sevilla, que llegan a alcanzar un tiempo de resolución que duplica el plazo máximo de seis meses.

El informe recibido en el mes de septiembre de 2020, no obstante, nos daba traslado del inicio por la Consejería competente de un Plan de Choque, como forma de mejorar los plazos de resolución, materializado en la contratación de personal de diferentes perfiles profesionales hasta final de año; la dotación presupuestaria para la realización de horas extras por parte del personal de plantilla, efectuando valoraciones en horario de tarde; la prórroga por un año de las revisiones de oficio con vencimiento anterior al 30 de septiembre; el impulso del registro telemático; refuerzo del teléfono de atención a la discapacidad; y canalización de las solicitudes por canales alternativos al Registro presencial.

Igualmente conocemos que en cada Centro de Valoración se están adoptando mejoras de gestión, tales como la reestructuración de citas para incrementar las presenciales, el impulso de valoraciones que puedan realizarse con sustento documental y, la que destacamos por su utilidad, la digitalización de todos los expedientes orientada a permitir la gestión en modalidad de teletrabajo.



## 2.2 EDUCACIÓN

### 2.2.1. Introducción

**Uno de los ámbitos más afectados por las medidas de contención de la propagación de la pandemia ocasionada por la COVID-19 ha sido la educación.** El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 recoge, en su artículo 9, dos medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación. Estas medidas se concretaron, por un lado, en **la suspensión de la actividad educativa presencial** en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza y, por otro, en **el mantenimiento de las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y «online», siempre que resultara posible.**

Algunos organismos internacionales como la Unesco, la ONU o la OMS no han dudado en resaltar el profundo impacto que la suspensión de la actividad docente presencial ha tenido en el ejercicio del derecho a la Educación. También han apuntado dichos organismos la necesidad de recuperar la actividad educativa para que no se incremente la desigualdad en el ámbito educativo ya existente, destacando el papel que la escuela representa como instrumento para transmitir al alumnado y al resto de la comunidad educativa información vital sobre cómo protegerse a si mismo y a sus familias.

**Por lo que respecta al ámbito de la comunidad autónoma andaluza,** la Consejería de Salud y Familias<sup>1</sup> estableció la suspensión desde el 16 al 27 de marzo de 2020 de la actividad docente presencial en todo el Sistema Educativo Andaluz, conforme al ámbito de aplicación establecido en la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía. Seguidamente la Consejería de Educación y Deporte, en virtud de las atribuciones que le confiere el artículo

.....  
<sup>1</sup> Orden de 13 de marzo de 2020, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la Comunidad de Andalucía como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19). (Boletín Extraordinario número 5 de 13/03/2020).

3.6 de la señalada Ley de Educación, dictó una Instrucción<sup>2</sup> con el objeto de favorecer la continuidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje y garantizar la organización y funcionamiento de los centros durante el periodo de suspensión de la actividad docente presencial como consecuencia de las medidas establecidas a raíz del virus COVID-19.

Conforme a esta Instrucción, se dejaba en manos de los centros educativos, con fundamento en el ámbito de su autonomía, la misión de adoptar las medidas para garantizar la continuidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje y la coordinación docente, atendiendo entre otras, a la edad del alumnado, la tipología del centro, la etapa y el tipo de enseñanza. Por su parte, los equipos docentes fueron designados como los encargados de adaptar las tareas y actividades de manera que pudieran ser desarrolladas por el alumnado en su domicilio.

### 2.2.2. De un modelo asistencial a otro telemático

Así las cosas, de un día para otro, se produce un cambio radical en sistema de enseñanza, pasando de un modelo presencial a otro telemático, lo que obligó al profesorado y a los equipos directivos a desarrollar la ardua y titánica tarea de poner en marcha una nueva modalidad de transmisión de conocimientos a distancia a través de aplicaciones interactivas, clases online, videoconferencias, etc. Y todo ello combinando estas nuevas actividades con las clásicas del encargo de tareas y deberes de seguimiento.

**La enseñanza telemática, por tanto, se debió implantar de forma apresurada y sin la necesaria y adecuada planificación,** generando con ello importantes vicisitudes y no pocos problemas en el desarrollo de las actividades educativas que debían desarrollar el alumnado desde sus casas. La puesta en funcionamiento de esta nueva modalidad de enseñanza, probablemente por la premura con la que debió ser adoptada, **no fue acompañada de unas pautas o instrucciones detalladas y claras sobre cómo debía desarrollarse este novedoso proceso de enseñanza-**

.....  
<sup>2</sup> Instrucción de 13 de marzo de 2020, de la Viceconsejería de educación y deporte, relativa a la suspensión de la actividad docente presencial en todo el sistema educativo andaluz por orden de 13 de marzo de 2020 de la Consejería de salud y familia.

**aprendizaje online** en el Sistema educativo andaluz. Esta ausencia de directrices ha sido, a nuestro juicio, una de las principales razones por la que el buen desarrollo de las actividades escolares para el alumnado haya estado condicionado en gran medida por la motivación del profesorado y por la implicación de los equipos directivos de los centros docentes.

**La descripción de este escenario no obsta para que debemos reconocer el trabajo que la Consejería de Educación y Deporte ha llevado a cabo** desde el día en que se decretó el cierre de todas las aulas de Andalucía, y las sucesivas prórrogas. Un trabajo que ha tenido como objetivo garantizar los medios adecuados para que en unas circunstancias tan excepcionales como las vividas durante el confinamiento se pudieran continuar impartiendo las distintas enseñanzas y materias curriculares. Nos referimos, por ejemplo, a medidas como el reforzamiento de la plataforma Moodle Centros para que alcance a la comunidad educativa y el profesorado pueda impartir docencia online; adaptación y ajustes del Sistema de Información Séneca para absorber la demanda; o el refuerzo de la atención en las plataformas educativas digitales y publicación del espacio web eAprendizaje.

Por otro lado, **la disparidad en el desarrollo de la enseñanza telemática quedó reflejada en las reclamaciones que los ciudadanos presentaron ante la Defensoría.** Fueron muchas las quejas de familias que se lamentaban de las graves dificultades encontradas para que sus hijos pudieran seguir el proceso educativo por la elevada carga de trabajo impuesta a los alumnos. Y, en sentido contrario, también se recibieron reclamaciones de familias por lo que consideraban una dejadez de funciones del centro docente ya que las tareas escolares impuestas eran totalmente insuficientes para un adecuado desarrollo y evolución del proceso de enseñanza.

Así las cosas, mientras que algunos alumnos tuvieron perfectamente planificadas, controladas y supervisadas sus tareas escolares, pudiendo continuar con su proceso de aprendizaje vía telemática; otros, por el contrario, se debieron conformar con recibir propuestas generales de actuación, sin una planificación reglada, y sin la necesaria supervisión del centro escolar, dependiendo el desarrollo de las tareas de la voluntad pero sobre todo de la disponibilidad de padres y madres.

Esta situación puso en tela de jaque a muchas familias que no dudaron en criticar la dificultad para adaptarse a criterios cambiantes, la multiplicidad de plataformas y canales para la docencia, aparte de los problemas para conciliar su trabajo con el necesario apoyo educativo a sus hijos, sobre todo en Infantil y Primaria donde los alumnos son menos autónomos. **Para muchos padres y madres ha sido una auténtica odisea compaginar el teletrabajo con su labor de ayuda y seguimiento de las tareas escolares**, especialmente en el caso de las familias más numerosas.

Por otro lado, **el profesorado y los equipos directivos debieron desarrollar una ingente labor de adaptación para desempeñar sus cometidos de forma eficiente**. No faltaron los lamentos de quienes tienen encomendada la importante tarea de enseñar como consecuencia de la ausencia de instrucciones claras y criterios unificados para abordar la actividad docente durante el cierre de las aulas. Ello les provocó un sentimiento de abandono y cansancio. A lo largo de toda la fase de confinamiento los medios de comunicación se hacían eco de la necesaria improvisación a la que debían ir recurriendo el profesorado para hacer posible la continuidad del proceso educativo.

Aprovechamos estas páginas para **reconocer públicamente el enorme esfuerzo realizado por los profesionales de la educación** para dar continuidad a los procesos de enseñanza-aprendizaje a través de medios telemáticos en unos momentos ciertamente difíciles y convulsos. Vaya desde aquí nuestro agradecimiento.

En otro orden de cosas, **los criterios para la evaluación de las enseñanzas impartidas de forma telemática, o mejor dicho, la ausencia de esos criterios en tiempo, generó también incertidumbre en la comunidad educativa**. El problema surge porque, a finales del mes de marzo, la Administración educativa todavía no había ofrecido indicaciones sobre cómo habría de realizarse la evaluación del segundo trimestre del curso, ni tampoco respecto de las actividades a realizar por parte del alumnado durante el periodo en el que estuviera suspendida la actividad docente presencial.

Este asunto se solventó con la publicación de otra Instrucción<sup>3</sup> donde se recogía, entre otros principios, que se primaría el repaso y la recuperación

3 .....  
 3 Instrucción de 23 de abril de 2020, de la Viceconsejería de Educación y Deporte, relativa a las medidas educativas a adoptar en el tercer trimestre del curso 2019/2020.

sobre lo trabajado en los dos primeros trimestres del curso, poniendo el foco en los aprendizajes imprescindibles; y se avanzaría en lo previsto en las programaciones para el tercer trimestre, cuando sea posible para el alumnado, y se considere que beneficiará su promoción académica. Una vez más, la norma recurre al principio de autonomía pedagógica y organizativa de los centros, para la planificación y el desarrollo de la actividad en este nuevo contexto de aprendizaje, así como para la toma de decisiones.

### 2.2.3. Brecha digital en la educación

Pero, sin duda, uno de los principales problemas derivado del cierre de las aulas y el establecimiento de las enseñanzas de forma telemática ha sido que **una parte del alumnado no dispone en sus hogares de los medios y recursos tecnológicos necesarios y adecuados para desarrollar la actividad lectiva de manera virtual**.

Esta realidad evidencia, con toda su crudeza, la existencia, ya anterior a la pandemia, de una **brecha digital sufrida por la población más vulnerable**, o lo que es lo mismo, **una brecha social que ahora se manifiesta de esta manera**, y que pone de relieve la necesidad de implementar las medidas adecuadas para paliar esta lacra que, una vez más, golpea a quienes se encuentran en una situación económica y social más precaria. Es cierto que esta brecha digital entre el propio alumnado ha venido preocupando desde hace tiempo, sin embargo, es en estos momentos cuando sus negativos efectos se han hecho más evidentes y sus soluciones más necesarias.

El éxito de este novedoso sistema de enseñanza telemática impuesto tras el cierre de las aulas se encontraba condicionado, qué duda cabe, por la conectividad en las viviendas del alumnado y por las competencias digitales. Pero, lamentablemente, ni todos los hogares disponen de conectividad o con la adecuada calidad; ni todas las familias disponen de los dispositivos electrónicos necesarios para que niños y adolescentes desarrollen de forma telemática las actividades educativas impuestas por la escuela.

Ante esta realidad, fueron varias las iniciativas promovidas mayoritariamente por algunos ayuntamientos, en coordinación con los centros docentes, para

facilitar ordenadores o tablets y conexiones a internet con el propósito de que ningún alumna o alumno se quedaran atrás. Pero estas iniciativas –impagables– no dejan de representar una mínima parte de un problema de gran importancia, tanto cuantitativa –puesto que son miles los hogares con niños y niñas en toda Andalucía que no tienen acceso a la enseñanza telemática–, como cualitativa –en cuanto a la calidad de la enseñanza que recibirán aquellos que no cuentan con esta posibilidad–.

Además de ello, hemos de tener presente **las particulares circunstancias de cada familia, y las dificultades en las que se encuentran**, como ya hemos señalado, **para poder ofrecer a sus hijos e hijas la ayuda y el apoyo que necesitaban**.

Para ilustrar esta realidad podemos citar algunos ejemplos. Es el caso de una familia compuesta por los progenitores y dos menores, el padre trabajaba de sol a sol; la madre, auxiliar de ayuda a domicilio, trabaja cinco horas de lunes a viernes y algún sábado; los niños, una pequeña de cinco y otro de diez, pasaban la mañana con su tía y dedicaban la tarde a ponerse al día con los deberes de la escuela, para lo que únicamente contaban con el teléfono móvil de la madre, así que no tenían con qué seguir la rutina escolar. Debían turnarse para utilizar el móvil, y a esta falta de material para seguir el día a día de la educación a distancia suman otro problema: ayudar en los deberes, para lo que los progenitores no se encontraban capacitados.

También señalamos como ejemplo la situación de una familia compuesta por la madre y sus tres hijos de cuatro, ocho y diez años, respectivamente, que van al mismo centro. El problema se multiplicaba, de esta manera, por tres. La progenitora alegaba que en su casa no dispone de medios para que sus hijos siguieran las clases, más que nada, por el mero hecho de que tenían el mismo horario lectivo, pero no tres ordenadores. Ella había tratado de conseguir las tareas para sus hijos a través del móvil o fotografías, pero con la obligatoriedad de acceder a los libros establecida posteriormente, según comunicó el centro docente, a través del portal de Anaya, no podría realizar dicha actividad. De hecho, fue clara con la maestra de uno de sus hijos y le había dicho que no quedaba otro remedio que suspenderlo, puesto que no podría realizar las tareas una vez que estas tuviesen que efectuarse a través de libros digitales.

En este contexto, **la Defensoría ha reclamado que se establezca como objetivo prioritario para las Administraciones públicas procurar los medios adecuados a aquellos hogares en los que no se dispone del material informático o dispositivos adecuados y suficientes, o conexión a la red de internet**, para garantizar a todos los alumnos y alumnas el acceso y disfrute de su derecho constitucional a la educación en igualdad de condiciones que el resto del alumnado que sí dispone de estos medios.

Sin perjuicio de lo anterior, se inició una **investigación de oficio** ante la Consejería de Educación para conocer las medidas concretas implementadas por la Administración educativa para evitar la “desconexión” que sufre el alumnado afectado por las circunstancias descritas, así como las medidas de apoyo que posteriormente va a requerir para no sufrir el desfase en el aprendizaje respecto del alumnado que sí ha tenido acceso a la enseñanza telemática desde el inicio del confinamiento (queja 20/2575).

En respuesta a esta investigación, la Administración educativa señaló que, conscientes de la problemática y de la importancia de que el alumnado pudiera continuar su actividad formativa, facilitó un total de 7.401 tablets y 7.871 tarjetas SIM para la conexión a internet, priorizando el reparto de este material entre el alumnado matriculado en centros que estén desarrollando planes de compensación educativa, en centros ubicados en zonas de la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social-Intervención en zonas desfavorecidas en centros determinados con un índice socio cultural 1, y también la priorización al alumnado en curso de finalización de etapa.

Además de la medida indicada, se alude por la Consejería de Educación a la puesta en marcha del programa “El cole en casa con la banda”, una iniciativa realizada en colaboración con Canal Sur que ha tenido como objetivo reforzar el apoyo y la atención educativa a todo el alumnado de educación Infantil y Primaria que se encontraba en sus viviendas por el confinamiento. Especialmente esta iniciativa habría beneficiado a los niños y niñas que mayores dificultades han tenido para acceder a recursos telemáticos.

Para paliar este problema, y de cara al recién iniciado curso 2020/2021, la Administración educativa ha puesto en marcha una **iniciativa denominada**

«**transformación digital**»<sup>4</sup>. Un concepto que incluye actuaciones dirigidas a la mejora y modernización de los procesos, procedimientos y hábitos de las organizaciones educativas y de las personas que, haciendo uso de las tecnologías digitales, mejoren su capacidad de hacer frente a los retos de la sociedad actual. Teniendo en cuenta su inminente implantación, esta Defensoría prestará una singular atención al desarrollo de la señalada iniciativa, así como a los recursos asignados para su puesta en funcionamiento y desarrollo.

#### 2.2.4. Las TIC para una educación inclusiva

Continuando con este asunto, hemos de resaltar, por otro lado, **el protagonismo que han adquirido las Tecnologías de la información y comunicación (TIC) para el proceso de inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales**. Un alumnado, no lo olvidemos, expuesto aún a mayor vulnerabilidad y desigualdad en el acceso a su educación en las especiales circunstancias tras la suspensión de la presencialidad en las aulas.

Ciertamente las TIC se han considerado como una herramienta muy valiosa, dado el papel que pueden desempeñar en el desarrollo de una educación flexible e individualizada, evitando las limitaciones de los sistemas tradicionales y ofreciendo un canal más sencillo de acceso a las fuentes de conocimiento y formación, al mismo tiempo que facilitan un aumento de la autonomía, una mejora de la integración social y la comunicación interpersonal del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

La suspensión de la actividad educativa para este tipo de alumnado desde que se acordó el cierre de los centros docentes, si no se potencia el seguimiento de su proceso por vía telemática, puede conllevar a una desconexión del ámbito educativo. Una desconexión que de prolongarse en el tiempo incrementa el riesgo de fracaso escolar y abandono temprano del Sistema educativo. Si el acceso a las TIC de este alumnado se muestra imprescindible en una situación de normalidad, en las especiales circunstancias derivadas de la suspensión de

.....  
<sup>4</sup> Instrucción de 31 de julio de la Dirección General de Formación del Profesorado e Innovación Educativa, sobre medidas de transformación digital educativa en los centros docentes públicos para el curso 2020/2021.

las clases presenciales, se convirtió en irrenunciable para seguir avanzando en su educación. Caso contrario, estos niños y niñas se verán afectados por una doble exclusión y marginación.

Y en este ámbito de la educación especial debemos señalar las vicisitudes acontecidas en **el proceso de enseñanza del alumnado con discapacidad auditiva**. Conocimos que durante la suspensión de las clases de forma presencial por el coronavirus, estos alumnos no estaban recibiendo de manera telemática el apoyo imprescindible de los intérpretes de lengua de signos.

Estos profesionales son contratados a través de la adjudicación de la prestación del servicio a la empresa con la que mantienen la relación laboral. Desde que se decretó el estado de alarma, a las intérpretes –en su mayoría mujeres–, se les estuvo facilitando información contradictoria sobre su situación laboral, ya que, al parecer, la Agencia Pública Andaluza de Educación (APAE) no concretaba las medidas que debían seguir para continuar desarrollando sus cometidos. Después fueron informadas por su empresa de que no se iba a proceder a ningún tipo de ERTE porque se mantendrían sus puestos de trabajo, sin embargo, cuando preguntaron cómo y qué medios se les iba a facilitar para continuar con su actividad de manera telemática la Agencia Pública informó de que no podían ejercer su actividad porque sus contratos se encontraban “suspendidos”.

Al parecer, la Administración contratante habría facilitado a la empresa la partida necesaria para que pudiera abonar las nóminas a las intérpretes a pesar de tener su actividad paralizada. Pero, paradójicamente, el alumnado con discapacidad auditiva, que debía continuar con sus obligaciones formativas, seguía sin poder acceder a este servicio indispensable. Y ello porque la Junta de Andalucía había equiparado todos los servicios externalizados sin distinguir entre los que son prescindibles durante el estado de alarma, como el comedor o el transporte escolar, y los que son irrenunciables, como la interpretación de la lengua de signos española, tal como se concibe en la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera en Andalucía.

En este contexto, iniciamos una **investigación de oficio** ante la Consejería de Educación para conocer con exactitud la situación del alumnado con

discapacidad auditiva así como las medidas que se van a adoptar o, en su caso, ya se hayan adoptado, para posibilitar que aquel siga recibiendo el apoyo de los especialistas en lenguaje de signos (queja 20/2615).

La respuesta obtenida confirma la ausencia del servicio de intérpretes de signos en estas especiales circunstancias. En efecto, la Agencia Pública Andaluza de Educación procedió, en cumplimiento de la Instrucción de 13 de marzo de la Viceconsejería de Educación y Deporte, a la suspensión de todos los contratos de servicios educativos que gestiona durante la suspensión de la actividad docente presencial, incluidos los intérpretes de lengua de signos, habiéndose recibido instrucciones específicas de reanudación del servicio por parte de la Consejería de Educación. En cualquier caso, para la prestación telemática de dicho servicio hubiese sido necesario formalizar nuevos contratos ya que se necesitarían, por parte de las empresas adjudicatarias, determinados medios de teletrabajo para su personal cuyo coste no se incluía en los contratos iniciales.

### 2.2.5. Nuevo escenario para el curso escolar 2020/2021

**Y si este era el panorama descrito en el pasado curso escolar, sin duda, el más inédito de la historia reciente, son muchas las dudas, temores e inquietudes que se cernían de cara al comienzo del curso escolar 2020/2021,** previsto para mediados del mes de septiembre. Un curso cuya vuelta presencial a las aulas y su continuidad viene condicionada por la evolución de la pandemia, es decir, el número de rebrotes que aquella y durante su desarrollo se fuesen detectando.

Ciertamente el curso escolar 2020/2021 se presentaba también con muchas incertidumbres y grandes retos a superar: dispositivos suficientes para que todo el alumnado pueda seguir las enseñanzas de forma telemática en caso de que no fuera posible el reinicio de forma presencial, inversión en infraestructuras y personal, revisión del curriculum, o mayores recursos para el alumnado con necesidades educativas especiales, entre otros.

A lo anterior habría que añadir el escepticismo de muchos profesionales de la docencia y equipos directivos que se mostraban preocupados y molestos con

una administración educativa que, en su criterio, se habría amparado, durante el curso 2019-2020, en la autonomía de los centros para no aportar soluciones a los múltiples problemas surgidos durante el confinamiento, ni tampoco recursos, o la realización de inversiones necesarias para cumplir de cara al futuro con las recomendaciones establecidas por las autoridades sanitarias para evitar los contagios del coronavirus en el ámbito escolar.

**Los problemas para el curso 2020/2021 comenzaron con la formalización de las matrículas.** Conocimos, a través de las consultas recibidas en nuestro Servicio de atención e información a la ciudadanía, a través de las redes sociales y por las numerosas noticias aparecida en la prensa, que miles de familias no podían matricular a sus hijos e hijas en sus respectivos centros docentes por problemas técnicos sufridos en los servidores de la Secretaría Virtual de la Junta de Andalucía.

A pesar de que tras detectarse las incidencias iniciales se procedió por la Administración educativa a triplicar la capacidad de dichos servidores, este hecho no evitó que persistieran los problemas de colapso en la red, de modo que en muchas ocasiones los usuarios debieron estar varias horas intentando acceder a la matriculación online sin poder conseguirlo.

Dado que el plazo de matriculación concluía el lunes día 8 de junio, las familias se encontraban desconcertadas porque finalizado el mismo no hubieran podido formalizar las matrículas, desconcierto que compartían los propios centros docentes, algunos de los cuales aconsejaron a las familias que se acercaran al centro a formalizarla de manera presencial, que era precisamente lo que se trataba de evitar, esto es, que padres y madres se desplazaran a los colegios.

Ante tales hechos, iniciamos una **investigación de oficio** con la Administración educativa para comprobar las medidas adoptadas para solventar los problemas técnicos citados, así como sobre la posibilidad de prorrogar el plazo de matriculación en el caso de que no se pudieran resolver los problemas surgidos con la celeridad que requiere la premura de dichos plazos (queja 20/3528).

**Pero la principal preocupación de toda la comunidad educativa se centra en la organización del curso académico 2020/2021 para cumplir con las medidas impuestas por las autoridades sanitarias para evitar los contagios del COVID-19 en las escuelas.** La evolución

de la amenaza para la salud pública de la pandemia obligaba a anticipar las medidas que deben regir el ejercicio educativo. Con el propósito de crear un entorno escolar seguro tanto para el alumnado como para el profesorado, se han debido adoptar medidas de distinta naturaleza de cara a la vuelta a las aulas. Estas medidas han sido recogidas en unas Instrucciones de la Viceconsejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía<sup>5</sup>, de 6 de julio, elaboradas conforme a los criterios y directrices dictadas por las autoridades sanitarias<sup>6</sup>.

Dichas instrucciones, desglosadas en 22 aspectos, han sido comunicadas y difundidas a los distintos centros educativos afectados por las mismas, a fin de estudiar sus contenidos y disponer de las medidas organizativas propias de cada centro en el marco de tres principios de actuación: entorno escolar seguro; autonomía y flexibilidad organizativas; y actividad docente presencial.

Podríamos resumir el mencionado proceso emprendido de cara al curso 2020/2021 en base a unos principios previos y comunes que se han fijado desde la autoridad educativa. Dichos principios deberán aplicarse en cada centro en el marco de esas capacidades de autonomía y flexibilidad y desplegarse con una relación de medidas específicas desde cada colegio o instituto función, lógicamente, de la evolución de la situación sanitaria. De este modo, **cada centro docente ha debido elaborar su propio protocolo de medidas**, con una serie detallada de aspectos de obligada regulación y que se han incluido formalmente en cada Plan de centro.

Sin embargo, **la puesta en práctica de algunas de estas actuaciones está resultando ciertamente complicada** teniendo en cuenta las posibilidades materiales y logísticas de muchos centros educativos. La antigüedad de los inmuebles donde se ubican algunos colegios e institutos, la escasez de espacios en los mismos o la insuficiencia de personal, son algunos factores que convertirán en una utopía el distanciamiento social exigido por las autoridades sanitarias.

.....  
 5 Instrucciones de 6 de julio de 2020, de la Viceconsejería de Educación y Deporte, relativas a la organización de los centros docentes para el curso 2020/2021, motivada por la crisis sanitaria de la COVID-19.

6 Orden de 19 de junio de 2020, de la Consejería de Salud y Familias, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la CCAA de Andalucía para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19), una vez superado el estado de alarma.

Sobre este asunto, las protestas de algunos equipos directivos de los centros no se hicieron esperar. Considera dicho colectivo que no puede recaer sobre el mismo toda la responsabilidad del desarrollo de las medidas establecidas por las autoridades sanitarias para una vuelta segura a las aulas, tanto para el alumnado como para el profesorado, sin que se les faciliten los recursos necesarios para su correcta implementación.

Argumentan también que las instrucciones impartidas por la Administración educativa han generado más confusión que certezas y desconocían —en el mes de julio— el personal extra con el que contarían al inicio del curso en septiembre, lo que dificultaba los planes de organización. La falta de espacio en las aulas para cumplir con el distanciamiento social, insuficientes porteros para habilitar varios accesos en las salidas y entradas, y comedores con escasa superficie o demasiados usuarios para dividirlos en más turnos y permitir la separación, y un sinfín de elementos más, son realidades presentes en un elevado número de centros docentes andaluces que dificultan o imposibilitan la adopción de las medidas impuestas.

Desde que se publicaron las Instrucciones de la Viceconsejería de 6 de julio, **la Institución ha sido testigo del malestar de diferentes miembros de la comunidad educativa por los problemas derivados de las vicisitudes de tipo organizativo** en el sentido comentado. Un nuevo sistema de organización de colegios e institutos que va a suponer para el personal docente, de apoyo y la plantilla del resto de servicios un sensible aumento de funciones que afectará al ámbito de sus actuales responsabilidades, al menos como estaban definidas antes de la «nueva normalidad».

Del mismo modo, el entorno de apoyos y refuerzos que se proclaman desde la Administración educativa para la consecución de los fines aludidos ha generado iniciativas entre los equipos de los centros para anticipar esos posibles recursos añadidos en materias como los servicios complementarios de limpieza y desinfección, o de otras funciones que son aportadas por las autoridades municipales. **Tampoco en esta particular responsabilidad local, a escasos días del comienzo de las clases, se habrían concretado las efectivas disponibilidades de refuerzos que se deberán aplicar** de un modo generalizado o programado. Más bien, los ejemplos que hemos conocido vienen a reiterar las trabas y carencias que pesan en los servicios

municipales que anticipan sus propias dificultades para aportar su alícuota parte de esfuerzo, y refuerzo, ante el nuevo curso escolar.

En esta compleja situación se venían produciendo anuncios por las autoridades educativas de medidas de incremento de personal docente con unos contingentes muy destacados de plazas (se llega a hablar de 6.300 contrataciones) que, aunque provocaba una innegable expectativa, no terminaban por concretarse en destinos específicos que vendrían a facilitar las labores de estudio y distribución de esfuerzos que en estos precisos momentos, y que no mucho después, se debían reflejar en los planes, protocolos y medidas que se redactan en estas fechas anticipadas.

**Nos encontrábamos ante una situación en la que los protagonistas del Sistema educativo evidenciaban, como en pocas ocasiones, la fragilidad ante un reto de la vida docente** del inminente curso en el marco de una amenaza sanitaria que deben obtener en las funciones públicas la mejor garantía para decidir esas medidas de protección para la salud de todos los colectivos, procurando las condiciones más acordes con sus intereses superiores.

En suma, una difícil situación para el alumnado y no menos delicada responsabilidad de los integrantes del ámbito educativo. Además, este enorme reto, por su dimensión y ausencia de precedentes, implica a las facetas más delicadas y comprometidas del Sistema, como son la educación compensatoria y la educación especial.

Teniendo en cuenta la trascendencia social del asunto, **el titular de la Institución realizó unas declaraciones públicas solicitando que se escuche a la comunidad educativa en este trascendental proceso para llegar a un consenso.** Es evidente que en las actuales circunstancias, cuando el virus amenaza de forma continuada, van a existir problemas y dificultades, al igual que ocurre en el resto de sectores, pero se trata de construir soluciones en base a un consenso.

Asimismo **el Defensor demandó públicamente de la Consejería de Educación y Deporte que clarificara las instrucciones impartidas para la vuelta a las aulas y diera certidumbre en el reparto de recursos de los que iban a disponer los equipos directivos** de los centros para cumplir

con las medidas impuestas por las autoridades sanitarias. También **abogó por que no se escatimen dichos recursos y que no se repita la situación padecida durante el confinamiento, con efectos devastadores para la educación como consecuencia de la brecha digital.** Concluyó su declaración el Defensor **solicitando coordinación entre la Administración educativa, los ayuntamientos y docentes y pidió expresamente generosidad a toda la comunidad educativa** para que hagan un esfuerzo de entendimiento ante esta nueva situación.

Sin perjuicio de dichas declaraciones, el panorama incierto en aquel momento justificó por parte de esta Defensoría una **investigación de oficio** para conocer las iniciativas adoptadas por la Administración educativa para promover actividades de clarificación de las instrucciones dictadas entre los profesionales destinatarios; los dispositivos o canales de consulta y apoyo en la adopción de los criterios organizativos para los centros; y la asignación específica por centro del repertorio de medios de refuerzo personal y material anunciados (queja 20/4797). También se mantuvo en el mes de agosto una reunión de trabajo entre el titular de la Institución y el Consejero de Educación para poner de manifiesto todas las vicisitudes que se estaban produciendo en torno a la vuelta a las aulas.

En respuesta a la investigación de oficio recibimos un documento recopilatorio de «un decálogo para una vuelta al cole segura» cuyos principios básicos giran en torno a la responsabilidad compartida; participación diálogo y compromiso; coordinación; información y formación; recursos personales; recursos y materiales; flexibilización; organización; servicios complementarios; y documentación. Este documento contiene, en base a cada uno de los principios señalados un conjunto de respuestas a las diferentes dudas y cuestiones planteadas por las personas a las que se encomienda las funciones de dirección de los centros docentes.

Nadie sabe con exactitud a dónde nos llevará esta crisis sanitaria inédita y sin precedentes. Tenemos muchas más dudas que certezas. Parece que el fin de la pandemia está condicionado a los avances venideros en la medicina. Pero hasta que ello ocurra, hasta que se encuentre la vacuna contra el virus o un medicamento que permita su tratamiento **el Sistema educativo debe responder a la «nueva normalidad».**

En los primeros días del mes de septiembre **comienza el curso 2020/2021 de forma presencial, confirmándose las incertidumbres que se cernían en los meses estivales sobre su desarrollo.** Unos días antes del inicio **recibimos en la Institución un ingente número de quejas** de familias mostrando su preocupación y desasosiego por tener que llevar a sus hijos a los colegios sin que previamente se les hubiera garantizado un entorno seguro. Este temor se hace más patente en el caso del alumno vulnerable por padecer patologías previas que podrían complicarse de forma grave en caso de ser infectados por la COVID-19. Las quejas también reflejan el miedo a que el alumno que no padece patologías previas pudiera contraer la enfermedad y contagiarla a algún miembro de la unidad familiar con una grave enfermedad. En otros casos, se cuestiona por padres y madres la necesaria presencialidad en las aulas y abogan por las enseñanzas telemáticas apelando para ello a sus facultades inherentes a la patria potestad para decidir esta cuestión. En estos casos, muestran su desazón con el hecho de que la no asistencia sea considerada como un supuesto de absentismo escolar según declaraciones de la propia Fiscalía.

Desde luego no podemos por menos que **compartir la preocupación de las familias**, que se suma a la de muchas personas, con responsabilidades de distinto tipo, en relación con el inicio del nuevo curso educativo 2020/2021 ante los riesgos de la pandemia. Desde luego, la prevención reclamada es perfectamente comprensible en relación con las necesidades de seguridad para toda la comunidad educativa en este complejo escenario.

El mensaje que deseamos transmitir desde esta Institución, como Defensor del Menor de Andalucía, es que **el curso escolar 2020/2021 debe desarrollarse de forma presencial con normalidad dentro de la excepcionalidad, con el consenso, la responsabilidad y la generosidad de toda la comunidad educativa, y siempre velando por el interés superior del menor.**

En efecto, abogamos por la **presencialidad** del alumnado en las aulas. Ese sistema presencial se adopta, en el marco de un amplio consenso de las autoridades educativas españolas y de los países de nuestro entorno europeo, para garantizar el aprendizaje en condiciones de equidad, evitando las desigualdades puestas de manifiesto con la enseñanza virtual sobrevenida

tras la declaración del estado de alarma y para garantizar el ejercicio de otros derechos del alumnado imprescindibles para su desarrollo integral (juego, participación socialización, etc.). Desde luego también contribuye la presencialidad a la conciliación de la vida familiar y laboral de las familias así como a la reactivación de la maltrecha economía provocada por la crisis sanitaria.

Es evidente que **esta modalidad de enseñanza debe ir precedida inexcusablemente de la adopción de todas las medidas necesarias para garantizar el derecho a la salud** del alumnado, del profesorado y del resto de personal que presta servicios en los centros docentes, adoptando para ello todas las medidas de prevención y protección. Se trata de crear un «entorno escolar seguro». Se trata de cumplir de forma rigurosa con todas y cada una de las recomendaciones establecidas por las autoridades sanitarias, invirtiendo a tal fin todos los recursos personales y materiales necesarios, incluyendo la contratación de personal docente y de apoyo.

En este contexto, **una de las medidas más demandadas por las familias es la reducción de los ratios** en las aulas. Es evidente que atendiendo a las peculiaridades de cada uno de los centros, esta opción no siempre es posible y viable. Recordemos que el Gobierno de la Nación recomendó que la ratio sea de 20 alumnos para Primaria aunque no se ha pronunciado, al menos de momento, sobre el número de alumnos en Secundaria.

Conocemos, tal como se ha dejado constancia en este documento, que la ubicación y características arquitectónicas de los inmuebles de muchos colegios e institutos hacen imposible disminuir la ratio ya que ello exige la existencia no solo de más personal docente, sino de espacio para poder impartir las clases. Pero este reto, en muchas ocasiones, puede tener solución. Una solución que se concreta en la colaboración con las corporaciones locales, las cuales pueden ofrecer espacios alternativos existentes dentro del municipio donde impartir las clases. Sin embargo, esta interesante y ardua tarea de coordinación con las corporaciones locales no se ha realizado directamente por la Administración educativa sino que se ha encomendado a los equipos directivos, con fundamento, una vez más, en el principio de autonomía de los centros.

Mención especial debemos realizar para la **atención del alumnado con enfermedades graves o crónicas o que conviven con familiares que padecen estas enfermedades**, y para los cuales contraer la COVID-19 puede agravar dichas patologías previas. Para estos casos la Institución demanda que conjuntamente las Administraciones sanitaria y educativa elaboren unas directrices claras y precisas en las que se determinen las condiciones necesarias para garantizar la presencialidad de estos alumnos en las aulas o, en caso de que resultara inviable, garantizar su proceso de enseñanza a través del sistema telemático cuando las condiciones del centro o la evolución de la pandemia así lo aconsejen.

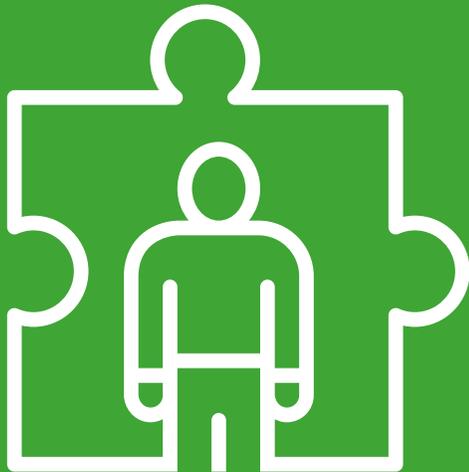
Por otro lado, hemos de tener en cuenta, como se ha señalado, que cualquier decisión que se adopte respecto de **la vuelta a las aulas ha de estar presidida por el interés superior del alumno** y, con carácter general y por las razones expuestas, este se manifiesta con la enseñanza de forma presencial. Por ello el interés superior del alumno no puede quedar supeditado a la voluntad de los padres de no llevar a sus hijos a los centros docentes. Insistimos en que es comprensible el temor y la incertidumbre de las familias ante un panorama tan sumamente delicado e incierto. Sin embargo, evitar llevar al niño al colegio por miedo al contagio no parece ser, por sí sola, una razón suficiente para privar a aquel de su derecho fundamental a la educación, por muy bienintencionada y humanamente comprensible que sea la decisión.

Sin perjuicio de las consideraciones generales expuestas en este documento, desde que ha comenzado el reciente curso **venimos tramitando quejas a nivel individual referentes a colegios o institutos donde, por unas razones u otras, no se puedan cumplir o no se está haciendo con todas las medidas de seguridad impuestas**. Muchas de ellas denuncian la inexistencia del personal de apoyo prometido por la Administración educativa acorde con estas medidas de seguridad y que debería estar prestando sus servicios desde el primer día del inicio del curso escolar.

En todo caso, la presencialidad del alumnado en las aulas puede verse interrumpida por el contagio de algún alumno o profesor, o por la decisión de poner en cuarentena a un grupo de convivencia; o, en el peor de los escenarios y atendiendo a la evolución de la pandemia, por las decisiones que a tal efecto acuerden las autoridades. Ante estas eventualidades, en cualquiera de los

supuestos, **el Sistema educativo debe estar preparado ante un eventual nuevo cierre de las aulas**, evitando los errores, deficiencias y disfunciones del curso anterior. Si algo ha puesto puso de relieve el confinamiento del pasado mes de marzo ha sido la necesidad de establecer planes de inversión en infraestructuras digital en los centros educativos.

Ello exige adoptar las medidas necesarias para asegurar la continuidad de la enseñanza de todos los alumnos sin excepción atendiendo al principio de equidad. Recordemos que no todos los niños tienen las mismas posibilidades de acceso digital ni tampoco los mismos recursos y espacios en sus viviendas. Y no podemos olvidarnos de las medidas dirigidas al potenciar el acompañamiento de las familias, pieza esencial para la continuidad educativa. No solo hay que facilitar contenidos académicos y el acceso digital, sino también el acompañamiento de padres y madres, y el contacto permanente y fluido de estos con el profesorado. Un acompañamiento se perfila imprescindible en el caso de las familias más desfavorecidas que suelen presentar mayores dificultades.



## 2.3. EMPLEO

### 2.3.1. Introducción

La COVID-19, además de constituir una grave amenaza para la salud pública, ha generado graves consecuencias a nivel económico y social, entre las que destaca las que se han producido en el ámbito laboral que se ha visto profundamente perjudicado por esta situación que ha afectado particularmente a las empresas, **poniendo en riesgo los puestos de trabajo y el bienestar de millones de personas**, lo que ha ocasionado un inmenso sufrimiento humano y dejado en evidencia la extrema vulnerabilidad de muchas personas y empresas.

Esta pandemia, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de la salud, en el que el virus no discrimina, en el mundo del trabajo y el ámbito social ha castigado duramente a determinados sectores económicos y sociales. Las empresas, en particular las pequeñas y medianas, así como las personas autónomas, con pocas reservas para subsistir incluso durante breves períodos de inactividad, se han visto particularmente afectadas, encontrándose ante una gran incertidumbre, que se ha trasladado también a las personas trabajadoras. Y, sobre todo, a las personas más desfavorecidas y vulnerables, que han visto cómo se incrementaba su situación de desigualdad por las secuelas que ha generado esta pandemia.

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

La crisis sanitaria, ha traído consigo un **rápido empeoramiento de la coyuntura económica que ha dado lugar a otra crisis económica y**

**social de la que desconocemos todavía su alcance definitivo** y que ha llevado a los grandes organismos internacionales a mostrar su preocupación por sus consecuencias a nivel mundial. Así, tanto la ONU, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Comisión Europea, ante el deterioro económico y social que estamos viviendo, han pronosticado un escenario pesimista de recesión económica y pérdida masiva de empleo, que afectará a todos los países aunque con desigual incidencia.

Estos pronósticos se han convertido ya en aciaga realidad, como refleja el informe del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre la Contabilidad Trimestral de España, correspondiente al segundo trimestre de 2020, en el que se concluye que el PIB español ha registrado una variación del -18,5% en dicho trimestre, lo que eleva la variación interanual del PIB en el -22,1%, descenso sin parangón en nuestra historia reciente. El paro registrado, según datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social, alcanzó en el mes de julio a 3.773.034 personas en España.

No obstante, entre estas personas no están incluidas las afectadas por un Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), que pasan a situación de inactividad que, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE correspondiente al segundo trimestre de 2020, ha aumentado en el trimestre en 1.062.800 personas, bajando la ocupación en 1.074.000 personas. Dato más preocupante aún, si tenemos en cuenta que 1.034.200 ocupados y 1.107.600 parados del primer trimestre han pasado a la inactividad en el segundo. Otro dato significativo de la EPA, en el ámbito laboral, es el de las horas efectivas de trabajo realizadas que han descendido en este periodo -22,59%, lo que supone un descenso, en términos interanuales, del -24,8% .

Estos malos datos son también trasladables a la realidad de Andalucía. Así, según estimaciones del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA), el PIB andaluz ha registrado una variación del -16% en el segundo trimestre de 2020, lo que eleva la variación interanual del PIB en el -20,7%. El paro registrado, según datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social, alcanzó en el mes de julio a 958.195 personas en Andalucía, lo que supone un incremento de la tasa interanual de paro en 205.396 personas (27,28%).

Asimismo, resulta significativo el dato del IECA, según el cual 211.400 ocupados y los 256.100 parados han pasado directamente a situación de inactividad en este trimestre, lo que supone una pérdida de 198.100 ocupados en el trimestre, y una disminución de activos de 246.300 personas.

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

Ante estas circunstancias, hay que destacar, asimismo, el enorme esfuerzo realizado desde las Administraciones públicas, de una forma que no tiene precedentes, desplegando medidas de apoyo e incentivación económica y social para contener el desplome de la economía y el cierre de empresas y asegurando unos ingresos mínimos de subsistencia a aquellas personas carentes de los mismos.

La movilización de recursos y su utilización eficaz para contrarrestar las repercusiones sociales y económicas de la pandemia y facilitar una recuperación de la economía y el empleo, ha sido de crucial importancia para paliar los muy perjudiciales efectos que ha generado esta situación. En este sentido hay que reconocer el **enorme despliegue que han realizado todas las instancias públicas** –estatales, autonómicas y europeas– incorporando recursos y adoptando una amplia gama de medidas innovadoras, en un breve plazo de tiempo, para minimizar estos efectos negativos a través de la estimulación de la economía, el apoyo a las empresas, y el mantenimiento y creación de empleo.

Así, la Administración estatal, desde el inicio de esta situación, coincidiendo con la declaración del estado de alarma (Real Decreto 263/2020, de 14 de marzo, prorrogado por los Reales Decretos 487/2020, de 10 de abril, 514/2020, de 8 de mayo, 537/2020, de 22 de mayo y 555/2020, de 5 de junio) ha aprobado una serie de medidas de carácter extraordinario para hacer frente al impacto económico, social y laboral que ha producido la pandemia.

Dichas medidas se han articulado a través de diversos Decretos-leyes: Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo; Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo; Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo; 10/2020, de 29 de marzo; Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo; Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril; Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo; Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo; Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio; Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio; Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre; Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre y Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre.

Estas normas establecen, con carácter de urgencia, una serie de medidas de índole económica y social, que se han ido ampliando a medida que se ha ido prorrogando esta situación, para minimizar sus efectos negativos en dichos ámbitos y facilitar que la actividad se recupere tan pronto como la situación sanitaria mejore, a fin de evitar que se produzca un impacto más permanente o estructural.

Entre estas medidas, cabe destacar:

- La consideración como situación asimilada a accidente de trabajo los periodos de aislamiento o contagio como consecuencia del virus COVID-19 (RDL 7/2020)
- Se facilita que las empresas implanten el teletrabajo, si ello es técnica y razonablemente posible (RDL 8/2020), procediéndose con posterioridad a su regulación (RDL 28/2020 y RDL 29/2020).
- Se flexibilizan las condiciones para favorecer la conciliación y el trabajo no presencial, en el caso del cuidado de niños, mayores o personas dependientes (RDL 8/2020).
- Se aprueba una prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por declaración del estado de alarma (RDL 8/2020).
- Se considera a las suspensiones de contrato motivadas por pérdidas en la actividad como consecuencia de la COVID-19 como causas de fuerza mayor (RDL 8/2020).
- Se amplían las condiciones de acceso a las prestaciones por parte de los trabajadores y previsión de exoneraciones en las cotizaciones sociales de las empresas (RDL 8/2020).
- Se establecen diversas medidas e instrumentos de garantía de liquidez para empresas y autónomos ante las dificultades transitorias consecuencia de la situación (RDL 8/2020).
- Se establecen diversas medidas que limitan la posibilidad de despedir en estas circunstancias (RDL 9/2020).
- Se establece la interrupción del cómputo de la duración máxima de los contratos temporales en los casos de fuerza mayor previstos para esta situación (RDL 9/2020).
- Se crea un subsidio extraordinario temporal para empleadas del hogar que hayan visto su jornada reducida o su contrato extinguido como consecuencia de la COVID-19 y otro para trabajadores con contrato temporal que se hubiese extinguido tras la declaración del estado de alarma (RDL 11/2020).
- Se consideran en situación legal de desempleo a los trabajadores a los que se les haya extinguido su relación laboral en el período de prueba durante el estado de alarma y a los que la hubieran resuelto voluntariamente por tener un compromiso de contratación de otra empresa, que hubiera desistido del mismo por estas circunstancias (RDL 15/2020).
- Se prorrogan los ERTE por esta situación, así como las medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo hasta el 30 de junio de 2020 (RDL 18/2020), ampliándose con posterioridad hasta el 30 de septiembre (RDL 24/2020) y 31 de enero de 2021 (RDL 30/2020).
- Se establecen diversas medidas de apoyo a los autónomos y empresas para facilitar la reanudación de su actividad (RDL 24/2020 y RDL 26/2020).
- Se aprueba el Salario Mínimo Vital con el fin de garantizar a toda la ciudadanía unas condiciones materiales mínimas de subsistencia (RDL 20/2020 modificado por RDL 28/2020).

La Administración de la Junta de Andalucía, por su parte, ha complementado estas medidas adoptadas a nivel estatal aprobando, en su ámbito de competencias, otras de carácter extraordinario para hacer frente al impacto económico, social y laboral que ha producido la pandemia. Situación que tiene un especial impacto en Andalucía, teniendo en cuenta que **uno los sectores económicos más castigados por la misma es el de servicios y, dentro de éste, la actividad relacionada con el turismo y la hostelería**, sector y actividades prioritarias en la economía andaluza.

Estas medidas también se han articulado a través de sucesivos Decretos-leyes que contenían diversas medidas urgentes de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución de la COVID-19. En concreto: el Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo; el Decreto-Ley 5/2020, de 22 de marzo; el Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo; el Decreto-ley 7/2020, de 1 de abril; el Decreto-ley 8/2020, de 8 de abril; Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril; el Decreto-ley 12/2020, de 11 de mayo; el Decreto-ley 14/2020, de 27 de mayo; el Decreto-ley 16/2020, de 16 de junio; el Decreto-ley 17/2020, de 19 de junio; el Decreto-ley 19/2020, de 14 de julio y el Decreto-ley 24/2020, de 22 de septiembre.

Entre las medidas adoptadas por estas normas, cabe destacar las siguientes:

- Medidas de apoyo financiero a las pymes y autónomos (DL 3/2020).
- Medidas favorecedoras de mantenimiento del empleo, no suspendiendo los contratos de servicio y de concesión afectados por esta situación, siempre que se acredite por la empresa prestataria la permanencia de la plantilla de trabajo adscrita al contrato y los costes de personal (DL 3/2020 y DL 7/2020).
- Ayudas de pago único (300 euros) para personas trabajadoras por cuenta propia afectadas por esta situación (DL 9/2020).
- Medidas en materia de personal para asegurar la prestación efectiva de los servicios esenciales en la Administración autonómica, mediante la agilización del procedimiento de nombramiento o contratación de empleados públicos (DL 3/2020 y DL 6/2020).

- Medidas para incentivar la creación de empleo estable, para flexibilizar los programas de inserción de empleo, para el mantenimiento del trabajo autónomo y de la economía social, para el desarrollo de proyectos de prevención de riesgos laborales; medidas de índole financiera para entidades locales andaluzas y empresas.
- Medidas extraordinarias en materia de Renta Mínima de Inserción Social (DL 10/2020 y DL 17/2020).
- Dotación de recursos destinados al uso seguro de las playas con motivo de la COVID-19 (DL 14/2020).
- Aprobación de la la Iniciativa para la activación, impulso y recuperación del empleo (Iniciativa AIRE) (DL 16/2020).
- Ampliación de la partida presupuestaria y el plazo de solicitud de las subvenciones para fomento del teletrabajo en las pymes andaluzas, materializada a través de la Resolución de 18 de marzo de 2020 de la Subdirección General de la Agencia IDEA.
- Aprobación del Protocolo de medidas organizativas para la aplicación temporal del régimen de trabajo no presencial en el marco de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, aprobado por Resolución de 16 de septiembre de 2020, de la Secretaría General para la Administración Pública.

Estas medidas adoptadas por nuestras Administraciones públicas –estatal, autonómica y europea–, han permitido hacer frente a las consecuencias devastadoras de esta crisis sanitaria y minimizar el impacto negativo sobre el tejido empresarial y el empleo en España y Andalucía.

No obstante, la dimensión sin precedente de esta crisis y sus efectos –en el ámbito sanitario, humanitario y socioeconómico– obliga a la interacción de todas las instancias públicas para seguir actuando con objeto de contrarrestar los muy perjudiciales efectos que ha ocasionado la pandemia en esos ámbitos, que se refuerzan mutuamente, y a implementar medidas efectivas para estimular la economía y apoyar la creación de empleo, así como la cobertura de las necesidades básicas de toda la ciudadanía.

Durante el estado de alarma, y en los meses siguientes a su finalización, Ise han presentado en esta Institución, numerosas quejas y consultas relacionadas con el impacto que la situación de la pandemia de la COVID-19 ha tenido sobre los derechos de estas personas o los riesgos sobre los mismos derivados de dicha situación, y que vamos a agrupar para su comentario en los siguientes bloques temáticos:

### 2.3.2. Protección de la salud de las personas trabajadoras

Durante este periodo se han planteado ante esta Institución quejas y consultas relacionadas con la falta de adopción de medidas de protección de la salud de las personas trabajadoras por parte de empresas y entidades públicas en la que prestan sus servicios y que han mantenido su actividad durante el estado de alarma, así como en casos de reanudación de la actividad tras la vuelta a la situación de normalidad.

El denominador común de las cuestiones planteadas es el **riesgo para la salud de las personas trabajadoras y sus familias** por no haberse adoptado por parte de las empresas las medidas organizativas o preventivas para asegurar la salud de las mismas en un contexto de especial gravedad, como es la pandemia de la COVID-19.

Entre estas, coincidiendo con el inicio del estado de alarma, se recibieron varias quejas y consultas de trabajadores de empresas de sectores esenciales en el ámbito privado (teleinformación, infraestructuras, servicios sanitarios privados, transporte...) denunciando fundamentalmente la falta de adopción de medidas de protección para prevenir el riesgo de contagio por parte de las correspondientes empresas.

Sin perjuicio de no poder intervenir de una manera directa en estos casos, al tratarse de empresas de naturaleza jurídico-privada, informamos a las personas interesadas que, en principio, el art. 5 del Real Decreto-Ley 8/2020, contempla que se establezcan sistemas de organización que permitan mantener la actividad de la empresa por mecanismos alternativos, particularmente por medio del teletrabajo. Y, para cuando esto no resulte posible, debe tenerse en cuenta que el art. 21 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, prevé que si las personas trabajadoras estuvieran o

puieran estar expuestas a un riesgo grave e inminente con ocasión de su trabajo, la empresa estaría obligada a informar lo antes posible acerca de la existencia de dicho riesgo, y a adoptar las medidas y dar las instrucciones necesarias para que, en caso de peligro grave, inminente e inevitable, las personas trabajadoras puedan interrumpir su actividad y, si fuera necesario, abandonar de inmediato el lugar de trabajo.

Asimismo, le orientamos para que se dirigieran a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a quien le compete la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, debiendo denunciar ante la misma las circunstancias que nos exponían a fin de que se pudieran adoptar, en su caso, las medidas procedentes.

En cualquier caso, a fin de orientar a las personas que se han dirigido a la Defensoría y puedan contar con la correspondiente información sobre este asunto, les dimos traslado de la Guía para la actuación en el ámbito laboral en relación al nuevo Coronavirus publicada por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, facilitándoles el correspondiente enlace para su acceso a la misma.

En el ámbito público las quejas y consultas recibidas, denunciaban la **falta de medidas eficaces de protección en materia de seguridad y salud en el trabajo de los empleados públicos** y el deber de las Administraciones públicas de garantizar su protección de conformidad con la Ley 31/1995.

Entre estas quejas podemos destacar las que reclaman que se mantenga el sistema de teletrabajo durante el estado de alarma, ya que consideran que la actividad presencial implica un alto riesgo de contagio.

En este sentido, hemos puesto de manifiesto a los interesados que, en efecto, nos encontramos en una situación de emergencia sanitaria, en la que **prima por encima de todo garantizar la salud de la ciudadanía**. Y, partiendo de esta premisa, en cumplimiento del deber de seguridad en el ámbito laboral, las distintas Administraciones públicas han establecido el carácter preferente de la actividad no presencial, siempre que ello fuera posible, autorizando el teletrabajo salvo para los servicios considerados esenciales.

En la situación de vuelta a la "nueva normalidad", también dejamos constancia a las personas interesadas de las diferentes normas y acuerdos, previa

negociación con los órganos de representación del personal, que aprueban los planes de incorporación progresiva a la actividad presencial en las distintas Administraciones, así como de las normas por las que se adoptan medidas preventivas en materia de salud pública, una vez superado el estado de alarma.

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

A destacar, dentro de las quejas y consultas de este bloque, las que afectan al ámbito sanitario. En este sector, el personal de los centros sanitarios, así como sus representantes sindicales y corporativos, nos han hecho llegar numerosas denuncias sobre **la grave situación que afectaba a estos profesionales por la falta de medios de protección** para el desarrollo de sus delicadas funciones durante este periodo.

Entre estas quejas, cabe destacar las que han presentado distintos Colegios Profesionales de Enfermería, en las que ponían de manifiesto que “es público y notorio que los enfermeros están trabajando en los centros públicos sanitarios de Andalucía con batas permeables, con chubasqueros, bolsas de basura, sus propias gafas, gafas de buceo, agudizando su ingenio para protegerse frente a la COVID-19 ante la pasividad de la Administración”.

Consideran que la falta de respuesta de la Administración –tanto autonómica, como estatal– ante la situación descrita, es la causa de que Andalucía sea la Comunidad Autónoma con más profesionales sanitarios afectados por el virus, en la que, según datos de finales de abril de 2020 que aportan los interesados, el porcentaje de contagios entre sanitarios alcanzaba el 28,3%, proporción que estaba muy por encima de la ya alarmante media de España del 16%, superándose exponencialmente el índice de contagios de sanitarios registrados a nivel internacional en esa fecha.

Ante la gravedad de la situación, nos dirigimos de forma urgente a las autoridades sanitarias para que nos informaran sobre la realidad de esta situación y demandando que **se actuara de forma inmediata para proporcionar las medidas y equipos de protección** que están obligados a facilitar a los profesionales sanitarios para el cumplimiento de sus funciones sin riesgos para su salud.

La Viceconsejería de Salud y Familia nos remitió un primer informe en el que nos comunicaba que, en materia de prevención de riesgos laborales frente a la enfermedad COVID-19, en el Servicio Andaluz de Salud (SAS) es de aplicación el Procedimiento 38. Guía para la prevención y protección frente a agentes biológicos de los profesionales de los Centros Asistenciales del SAS, que se aprobó en la mesa Sectorial de Sanidad el 16 de diciembre de 2016. Asimismo, concretaba las medidas de protección y prevención que se vienen aplicando a todos los profesionales sanitarios, con carácter general, y las específicas según el tipo de actividad profesional. En cuanto al número de profesionales sanitarios contagiados, se indica en el informe que a nivel nacional han sido 51.090, por lo que considera que el porcentaje de los contagiados en Andalucía (4.007) representa sólo el 7,8%.

Ante esta primera información remitida y las alegaciones formuladas por las entidades promotoras de estas quejas, se ha solicitado una información complementaria que está pendiente de remisión en algún caso y de valoración en otros.

En este ámbito una de las cuestiones más controvertidas ha sido la del **uso de mascarillas en los centros sanitarios**. A este respecto, hemos recordado que deben adoptarse aquellas medidas preventivas de carácter colectivo o individual que sean indicadas, en su caso, por el servicio de prevención, de acuerdo con la evaluación de riesgos. Y, para ello, nos remitíamos a la Guía sobre Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al nuevo coronavirus (sars-cov-2), editada por el Ministerio de Sanidad y a la Guía publicada por el Ministerio de Trabajo y Economía Social sobre Prevención de riesgos laborales vs.COVID-19- Compendio no exhaustivo de fuentes de información, en cuyo Anexo 2 se trata del uso de mascarillas para la protección del virus.

### 2.3.3. Afectación de los derechos relacionados con el empleo público

En el periodo analizado se han recibido quejas y consultas planteando diversas cuestiones que afectan a derechos relacionados con el ámbito del empleo público.

Un primer bloque de cuestiones están relacionadas con **la suspensión de plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público** establecido en la Disposición adicional tercera, apartado 1, del Real Decreto 463/2020. Por este motivo se han recibido diversas quejas en las que las personas afectadas por dicha suspensión consideraban que habían resultado perjudicadas en el ejercicio de sus derechos.

Interrupción del plazo para la toma de posesión de funcionarios en prácticas o de funcionarios interinos, suspensión del plazo de tramitación de expedientes disciplinarios, suspensión de las oposiciones a cuerpos de personal docente, o la reanudación del plazo para presentación de solicitudes de un proceso selectivo en una entidad local, han sido las causas motivadoras de estas quejas que tienen como elemento común la suspensión de plazos administrativos que establece la citada disposición por la que se declara el estado de alarma.

En estos casos, al margen de alguna cuestión adicional vinculada a dicha suspensión de plazos, como es el perjuicio que se deriva para los interinos docentes en relación con su posición en la bolsa de interinidades y sustituciones –que se está tramitando como queja–, aun reconociendo el perjuicio que puedan sufrir los interesados por esta medida, les hemos manifestado la imposibilidad de intervenir ante estas denuncias al estar amparadas las suspensiones por las normas en vigor durante dicho periodo.

A este respecto, hemos puesto de manifiesto a las personas interesadas que todas estas medidas y actuaciones extraordinarias son fruto de un contexto absolutamente excepcional, por lo que tenemos que ser conscientes de que las mismas tienen como única finalidad proteger al conjunto de la sociedad de esta pandemia mundial que está poniendo en gravísimo riesgo la salud pública. Ante lo cual, hemos compartido con estas personas nuestra opinión de que **debemos hacer un esfuerzo por tratar de comprender y aceptar estas medidas en pro del bien común**, y que así lo estamos trasladando a la ciudadanía que solicita el amparo de esta Institución ante estas circunstancias.

Un segundo bloque de estas quejas y consultas plantea situaciones que consideran que afecta a su derecho a que **se flexibilicen las condiciones de trabajo para favorecer la conciliación de la vida familiar y personal**, en caso de necesidades de menores o mayores dependientes a su cargo, previsto en el art. 6 del Real Decreto-ley 8/2020 y en las distintas normas reguladoras de estas situaciones para los empleados públicos en sus correspondientes Administraciones. En el caso de la Junta de Andalucía, la Resolución de la Secretaría General de Administración Pública de 12 de marzo de 2020, complementada por la de 13 de marzo de dicho año.

Las cuestiones controvertidas, en la mayoría de los casos, se centran en determinar si la necesidad de cuidado de la persona a cargo daba lugar a la inclusión en alguno de los grupos de riesgo establecidos para la concesión de un permiso o adecuación de la jornada para su atención. En estos supuestos, corresponde apreciar a la Administración si las patologías alegadas respecto de la persona a cargo son susceptibles de encuadrarse en alguno de los grupos de riesgo previstos en la referida Resolución, en función de los informes médicos y circunstancias alegadas. Y, en cuanto a la concesión de permisos o cambios en la jornada, dependiendo de la Administración en cuestión, se podrán autorizar cuando concurren circunstancias graves que lo justifiquen, y siempre que las necesidades del servicio queden cubiertas.

Dentro de este bloque de quejas, el mayor número de las dirigidas durante este periodo a la Institución, han sido las relacionadas con el derecho de acceso al empleo público.

Entre éstas, debemos mencionar las numerosas quejas presentadas en relación con el acuerdo de modificación de la puntuación en las bolsas de trabajo adoptado de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia. Dicho acuerdo supone que los trabajadores contratados por dicha Agencia que hayan prestado sus servicios durante el estado de alarma, **puntuarán doble en la experiencia laboral durante dicho periodo**, considerándose que con ello se vulnera lo establecido en el art. 18 del Convenio Colectivo de dicha Agencia.

Tras la admisión a trámite de estas quejas, la referida Agencia pública nos indica que estos servicios son considerados como esenciales en la Orden de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, de 15 de marzo de 2020. En base a ello, y dadas las excepcionales condiciones de trabajo en

la que estos empleados públicos han estado desarrollando su trabajo en dichos servicios durante el estado de alarma, la Agencia y la representación legal de los trabajadores de la misma acordaron puntuar doble la experiencia laboral en estos centros por el periodo comprendido entre el inicio y final del citado estado de alarma. No obstante, dicha medida no será de aplicación inmediata, y deberá ser ratificada por la Comisión Paritaria del Convenio. Quedamos a la espera de las alegaciones al informe de la Administración por parte de las personas interesadas.

Pero, el número más importante de quejas recibidas en esta Defensoría en relación con el derecho de acceso al empleo público, han sido las relativas a **las ofertas extraordinarias de empleo, promovidas por la Administración de la Junta de Andalucía**, y que se vienen realizando, en el marco de la emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19.

Dichas convocatorias se amparan en el Decreto-ley 6/2020, por el que se establecen medidas administrativas extraordinarias y urgentes para garantizar la prestación adecuada de los servicios públicos en sectores esenciales que pudieran verse afectados por los efectos de la pandemia. Esta norma modifica el art. 13 del Decreto-ley 3/2020, tanto para contemplar fórmulas adicionales de selección de personal funcionario interino y laboral temporal, como para la agilización del procedimiento de nombramiento o contratación, posponiendo determinados trámites que en esta situación extraordinaria pudieran retrasar la cobertura inmediata de los puestos de trabajo.

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

Dicho procedimiento fue utilizado por primera vez para la provisión de las plazas de auxiliar de playa dentro del Plan "Playas seguras 2020", aprobado

por el Consejo de Gobierno en sesión de 26 de mayo de 2020, en el marco de las medidas previstas en el Decreto-Ley 12/2020, por el que se establecen medidas urgentes y extraordinarias relativas a la seguridad en las playas, y que dio lugar a numerosas quejas. En este caso, dadas las circunstancias de emergencia ante la inmediatez del riesgo para la salud pública que concurrían en esta oferta pública de empleo, consideramos que la misma se encontraba habilitada por la normativa vigente a la que hemos hecho referencia.

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

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

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

Ante la vulneración de los principios constitucionales afectados, y la posible extralimitación en que se pudiera estar incurriendo por el uso no justificado de estas convocatorias, se han admitido a trámite estas quejas habiéndose solicitado a la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior el correspondiente informe sobre estas cuestiones. Una vez remitido, ante la insuficiente respuesta a las cuestiones planteadas, se ha solicitado una ampliación del mismo.

### 2.3.4. Incidencias laborales y procedimientos de suspensión y extinción del empleo

En el ámbito de las relaciones laborales jurídico-privada se han recibido quejas y consultas durante el periodo objeto del presente Informe. Las quejas y consultas presentadas planteaban diversas incidencias de índole laboral como consecuencia de la situación excepcional motivada por la pandemia de la COVID-19 (prórroga de contratos, despidos, impago de salarios...), si bien, la inmensa mayoría de las quejas y consultas que nos han dirigido las personas afectadas, se referían a problemas en la tramitación de los ERTE y de retrasos en el pago de las prestaciones reconocidas a los trabajadores incluidos en estos expedientes.

Como ya hemos dicho, una de las medidas más importantes para mantener los puestos de trabajo y limitar los catastróficos efectos de la crisis de la COVID-19 en el empleo ha sido –en el Real Decreto-ley 8/2020– **la consideración de los ERTE que tengan su causa directa en pérdidas de actividad ocasionadas por esta situación**, como provenientes de una situación de fuerza mayor, ampliándose con ello las condiciones de acceso a las prestaciones correspondientes por parte de los trabajadores y estableciéndose exoneraciones en las cotizaciones sociales de las empresas afectadas por esta situación.

A tal fin, se simplifica y agiliza el procedimiento de tramitación de estos expedientes, sin que ello suponga una merma de las garantías y de la seguridad jurídica, posibilitando el pago de la prestación correspondiente en el plazo más breve posible.

La situación excepcional que se ha vivido en el ámbito laboral durante esta crisis sanitaria ha tenido su reflejo más significativo en el elevadísimo número de ERTE tramitados en Andalucía y de trabajadores afectados por los mismos durante este periodo. Así, según datos de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, en el mes de mayo de 2020 se habían presentado en nuestra comunidad autónoma 97.474 solicitudes de ERTE por fuerza mayor, que afectan a 511.513 trabajadores, frente a las 215 solicitudes tramitadas en todo el año 2019 que afectaron a 5.289 trabajadores, según datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Están datos explican, en buena medida, las dificultades y retrasos que se han producido en la gestión de estos expedientes y correspondientes prestaciones,

objeto de las quejas y consultas planteadas ante esta Institución. Al corresponder la tramitación de estos expedientes y pago de las prestaciones que se derivan de los mismos a un órgano de la Administración del Estado, como es el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), estas quejas se han remitido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para su tramitación, al ser la institución competente para ello.

No obstante, y sin perjuicio de las actuaciones que la Defensoría del Pueblo estatal pueda realizar en relación con esta problemática, ante la acuciante situación de necesidad que nos trasladaban las personas promotoras de estas quejas, se les ha facilitado diversa información que pudiera ser de su interés. Así, **se les ha informado sobre las fases del procedimiento de tramitación de estos expedientes**, orientándoles de las posibles reclamaciones a interponer y quejas a presentar ante el propio SEPE, si no atienden y no pueden informar a la persona interesada de la situación en que se encuentra su expediente.

Por otra parte, en relación con los errores más frecuentes por los que no se pudieran haber reconocido las prestaciones de los ERTE y qué debe hacer el trabajador o su empresa en cada caso, se les ha facilitado información sobre la Guía publicada por el SEPE en su página web para solucionar estas incidencias, facilitándoles el enlace correspondiente.

Asimismo, se le ha informado de la existencia del convenio de colaboración existente entre el Ministerio de Trabajo y Economía Social y las Asociaciones Bancarias AEB, CECA y Unacc, por el que las entidades de crédito podrán adelantar el pago de las prestaciones por desempleo a los trabajadores y trabajadoras afectados por la actual crisis sanitaria que la tuvieran reconocida.

Por último, al ser un denominador común en estas quejas la enorme dificultad o imposibilidad, en la mayoría de los casos, para contactar con las oficinas del SEPE, además de denunciar esta situación ante el Defensor estatal, e informar a las personas interesadas de las quejas que pueden presentar ante el SEPE por este motivo, se ha facilitado a las mismas las direcciones electrónicas actualizadas de las oficinas de y los teléfonos habilitados durante el estado de alarma para poder contactar con el SEPE.

Dicha información se ha facilitado, igualmente, a las personas que nos han dirigido consultas planteándonos estas cuestiones.

### 2.3.5. Retrasos en el reconocimiento y pago de las prestaciones de Seguridad Social

Además de las prestaciones derivadas de los ERTE, durante este periodo también nos ha llegado otro grupo numeroso de quejas en las que se denunciaban, fundamentalmente, demoras en la tramitación y pago de otras prestaciones de Seguridad Social que se estaban ocasionando como consecuencia de la situación administrativa derivada de la pandemia de la COVID-19.

Un primer grupo corresponde a quejas que plantean diversas **incidencias en la tramitación y pago de prestaciones por desempleo**, fundamentalmente por retrasos, así como de otras prestaciones contributivas de Seguridad Social. Al afectar a una Administración de ámbito estatal también fueron remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, al ser la institución competente, facilitando a las personas que se dirigieron a esta Institución diversa información de su interés.

Dentro de este bloque de quejas, las más numerosas han sido las relativas a denuncias sobre los retrasos que se seguían produciendo en la resolución de los expedientes de pensiones no contributivas (PNC).

Esta situación ya motivó la apertura de la actuación de oficio 19/1559, dirigida a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, ante las **prolongadas demoras en la tramitación y resolución de los expedientes de PNC en Andalucía** –fundamentalmente en las provincias de Sevilla y Málaga– a fin de garantizar el derecho de este sector de población, especialmente vulnerable, a acceder en los plazos legalmente establecidos al reconocimiento y pago de estas prestaciones. La actuación de oficio concluyó con la correspondiente Resolución para que se corrigiera esta situación y adoptaran las medidas procedentes para ello, que fue aceptada por la Consejería.

Con independencia de ello, durante el periodo coincidente con el estado de alarma, se han recibido en la Institución un número importante de quejas en las que se seguía denunciando por las personas interesadas la misma problemática,

agravada por la situación derivada de la pandemia de la COVID-19, así como por las **dificultades de contactar con las Delegaciones Territoriales para poder informarse del estado de sus expedientes**, dado el considerable retraso que se seguía produciendo en su tramitación, y la necesidad urgente de acceder a estas prestaciones por parte de muchas familias para poder atender sus necesidades básicas de subsistencia.

Circunstancias que, como preveíamos, se han agudizado en los meses siguientes, como consecuencia de los muy negativos efectos que ha tenido la pandemia en el ámbito administrativo, y que resultaban acreditadas con los últimas estadísticas oficiales del Imserso sobre el número de expedientes de PNC pendientes de resolver en Andalucía, que, a fecha de 29 de febrero de 2020, eran 7.647, lo que suponía un incremento del 13% respecto al mes de junio de 2019, en que se formuló la Resolución en dicha queja de oficio, y del 30% respecto a los datos tomados como referencia en la misma referidos a diciembre de 2018, lo que nos lleva a la conclusión de que las Recomendaciones formuladas por esta Institución, y aceptadas por dicha Administración, no se han llevado a la práctica.

Ante estas circunstancias, y con independencia de las medidas que dependen de la Administración del Estado, nos dirigimos a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, a fin de que, a la mayor urgencia, **se pusieran en práctica las medidas oportunas que permitieran agilizar la gestión de los expedientes de PNC** en todas las provincias andaluzas. Sobre todo, teniendo en cuenta la realidad social existente detrás de cada uno de los expedientes de solicitud de una PNC que, en la mayoría de los casos, están promovidos por personas en una delicada situación social, que acuden a este recurso para poder atender sus necesidades básicas de subsistencia. Recientemente, la Administración autonómica nos ha respondido aceptando nuestras sugerencias y comunicándonos la adopción de medidas inmediatas para normalizar la situación.



## 2.4. IGUALDAD

### 2.4.1. Introducción

El 26 de marzo de 2020, en pleno estado de alarma en nuestro país, **ONU Mujeres** publicó un [documento](#) en el que se declaraba que si bien los gobiernos de todo el mundo estaban tratando de contener la pandemia de la COVID-19, aún no se estaban teniendo en consideración las cuestiones de género en las decisiones que se estaban tomando por los líderes mundiales, en relación a las muchas de las consecuencias provocadas por esta pandemia que están recayendo con más fuerza sobre las mujeres. **Ignorar el impacto de género tendría consecuencias económicas y sociales que agravarían la desigualdad, para cuya superación aún nos queda tanto por hacer.**

Nadie discute hoy que esta crisis sanitaria generada por la COVID-19, ha tenido y tiene un elevado impacto sobre las mujeres, sencillamente porque parten de una peor posición de partida para poder superarla.

Las nuevas necesidades aparecidas, que en muchas ocasiones se añaden a las preexistentes y aún no satisfechas, hacen necesario **que las medidas y estrategias que se adopten lo sean con una perspectiva de género**, esto es, partiendo del análisis del diferente impacto de la crisis sanitaria en mujeres y hombres para adecuar las estrategias y medidas a esas diferencias.

En relación a estas mayores consecuencias de la pandemia sobre las mujeres, se daban también una serie de **motivos**:

*"En primer lugar, pese a que los efectos socioeconómicos son graves para todas las personas, lo son más aun sobre las mujeres puesto que la fuerza de trabajo de muchas de las industrias de la economía formal que se vieron directamente afectadas por las cuarentenas y los confinamientos –viajes, turismo, restaurantes, producción de alimentos– tiene una elevada participación de las mujeres. Las mujeres representan también un gran porcentaje de*

la economía informal en los mercados y la agricultura informales en todo el mundo. Tanto en las economías desarrolladas como en aquellas en desarrollo, las mujeres son la inmensa mayoría en muchos de los trabajos del sector informal –trabajo doméstico y de cuidados–; incluso más, ellas carecen de seguro médico y de redes de seguridad donde poder recurrir.

Al mismo tiempo, las mujeres cargan por lo general con gran parte de los cuidados. Incluso antes del COVID-19, las mujeres realizaban el triple de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en el hogar en comparación con los hombres. En estos días, aquellas mujeres empleadas en el sector formal y que tienen hijas o hijos se debaten entre una o más de las siguientes tareas: su empleo (si aún lo conservan), el cuidado infantil, la educación en el hogar, el cuidado de personas mayores y el trabajo doméstico. Los hogares encabezados por una mujer son particularmente vulnerables.

**En segundo lugar**, la crisis está teniendo impactos en la salud y la seguridad de las mujeres. Además de las consecuencias causadas directamente por la enfermedad, las mujeres sufren también la dificultad de acceder a servicios básicos de salud materna, debido a que se han redirigido todos los servicios a las necesidades médicas esenciales. La disponibilidad de anticonceptivos y de servicios para otras necesidades podría verse interrumpida. La seguridad personal de las mujeres también está en riesgo. Las propias condiciones establecidas para luchar contra la enfermedad –aislamiento, distanciamiento social, restricciones de la libertad de circulación– son, perversamente, las mismas condiciones que incitan a los maltratadores, quienes ahora cuentan con circunstancias a medida avaladas por el Estado para liberar los maltratos.

**En tercer lugar**, dado que la mayoría de quienes realizan labores sanitarias en la primera línea –en especial, tareas de enfermería– son mujeres, su riesgo de infección es más elevado. (Según algunas estimaciones, el 67 % de la fuerza de trabajo sanitario mundial corresponde a mujeres). Por lo tanto, si bien debe prestarse atención para garantizar las condiciones de seguridad para TODAS las personas que prestan cuidados, las enfermeras y cuidadoras requieren

especial atención –no sólo en el acceso al equipo de protección personal como máscaras, sino también a otras necesidades como productos de higiene menstrual–. Estas necesidades, que pueden obviarse fácil e involuntariamente, son esenciales para garantizar el buen desempeño de las mujeres.

**Por último**, llama la atención que muchas de las personas a cargo de las decisiones en el proceso de diseño y ejecución de la respuesta frente a la pandemia sean hombres. Sin embargo, no es sorprendente dado que las mujeres aún no gozan del mismo grado de participación que los hombres en los órganos de toma de decisión, ya sean los gobiernos, parlamentos, gabinetes o corporaciones”.

A continuación se daban por la ONU, cinco recomendaciones para adoptar urgentemente por los gobiernos, para evitar que las mujeres queden permanentemente atrás debido a la pandemia. Estas van desde abordar la segregación ocupacional, las brechas salariales de género y el acceso inadecuado a los servicios de cuidado infantil asequibles, pasando por instrumentar paquetes de apoyo económico para las mujeres vulnerables e incrementar las medidas de protección social dirigidas a las mujeres y las niñas, hasta ampliar la disponibilidad de investigaciones y datos sobre los efectos de género de la COVID-19.

En esta línea, el Instituto de la Mujer, ha publicado un [informe en el que analiza el impacto de la crisis generada por el covid-19 sobre las mujeres](#), con una recopilación de las medidas para paliar este impacto puestas en marcha por el Gobierno de la nación hasta ahora.

Según este informe, la triple dimensión de la pandemia, sanitaria, social y económica, hace necesario conocer el alcance del impacto de género que produce e incorporarlo en la respuesta de una crisis que, por sus propias características, afecta de manera diferente a mujeres y hombres. Estas características son:

- **Sobrecarga del trabajo sanitario y de servicios esenciales:** las mujeres representan el 70% del personal sanitario en todo el mundo y son mayoría en sectores del comercio de alimentación y de los servicios de limpieza hospitalaria y de residencias que son esenciales para el mantenimiento de las poblaciones.

- **Centralidad de las tareas de cuidados:** las mujeres siguen realizando la mayor parte del trabajo doméstico y cuidado de personas dependientes, remunerado y no remunerado, asumiendo también una mayor carga mental derivada de la misma. Además, muchas mujeres se ven abocadas a no poder seguir trabajando por tener que hacer frente a las tareas de cuidado al encontrarse los centros escolares cerrados.
- **Las mujeres sufren mayor precariedad y pobreza laboral,** lo cual las sitúa en un peor lugar para afrontar un nuevo periodo de crisis (especialmente mujeres jóvenes, las mujeres con baja cualificación y las mujeres migrantes), además algunos de los sectores más afectados, como el comercio, turismo y hostelería, están altamente feminizados.

Partiendo de datos estadísticos, se afirma que la asignación del rol de cuidadora a las mujeres posiciona a las profesionales sanitarias en la primera línea de respuesta a la enfermedad y, de manera especial, a enfermeras y auxiliares de enfermería y geriatría, cuyo contacto directo y continuado con personas afectadas por coronavirus implica un elevado nivel de exposición al contagio, además de la enorme presión derivada de doblar turnos y hacer muchas más horas extra de lo habitual con las consecuencias emocionales y psicológicas que puede acarrear.

A ellas se suman limpiadoras, dependientas y cajeras de tiendas de alimentación y supermercados, un conjunto de profesiones imprescindibles y feminizadas que evidencian la necesidad de que los cuidados formen parte de la estrategia social y económica de los estados y que ésta incluya el enfoque de género.

Por último, merece atención la situación de las empleadas del hogar y cuidadoras, especialmente aquellas que trabajan como cuidadoras internas de personas mayores o dependientes, donde la situación de confinamiento ha hecho que deban permanecer en el hogar en el que trabajan, en ocasiones sin la protección adecuada y sin posibilidad de volver a sus casas y atender sus propias necesidades.

La crisis generada por la COVID-19 tiene además una dimensión social importante en el ámbito privado que actúa como amortiguador de aquélla y que, nuevamente coloca a las mujeres al frente de la respuesta a la enfermedad, ya que son las que realizan la mayor parte del trabajo doméstico: el 70% de las tareas de cuidado recae en las mujeres.

Además, a las dificultades habituales de conciliación y falta de corresponsabilidad debe sumarse el cierre de los centros educativos, el teletrabajo y el confinamiento de la población en sus domicilios, provocando una sobrecarga de trabajo si no se ponen en marcha mecanismos de corresponsabilidad desde todos los ámbitos; administraciones, empresas y hogares.

Especialmente afectadas son las familias monoparentales, ocho de cada diez encabezadas por mujeres.

Esta situación también está generando, en ocasiones, un aumento de la brecha digital de género, sobre todo en aquellos hogares más vulnerables con dificultades de acceso a internet y a dispositivos electrónicos que impiden el mantenimiento del empleo en un contexto en que el teletrabajo se muestra como una de las pocas vías para ello. Opción de la que no disponen las personas con empleos precarios o en la economía informal, muchas de las cuales son mujeres.

En cuanto a las medidas legislativas para hacer frente a todo ello, podemos citar sin ánimo de ser exhaustivos, el [Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo](#), de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19, que ha previsto la preferencia del trabajo a distancia, frente a la cesación temporal o reducción de la actividad; la adaptación del horario y reducción de jornada para el cuidado de cónyuge, pareja de hecho o familiares hasta 2º grado de consanguinidad cuando concurren circunstancias excepcionales relacionadas con las actuaciones necesarias para evitar la transmisión comunitaria de la COVID-19.

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

### 2.4.2. Renta Mínima de Inserción Social

Entre las medidas de calado social que durante la crisis sanitaria han estado vinculadas o guardado relación con la igualdad de género en el ámbito de nuestra **Comunidad Autónoma**, podemos citar las surgidas al hilo de la [recomendación](#) emitida por el Defensor del Pueblo Andaluz el 20 de marzo, en la actuación de oficio queja 20/1814, sobre medidas extraordinarias en materia de renta mínima de inserción social en Andalucía, durante el estado de alarma sanitaria.

En la resolución aludida, esta Defensoría instó, entre otras medidas, la continuación en la gestión de expedientes con carácter general y, particularmente, el impulso y resolución de las solicitudes tramitadas por el procedimiento de urgencia social y de los expedientes de unidades familiares integradas por personas de menor edad.

Iniciábamos una época muy convulsa e insegura, en que los efectos económicos de la crisis sanitaria y el temor por el aislamiento del confinamiento, comenzaban a generar el clamor de las personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica y, muy acentuadamente, de las peticionarias de la renta mínima de inserción social en Andalucía, entonces paralizada en su tramitación, tras los servicios mínimos de la Administración de la Junta de Andalucía y la modalidad de trabajo no presencial.

La reacción de los responsables autonómicos no se hizo esperar, viendo la luz el [Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo](#), por el que se establecen medidas administrativas extraordinarias y urgentes en el ámbito social y económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Consejera de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación y con vigencia limitada al estado de alarma, que arbitró un **procedimiento extraordinario de concesión de solicitudes de renta mínima de inserción social de Andalucía, en la modalidad de urgencia o emergencia social**; un procedimiento extraordinario de ampliación; y la prórroga automática de las prestaciones que vencieran durante la vigencia del estado de alarma, fijando en los tres supuestos los pertinentes requisitos. Del mismo modo, arbitró las medidas que posibilitaran dar continuidad a la tramitación de los expedientes.

Esta medida favoreció a las mujeres víctimas de violencia de género, ya que su solicitud de renta mínima tiene prevista legalmente una tramitación por el procedimiento de emergencia social y, en virtud de esta previsión, quedaban amparadas por el procedimiento extraordinario habilitado por el referido Decreto.

Del mismo modo, solo un mes más tarde, el [Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril](#), por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), reforzó las medidas antedichas en materia de renta mínima, dando cabida a otra de las peticiones de esta Institución, a través del reconocimiento como nueva situación de emergencia social la concurrente en unidades familiares con menores y las unipersonales. Y, en este aspecto, es relevante el mayor porcentaje de familias conformado por mujeres con sus hijos a su solo cargo o monomarentales, que se beneficiarían de la medida, aunque fuera por la protección indirecta ofrecida a sus hijos menores, en el marco de la lucha contra la pobreza infantil.

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

### 2.4.3. Violencia de género

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

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

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

Así, según datos del Instituto Andaluz de la Mujer (IAM), **en Andalucía** un total de **17.924 mujeres** han sido atendidas a través del Teléfono **900 200 999** y los **Centros Provinciales de la Mujer**, de las cuales **12.142** han sido por **violencia de género**, lo que supone el **67%** del total, durante el confinamiento a causa del COVID-19. Un dato que supone un fuerte incremento con respecto a las mujeres que se acercaron en el mismo periodo del pasado año a estos recursos: entonces el porcentaje de usuarias que pidió ayuda por violencia de género fue del 40%.

Esto supone que Andalucía ha dado apoyo de media al día a **134 mujeres víctimas de violencia** de sus parejas o exparejas **desde el 14 de marzo al 14 de junio**, lo que supone **79 mujeres más al día** que en el mismo periodo del pasado año.

La comparativa con 2019 en porcentaje sería un 47% más de mujeres atendidas en general (5.778 mujeres más) y un **144% más de usuarias por violencia de género** (7.168 más). Pero el incremento no es solo con respecto al pasado año: también se produce un aumento en las atenciones con respecto al **último periodo analizado, 14 de marzo a 14 de mayo: un mes después** 6.549 mujeres más han recibido ayuda del IAM, cuando se dio apoyo a 11.375 mujeres lo que supone un **incremento del 57%**. Con respecto a las **consultas relativas a violencia de género**, se ha asistido a **4.591 mujeres más que hace un mes**, entonces fueron 7.551, lo que implica un **incremento del 60%**.

Según datos del IAM, hay que destacar que **los ocho Centros Provinciales de las Mujeres han triplicado las atenciones a las víctimas de violencia de género** con respecto a 2019: así, 5.093 mujeres han recibido apoyo

psicológico, jurídico y social frente a las 1.697 del pasado año, son 3.396 mujeres más y un **incremento del 200%**.

La asistencia psicológica, jurídica y social a todas estas mujeres se ha realizado a través de medios telemáticos.

En general, en los **Centros Provinciales** se ha dado cobertura a 7.724 mujeres, son 2.975 más que en el periodo anterior analizado (14 de marzo a 14 de mayo) , lo que supone un **aumento del 62%**. Ello implica que el 65% de las mujeres atendidas entre el 14 de marzo al 14 de junio en los ocho Centros Provinciales de la Mujer ha sido **por violencia machista**. En la comparativa con 2019 se produce una subida en las atenciones del 81,01% (3.457 mujeres más).

En cuanto al **Teléfono Andaluz de Atención a las Mujeres 900 200 999** se han producido 10.200 llamadas, de las que 7.049 están relacionadas con violencia de género lo que supone el 69% del total. Este servicio lleva **dos meses consecutivos superando sus volúmenes históricos de atención:** con 3.910 llamadas atendidas en mayo y 3.815 en abril. Mayo de 2020 es el mes con mayor volumen de solicitudes de servicio totales atendidas.

En este periodo también se ha producido un incremento de la implicación de la ciudadanía en la lucha con la violencia de género. **En mayo han seguido creciendo las consultas realizadas por allegados, familiares y vecinos** de las víctimas: se han multiplicado por cuatro (**354,7% más**) pasando de 75 en 2019 a 341 en 2020.

Con respecto a los **centros de acogida** se han producido en este periodo un total de **316 ingresos**, de los que **181 son mujeres y 135 menores** de edad.

Para hacer frente al previsible repunte de las situaciones de violencia de género durante la pandemia, el Gobierno y la Comunidad Autónoma de Andalucía han adoptado diversas **medidas** entre las que cabe citar **a nivel estatal**, el [Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo](#), de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género y mediante el que se adopta una serie de medidas organizativas dirigidas a garantizar el adecuado funcionamiento de los servicios existentes destinados a la protección

de ambos colectivos, así como la adaptación de los mismos a las circunstancias excepcionales que supone el confinamiento.

Además del Gobierno, la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante la [Orden de 15 de marzo de 2020](#), por la que se determinan los servicios esenciales de la Administración de la Junta de Andalucía con motivo de las medidas excepcionales adoptadas para contener el COVID-19, declaró como **esencial al Instituto Andaluz de la Mujer en la atención que presta a las víctimas de violencia de género**, lo que supone que funcionen con normalidad los dispositivos de información 24 horas; la respuesta de emergencia y acogida a las víctimas en situación de riesgo; centros de emergencia, acogida, pisos tutelados, y alojamientos seguros para víctimas de explotación sexual y trata y la asistencia psicológica, jurídica y social a las víctimas de manera no presencial (telefónica o por otros canales).

En este contexto, el Ministerio de Igualdad, a través de la Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género, ha impulsado un Plan de Contingencia contra la violencia de género que se ha ido concretando en diversas actuaciones y medidas, acordadas con las Comunidades Autónomas.

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

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

La violencia de género, no deja de ser una de las violaciones más flagrantes a los derechos humanos de las mujeres y la expresión más patente de la violencia machista, en cuya erradicación ha de implicarse toda la sociedad en su conjunto.

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

Tal es el caso de la queja 20/2395, en la que textualmente se nos decía: *"Mi madre, ....., ha sufrido malos tratos por su marido, ha sido víctima de violencia de género en varias ocasiones de su vida. SOLICITO: Solicito que los servicios sociales reconozcan a mi madre como tal, víctima de violencia de género, adjunto papeles como prueba de que es cierto. Los servicios sociales de... nos han dicho que no hay pruebas suficientes, nosotros creemos que sí las hay porque estamos en una situación complicada y difícil económicamente, mi madre, ... no tiene ningún ingreso económico por lo cual debo de mantener yo a mi cargo a mi madre, yo tampoco tengo suficientes ingresos para abastecer a toda la familia, ya que también tengo una niña menor, con solo 12 años. Soy madre soltera y estoy en el paro. Por ese motivo mi madre quería solicitar una ayuda de la oficina de INEM llamada RAI y no tiene acceso directo a ella, sólo si es víctima de violencia de género, y eso trato de comprobar porque ella sí ha sufrido malos tratos de parte de su marido y creemos que está en su derecho pero necesitamos que los servicios sociales lo reconozcan."*

En esta queja se plantea una cuestión de acreditación de la condición de víctima de violencia de género, para poder acceder a la Renta Activa de Inserción, ayuda económica por máximo de tres años que concede el Servicio Público de Empleo Estatal. Como esta Defensoría ya estaba investigando esta cuestión en otra queja sobre los mismos motivos procedimos a su acumulación, dándose la circunstancia de que hemos remitido nuestras actuaciones y consideraciones al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales por cuanto que la problemática que subyace afecta a desarrollos normativos para los que son competentes los Ministerios de Igualdad y de Trabajo y Economía Social, sin perjuicio de que sigamos adelante con nuestras actuaciones en lo que atañe a las competencias de la administración andaluza en cuanto a la acreditación de la condición de víctima de violencia de género, de cuyo resultado esperamos dar cuenta en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía correspondiente a 2020.

#### 2.4.4. Empleo

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

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

También, en este punto, se debe hacer mención a la situación de un sector precarizado como el de las trabajadoras del hogar, en el que la existencia del despido por desistimiento, la no inclusión plena en el régimen general de la Seguridad Social, el no reconocimiento de la prestación por desempleo y el elevado nivel de exposición al contagio las sitúan como uno de los colectivos más vulnerables, máxime teniendo en cuenta el elevado número de mujeres que trabajan también en la economía informal en este sector y para las que solo el abordaje de la crisis y post crisis con enfoque de género podrá mitigar su impacto negativo.

Así se pone de manifiesto en los datos interanuales de paro registrado en Andalucía a 31 de julio de 2020, que asciende a 958.195 personas (un 16,29% más que en julio del año anterior), de las que 556.958 son mujeres (el 58,12%). Porcentaje que ha aumentado cinco puntos porcentuales respecto al mismo mes de 2019, en el que el porcentaje de población femenina en paro era del 53,14%.

En cuanto a las quejas y consultas remitidas a la Institución en materia de empleo, cabe reseñar las que nos dirigieron trabajadoras de empresas de servicios de teleinformación –con presencia muy mayoritaria de mujeres–, al inicio del estado de alarma, denunciando la falta de adopción de medidas de protección para prevenir el riesgo de contagio por parte de sus empresas.

Sin perjuicio de no poder intervenir de una manera directa en estos casos, al tratarse de empresas de naturaleza jurídico-privada, orientamos a las interesadas sobre la legislación a aplicar en estos casos, y que se dirigieran a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a quien le compete la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, debiendo denunciar ante la misma las circunstancias que nos exponían a fin de que se pudieran adoptar, en su caso, las medidas procedentes.

El otro asunto a destacar en cuanto a quejas recibidas en relación con esta materia, es el de las numerosas denuncias que hemos recibido relativas a las ofertas extraordinarias de empleo, promovidas por la Administración de la Junta de Andalucía, y que se vienen realizando en el marco de las medidas de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19.

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

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

#### 2.4.5. Vivienda

Como ya decíamos en el epígrafe 3.4 de este Informe Extraordinario, correspondiente a la afectación del derecho a la vivienda durante el estado de alarma a la luz de las quejas tramitadas por esta Defensoría, muchas personas se han dirigido a nosotros reivindicando su derecho a una vivienda, tanto para acceder a ella como el de permanecer en la que ocupan y constituye

su residencia habitual y hacíamos hincapié en que en la inmensa mayoría de los supuestos han sido mujeres quienes se han dirigido a esta Institución en relación con los problemas de vivienda, en calidad de cabeza de familia monoparental, en nombre de la familia nuclear o incluso en representación de familiares.

Y ello, entre otras razones, por el papel tradicional que ha venido asumiendo la mujer de encargarse de la crianza y educación de los hijos e hijas y del bienestar de sus familias en el seno del hogar familiar, habiéndose reservado durante mucho tiempo el papel del varón a conseguir los ingresos necesarios para ello fuera del hogar mediante su ocupación laboral, aunque en la actualidad esta concepción tradicional pueda estar viéndose superada con la incorporación de la mujer al trabajo remunerado, la aparición de nuevos modelos de familia y una nueva distribución de los roles de hombres y mujeres en la dinámica familiar.

Un relato más pormenorizado de las cuestiones planteadas en materia de vivienda podrá ser consultado en el epígrafe 2.15 antes mencionado, dedicándonos ahora a poner de manifiesto la perspectiva de género de las problemáticas planteadas en materia de afectación del derecho a la vivienda que, a este respecto, son similares a las tratadas en el epígrafe referido.

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

Si a ello se le une además, ser o haber sido víctima de violencia de género o tener ellas o algún miembro de su familia una discapacidad o ser una mujer ya mayor, o haber nacido en otro país, añadiéndose el carecer de recursos económicos suficientes para poder satisfacer la necesidad de vivienda de ellas mismas y de sus familias, no puede cuestionarse que son factores de vulnerabilidad añadidos que las pone las más de las veces en verdaderas

situaciones de exclusión social y económica o en riesgo de estarlo. Veamos a continuación algunos ejemplos.

En la queja 20/2071 la interesada nos dice que reside junto a sus padres e hijo menor de edad tras tener que abandonar su vivienda arrendada por sufrir malos tratos de su pareja y que por miedo a las amenazas recibidas de la familia de su agresor, retiró la denuncia, no obstante tiene orden de alejamiento. Manifiesta que se encuentra desesperada puesto que con la crisis sanitaria no puede buscar empleo, y por tanto, no tiene ingresos suficientes para poder afrontar la renta de alquiler en el mercado libre. Por otro lado, no puede permanecer en la vivienda de sus padres al ser pequeña, por lo que solicita poder acceder a una vivienda de titularidad pública.

También en la queja 20/2246 su promotora nos relata textualmente lo siguiente: *"Que tras ser víctima de violencia de género con una sentencia firme, y con lesiones que me costó bastante tiempo recuperarme física y emocionalmente lo cual hizo que perdiera mi trabajo, me dirijo a mi asistente social... donde mi anterior asistente era... y me cambiaron sin explicación alguna. Me negó todo tipo de ayuda económica, laboral y de alimentos en la cita que tuve con ella, según dice porque año y medio antes me dieron una ayuda para acceder a otro alquiler ya que mi casero me pidió mediante burofax el abandono de mi vivienda en un mes, tras recibir la ayuda y no encontrar vivienda mi casero me ofreció que me siguiera quedando en ella, entonces destiné dicha ayuda a ponerme al día con el alquiler ya que como bien sabía... le debía meses de alquiler y luz y puedo demostrar que tenía conocimiento de ello. Pues por esta razón me deniega año y medio después todo tipo de ayuda dejándome a mi hijo y a mí en una total situación de desamparo... no se limitó solo a dejarnos desamparados sino a humillarme hasta marcharme llorando...".* Tras una reunión con la alcaldía le dijeron que la cambiarían de asistente social y de centro: *"Que ha transcurrido dos meses de esto y nadie me ha llamado y yo he intentado hacerlo mediante llamadas telefónicas al ayuntamiento y servicios sociales sin éxito y mi situación ahora con todo lo que está ocurriendo con el COVID-19 es extrema y nadie ha hecho nada así por ello recurro a usted porque a fecha de hoy siguen violando mis derechos".*

En la queja 20/3711 la interesada nos decía *"Hola buenas noches soy víctima de violencia de género y quería saber dónde puedo solicitar la vivienda protegida*

*estoy aterrada tengo dos hijos uno de 3 años y una bebé de 10 meses; mi ex pareja ha dado con el paradero de donde yo vivo y estoy bastante asustada, no salgo a la calle por miedo a no encontrármelo, no se qué hacer, mi ex pareja consume sustancias de droga y cuando está así lo que intenta es buscarme para hacerme daño a mí a mi hijos; ya amenazó con que nos iba matar, estoy mal porque no se qué hacer, tengo una orden de alejamiento de 8 años, estoy aterrada. Por favor, ayúdenme para solicitar la vivienda para poder irme con mis hijos, por favor”.*

Queja 20/1085: La interesada y su hija fueron desahuciadas en octubre de 2019 de una vivienda en la calle..., porque el propietario quería recuperar la vivienda para su hija. Refiere que hace año y medio que no tiene ingresos de ningún tipo y su hija (que trabajaba limpiando unas horas a la semana en un hotel) está actualmente en un ERTE y percibe 125 euros. Ambas se trasladaron a vivir a casa de su otro hijo, si bien manifiesta que la vivienda es pequeña y están hacinados.

En escrito posterior manifestaba lo siguiente:

*“Desde la fecha en que presenté mi anterior escrito, 20-12-2019, hasta el día de hoy, mi situación económico-social ha empeorado bastante, continúo sin tener ingresos de ningún tipo y, además, mi hijo, con el convivimos mi hija y yo desde que se produjo el desahucio, ha tenido que dejar de trabajar debido al estado de alarma en que se encuentra España, por lo que los ingresos con los que nos mantenía a los cinco miembros que componemos actualmente la unidad familiar, han disminuido considerablemente, y esto contribuye a que la situación sea bastante más incómoda e insostenible, provocándome frecuentemente crisis de ansiedad, ya que esta situación me está afectando a la salud.*

*Quiero también referirme a la solicitud de prestación de la renta mínima de inserción que mi hija ... con DNI ... presentó en el mes de mayo del año 2019 y hasta la fecha no ha cobrado nada.*

*Solicito: me sea adjudicada una vivienda que se adapte a nuestras circunstancias económicas ya que desde el desahucio hace 6 meses no tenemos nada.*

*Ruego que se le conceda a mi hija ... la prestación de la renta mínima de inserción que pidió el pasado año.”*

Queja 20/2805: *“Me llamo ..., DNI ... Soy de ... un pueblo de Sevilla, C.P. .... Vivo en casa de mis padres en la calle ... Tengo 3 niños, llevo muchos años detrás de una vivienda de alquiler social del Ayuntamiento. Soy víctima de malos tratos de mi primer marido, hace muchos años que me divorcié de él y con el que no tuve ningún niño. Luego tuve una pareja, tuve a mi hijo mayor, que tengo la guarda y custodia de él y el padre de mi hijo mayor, de 11 años, habiendo un régimen regulador no me pasa nada de dinero.*

*De ahora tengo 2 niños, con el que es todavía mi marido, de 4 años y 1 año. Con él estoy en trámites de divorcio. Que abandonó a sus hijos el día 1 de abril de 2019 la tercera vez que se abandona a sus hijos. La primera vez fue y reconoció ante la Guardia Civil de mi pueblo que me quiso pegar, con su hijo cuando tenía 6 meses, que ahora tiene cuatro años. No hay denuncias puestas por miedo. La segunda vez que abandonó a su hijo de cuatro años es cuando yo estaba embarazada y la tercera vez que abandonó fue cuando su hija tenía 1 mes y pico, el año pasado, el 1 de abril de 2019. Me ha llevado a todos lados para renunciar primero a su hijo y después de sus hijos; me dejó el móvil con las llamadas grabadas y el 20 de septiembre de 2019 me demanda que me da la guarda y custodia de los niños pero que no se los dejo ver, habiendo sido él desde que se fue, sin querer de saber nada de ellos hasta que me demanda y de todas maneras, no cumple como padre, hasta la fecha de ahora.*

*En el Registro de la vivienda cuenta como demandante de vivienda desde 2014. La asistenta social de la vivienda vino a casa de mis padres hace 2 años para hacer un informe y a fecha de hoy, cuando hablo con ..., el abogado de lo de la vivienda, me dice que no hay y hay muchas vacías.”*

Queja 20/3611: *“Hola muy buenas, le escribo porque a ver, estoy en una situación insostenible. Yo llevo dos años en casa de mis padres durmiendo en un sofá, tengo dos niñas, pues llevo de ese tiempo apuntada en... y hablando con servicios sociales del ayuntamiento para el tema de vivienda. En casa de mis padres viven 7 personas y la situación es muy, pero que muy insostenible, aguantando insultos y maltratos hacia mi y hace unos días tuve que hablar con la alcaldesa del pueblo que soy de ... y exponerle mi caso porque hubo una pelea en mi casa y tuve que separarme de mis hijas porque me echaron a mi,*

*mi hija grande se fue con su padre y mi hija chica se quedó en casa de mis padres y yo durmiendo en un coche. Bueno, pues servicios sociales me llamó muy ofuscado y gritándome que yo no tenía que haber llamado a la alcaldesa y me dijo que me iban a ayudar y a moverse para darme una vivienda y ahora me han dicho que lo único que pueden hacer por mí es ayudarme con un mes y fianza para un alquiler y que me busque la vida, sabiendo ellos que no puedo trabajar porque no tengo con quien dejar a mis hijas y con 280€ de manutención no puedo pagar un alquiler normal y más cuando es carísimo y que un alquiler social sí puedo pagarlo pero ellos ahora me han dicho eso y estoy desesperada porque me han dicho que al final me van a quitar a mis niñas porque la situación que tengo no es para que mis hijas lo vivan pero tampoco me dan una vivienda para yo rehacer mi vida con mis niñas. Que un alquiler social si puedo pagarlo, y llevan dos años diciéndome que no hay casa y en menos de dos semanas han dado 3 viviendas a gente que no lleva apuntado en .... ni un año y ya yo le hablo como madre desesperada y no se qué hacer, ni puedo más, necesito ayuda urgente porque no se cómo va a acabar todo esto”.*

*Queja 20/4690: "Buenos días me pongo en contacto con ustedes porque estoy pasando por una situación de vulnerabilidad inmensa sin saber que hacer al respecto. Me encuentro en una vivienda donde el dueño no quiere renovar más el contrato y no para de pedirme que abandone lo antes posible su vivienda queriéndome hacer firmar un documento con fecha límite para abandonar la vivienda, lo cual no accedí a firmar. Todo esto a raíz de la ruptura sentimental que existía entre el arrendatario que es el padre de mi menor hijo y mía donde el arrendatario abandonó la vivienda y se fue a vivir a .... con sus padres, después de idas y venidas, denuncias y mal vivir en el hogar a raíz de esta situación, mi hijo mayor también abandonó el domicilio ya que él tiene un trabajo estable, pero no quiere vivir en esta situación deteriorada por los años. Cuento con su apoyo económico actualmente para poder sobrevivir con mis dos menores hijos de 16 años y 5 años respectivamente, gracias a que mi hijo mayor de edad está trabajando, pero él manifiesta que a esta vivienda no regresa más por el miedo a que por la situación mía económica vuelva con el padre de mi menor hijo y llegue a cosas peores. Mi intención, después de 7 años de violencia psicológica y verbales, casi llegando a las manos, no es volver con ese hombre pero no tengo donde ir ya que mi familia toda viven en*

*Paraguay y me encuentro sola, sin poder trabajar ya que tengo un pequeño de 5 años que no tengo con quien dejarlo y lo que gana mi hijo son solo 1100 euros que no nos daría para alquiler una vivienda y vivir él solo pudo alquilarse una habitación y darme dinero para mantener a los niños. Solicité la ayuda del alquiler para poder irme de esta casa y me la deniegan porque no tengo un desahucio pero mi situación es extrema y necesito abandonar este hogar lo antes posible. Espero puedan entender que me encuentro en situación extrema de vulnerabilidad esperando a que se firme sentencia al mutuo acuerdo de guarda y custodia de mi menor hijo para, por lo menos, cobrar la manutención del mismo, necesito poder dejar la vivienda lo antes posible. Cuento con la ayuda de mi mayor hijo pero no con la solvencia suficiente para poder marcharnos de esta mala vida que estamos pasando mis menores hijos y yo. Espero, ruego, entiendan mi situación que es realmente extrema y no tengo nadie más que me ayude. Acudí a todos los sitios que he podido, saqué cita con la psicóloga de violencia de género porque duermo con diazepam, que mi doctor tiene un historial mío que sufro de los nervios y me lo receta cada 6 meses porque no puedo dormir ante tan dura situación. Desde ya espero puedan ayudarme porque no encuentro la salida. Un saludo”.*

*Queja 20/4220: "Hablé con ustedes por teléfono y me informaron de los pasos a seguir para inscribirme en el registro, a fin de tener opción a una vivienda de protección oficial. Si tenía algún problema, que me volviese a poner en contacto. Al día de hoy no he sido capaz de contactar con asuntos sociales. Tiene que ser con cita previa, me pidieron el teléfono para ponerse en contacto conmigo. He llamado a distintas horas, he dejado mensaje en el contestador y no he recibido respuesta. Mi temor es que pase el tiempo y después no tenga opción. Vuelvo a acudir a usted ya que no se cómo resolver el problema”.*

*La misma interesada en una consulta posterior nos decía: "Si me permite le voy a contar lo que me aconteció hace unos días. A través de una compra que no pude realizar, me enteré por mi banco, que mi saldo había sido embargado por el Consejo del Poder Judicial. Sinceramente no sabía que existía ni en que consiste dicho Consejo, sí me dijeron que eso era Dios y que no se podía hacer nada. Mi primera reacción lógicamente fue sentir miedo. Mi situación es la siguiente, tengo sesenta y cinco años, hace quince años me embargaron una casa y a consecuencia de esta acción a mi marido le dio dos ictus quedando la parte izquierda paralizada, a los cinco años murió. Me he quedado*

*principalmente sin marido y después sin casa. Tengo una pensión de viudedad de doscientos cuarenta y nueve que con los complementos cobro seiscientos treinta y tres euros, para reforzar un poco mi economía limpio una escalera por la cual cobro mensualmente cincuenta y ocho euros. Vivo en una casa familiar que tengo que abandonar dentro de dos años. No tengo ningún patrimonio, según parece la deuda no prescribe. Como quieren que le haga frente a los veintinueve mil euros que me reclaman. Tras lo cual me hago una serie de preguntas que no encuentro respuestas. Si el Poder Judicial es Dios, ¿ante ellos no se puede hacer nada?. ¿Yo no tengo quien me ampare? Por poco que les dé, lo necesito para sobrevivir. ¿Yo no he pagado con creces mi deuda?''*

En ocasiones, las mujeres afectadas, además de escribirnos su penosa situación y su necesidad de vivienda, denuncian viviendas públicas vacías en su municipio solicitando poder acceder a una de ellas. Tal es el caso de la queja 20/4690, en la que se nos dice que tiene cuatro hijos menores y está divorciada, no percibiendo pensión de alimentos de ninguno de los niños. Al no disponer de ingresos suficientes para procurarse una vivienda en el mercado libre y hacer frente a los gastos de la familia, actualmente reside en casa de sus padres y su hermana, por lo que conviven ocho personas en una casa de tres habitaciones, con la consiguiente difícil convivencia. Manifiesta también que está inscrita en el registro municipal de demandantes de vivienda de su ayuntamiento desde hace más de dos años y que tiene conocimiento de que las viviendas propiedad de AVRA ubicadas en la calle... nº... y nº.... de ese municipio se encuentran vacías, lo que ha puesto en conocimiento del ayuntamiento.

De estos estremecedores relatos es fácil deducir la angustia y desesperación que embarga a estas mujeres que en ocasiones afectan a su salud, en las que el miedo a sus maltratadores y a un futuro incierto en el que no saben que es lo que va a pasar con ellas y sus hijos e hijas, la carencia de recursos económicos suficientes para poder pagar un alquiler en el mercado libre y la circunstancia de no poder salir a buscar trabajo a causa del confinamiento, además de no poder hacerlo por tener que permanecer al cuidado de los hijos e hijas menores, la convivencia con la familia cercana en viviendas pequeñas en situación de hacinamiento o con malas relaciones familiares, la imposibilidad de contactar con los servicios sociales de su ayuntamiento para solicitar ayuda a causa de las medidas adoptadas por la administración para

contener la expansión del COVID-19 etc., las hacen tributarias de la necesidad de acceder a una mayor atención y ayuda por parte de la administración.

Así mismo, no podemos dejar de mencionar que estas situaciones también han puesto de manifiesto la brecha digital de género existente, sobre todo en aquellos hogares más vulnerables con dificultades de acceso a internet y a dispositivos electrónicos para acceder a los portales digitales de la administración para solicitar ayudas y prestaciones.

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

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

En nuestros informe anuales al Parlamento de Andalucía, desde hace años venimos insistiendo en el déficit estructural de viviendas protegidas públicas destinadas a los sectores más desfavorecidos de la población andaluza, lo que hace que gran parte de la necesidad de vivienda de muchas familias se cubran con medidas de fomento, es decir con subvenciones o ayudas económicas

destinadas al alquiler de viviendas, ya sean los fondos de procedencia estatal, autonómica o local.

Así mismo, año tras año también venimos llamando la atención sobre los importantes retrasos que se producen en la tramitación y pago de las ayudas al alquiler que se abonan con fondos estatales y en parte autonómicos, que gestiona la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

También hemos recibido quejas de cómo las consecuencias de las dilaciones en la tramitación y reconocimiento de la última de las convocatorias de ayudas al alquiler, la correspondiente a 2018, aún sin concluir, se han visto agravadas a consecuencia de la crisis sanitaria causada por el COVID-19, quejas 20/2817, 20/1905, 20/1907, 20/2072.

Como botón de muestra en la queja 20/2732, la interesada nos decía:

*“Resido en la provincia de Málaga y tengo solicitada la ayuda al alquiler 2018 y no recibo ninguna información al respecto. Ya he llamado a varios teléfonos y me dicen que hay que esperar. Estoy en un programa de riesgo de exclusión social y de momento los servicios sociales no se han puesto en contacto conmigo. He leído en varios medios que están llamando por teléfono para el tema de la ayuda al alquiler 2018 pero la semana que viene ya no podré afrontar el pago del suministro de teléfono si no recibo algún tipo de ayuda con lo que, debido a esta crisis causada por el COVID-19, quedaré totalmente aislada, incomunicada y sin posibilidad de recibir llamadas o correos por parte de ninguna administración, sin poder pedir ningún tipo de ayuda ya que no se puede acudir presencialmente a ninguna institución y sin dinero para alimentación. Les he dejado asimismo un mensaje en el contestador telefónico del defensor del pueblo. Les ruego se pongan en contacto conmigo de manera urgente pues dentro de 4 o 5 días como les digo, quedaré incomunicada y totalmente desamparada”.*

El análisis pormenorizado de las medidas adoptadas por el Gobierno y la Junta de Andalucía, y de las actuaciones llevadas a cabo por esta Defensoría para hacer frente a estas problemáticas puede consultarse en el apartado 2.15 de este Informe Extraordinario correspondiente al derecho a la vivienda, al que nos remitimos, para evitar repeticiones innecesarias.

No obstante, antes de concluir este epígrafe dedicado a la perspectiva de género en materia del derecho a la vivienda en este Informe Extraordinario, hemos de referirnos a una de las medidas adoptadas por el gobierno en el [Real Decreto Ley 11/2020](#), de 31 de marzo por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, que tiene un claro matiz de género. Nos referimos a la aprobación de un nuevo **programa de ayuda dentro del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 a las víctimas de violencia de género**, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, con fondos estatales.

La gestión y reconocimiento de estas nuevas medidas con cargo al Plan Estatal de Viviendas se ha encomendado a las Comunidades Autónomas ([Orden TMA/336/2020, de 9 de abril](#)).

En cumplimiento de este mandato la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio ha aprobado la [Orden de 27 de julio de 2020](#) mediante la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, **a las víctimas de violencia de género**, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, y a las Administraciones públicas, empresas públicas y entidades sin ánimo de lucro que faciliten solución habitacional a las mismas y la [Orden de 1 de septiembre de 2020](#), por la que se convocan estas ayudas cuyo plazo de presentación de solicitudes va del 9 de septiembre al 30 de noviembre, mediante procedimiento de concurrencia no competitiva y se establece que se han de tramitar necesariamente a través de los servicios sociales.

Pues bien, a fecha de redacción de este Informe, mucho se teme esta Defensoría que la regulación efectuada y el procedimiento de tramitación elegido va a provocar no pocas discrepancias, sin que aún sepamos las consecuencias que para los colectivos a los que van destinadas ello pueda tener, pues ya se están recibiendo quejas sobre la negativa de los servicios sociales municipales a la tramitación de estas solicitudes. De lo que acontezca al respecto y de las actuaciones que lleve a cabo esta Defensoría en relación a esta cuestión daremos cuenta en la memoria Anual al Parlamento de Andalucía correspondiente a 2020.

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

## 2.5. INFANCIA Y ADOLESCENCIA

### 2.5.1. Introducción

**La población infantil y juvenil ha sido uno de los colectivos más afectados e invisibles por la actual crisis sanitaria.** Es cierto que el coronavirus no ha atacado a este sector de la población con la crudeza despiadada que lo ha hecho con los adultos, y también que los casos detectados de niños a nivel mundial están siendo en un elevado porcentaje asintomáticos o de carácter leve. En Andalucía, según el Informe de la Consejería de Salud y Familias sobre la evolución de la pandemia de la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fecha 16 de junio de 2020, de los 17.650 casos confirmados, sólo un 0,5 por 100 corresponde a población entre 0 y 15 años. Probablemente esta baja incidencia de la enfermedad haya contribuido a la escasa visibilidad de la infancia y adolescencia en la gestión de la emergencia mundial.

Pero a pesar de ello, niños y niñas no han sido ajenos a las consecuencias de la aplicación de las medidas impuestas por las autoridades para frenar y ralentizar la propagación del virus. Antes al contrario, el confinamiento, la brecha educativa, los conflictos familiares o la pérdida de trabajo de los miembros de las familias son, entre otros, elementos que están incidiendo de manera singular en miles de niños, especialmente en los más vulnerables.

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



Por otro lado, un elevado número de niños y niñas debieron convivir con padres y madres obligados a trabajar desde casa y sin poder prestarles la dedicación y el tiempo necesarios para garantizar su protección y bienestar.

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

Por otro lado, es sabido que un elevado número de niños y niñas de Andalucía vivían en riesgo de pobreza antes de la crisis provocada por el coronavirus. Las distintas medidas adoptadas para proteger a la salud, especialmente el confinamiento, han llevado aparejadas también un fuerte impacto negativo en la economía. Es evidente que dicha situación está afectando a miles de familias, pero no cabe duda de que con mayor virulencia a aquellas con hijos menores a cargo cuyos ingresos se encuentran por debajo del umbral de la pobreza. Los efectos de las medidas acordadas en el estado de alarma en las familias ya empobrecidas y con dificultades para acceder a una vivienda digna, así como a la provisión de suministros básicos, son doblemente devastadores cuando existen hijos menores de edad.

**Por desgracia, las consecuencias de la crisis social que ha traído la pandemia han arrojado a la pobreza a muchos niños y niñas e incrementado los niveles de vulnerabilidad a aquellos que ya eran pobres.**

A pesar de este desolador panorama y la declaración del estado de alarma realizada en su momento por el Gobierno de la Nación, los derechos fundamentales han continuado garantizados. Su ejercicio nunca puede quedar suspendido. Por supuesto tampoco se ha visto limitada la labor de esta Institución en la defensa de los mismos; antes al contrario, sus desempeños en dicha tarea se han visto sustancialmente incrementados.

Es cierto que tras decretar el estado de alarma y el confinamiento de toda la población en sus hogares y limitar la libre circulación de personas, existieron múltiples posibilidades de comprometer el ejercicio de otros derechos fundamentales. Pero precisamente ante esta amenaza, en estos momentos especialmente delicados, la Institución del Defensor del Menor de Andalucía debía trabajar con mayor ahínco para proteger los derechos de todos los niños y niñas, de manera más significativa para quienes se encuentran en una especial situación de fragilidad motivada por la actual crisis o agudizada por la misma.

En este contexto, **han sido múltiples las actuaciones realizadas por la Defensoría del Menor**, con la perentoriedad que ha exigido la situación, desde que se decretó el estado de alarma y se adoptaron diversas medidas por el Gobierno de la Nación y por el Gobierno andaluz.

Nuestras intervenciones, lejos de poner en cuestión la oportunidad o alcance de las distintas medidas adoptadas por las autoridades, han tenido como objetivo primordial la defensa de los derechos de la infancia y adolescencia ante esta grave crisis sin precedentes y velar por el interés superior de los menores. Junto a estos objetivos hemos pretendido hacer visible las necesidades de este colectivo especialmente vulnerable en una situación tan excepcional y delicada.

Se relatan a continuación **las principales intervenciones y actuaciones que la Institución ha tenido la oportunidad de desarrollar según los diferentes derechos afectados.**

### 2.5.2. Derecho básico a la alimentación

El Plan SYGA (Plan de Solidaridad y Garantías Alimentarias) es un programa de refuerzo de la alimentación infantil (desayuno, almuerzo y merienda) dirigido a los menores en situación de exclusión social o en riesgo de padecerla. Su objetivo es garantizar una alimentación básica y saludable a los menores escolarizados en colegios públicos de educación infantil y primaria de la Comunidad Autónoma de Andalucía que se encuentren en situación de exclusión social o en riesgo de padecerla, o bien sean hijos e hijas de mujeres de víctimas de violencia de género con unos ingresos máximos establecidos.

La ejecución del Plan se desarrolla en los centros escolares por lo que, al decretarse el cierre de las aulas tras la declaración del estado de alarma, quedó suspendido temporalmente su desarrollo, viéndose afectado un importante número de niños y niñas que se beneficiaban de esta importante iniciativa, alrededor de 18.000. Las primeras medidas derivadas del estado de alarma comenzaron, por tanto, azotando a los colectivos más vulnerables.

Esta vicisitud exigía que se arbitrasen distintas medidas con carácter urgente para que mientras durara el confinamiento se pudieran repartir los alimentos a los niños y niñas beneficiario de este programa, a pesar del cierre de los colegios. Por ello, la Defensoría solicitó de las Administraciones que aceleraran todas las gestiones necesarias para el reparto ágil, eficiente y fácil de comida a los niños y niñas en exclusión social o en riesgo de padecerla, garantizándoles una adecuada alimentación.

Unos días más tarde, después de poner en marcha contratos de emergencia, se posibilitó la continuidad del Plan de Garantía Alimentaria. El reparto de las comidas se efectuaba, en colaboración con las entidades locales, en determinados días de la semana y en los centros docentes designados para estas tareas.

Además de lo anterior, fue necesario impulsar también el denominado Programa de Refuerzo de Alimentación Infantil (PRAI), una iniciativa que formaba parte del paquete de medidas sociales recogidas en el Decreto Ley 8/2014, de 10 de junio, de Medidas Extraordinarias y Urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía. Con la puesta en funcionamiento de este Programa se ampliaba el número de menores beneficiarios de las ayudas alimentarias, haciéndose extensivo, además de a quienes ya se beneficiaban de SYGA, a aquellos otros niños y niñas que tras la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 habían entrado en situación de vulnerabilidad cumpliendo de esta manera los requisitos para ser incluido como alumnado beneficiario del Programa de Refuerzo de Alimentación Infantil. Esta segunda iniciativa amplió hasta 31.000 el número de menores beneficiarios de las ayudas alimentarias sobre todo para las familias empobrecidas como consecuencia de los efectos de la crisis sanitaria.

### 2.5.3. Derecho a la educación en igualdad de condiciones

El derecho a la educación ha sido uno de los más directamente afectados por las medidas de contención de la propagación del coronavirus. El análisis de la incidencia de la pandemia en el ejercicio de este singular derecho ha quedado recogido en el epígrafe 2 de este capítulo.

### 2.5.4. Derecho a circular por las vías públicas de menores afectados por trastorno del espectro autista (TEA) o conductas disruptivas

Una de las medidas más drásticas acordadas tras la declaración del estado de alarma fue las limitaciones a la libertad de circulación por las vías públicas salvo para la realización de actividades de asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.1.e) del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Esta norma no tuvo en cuenta los perversos efectos que una medida de restricción de movimientos representa para los menores afectados por autismo. Salir a la calle es aún más importante para su salud, ya que estos niños presentan dificultades para comunicarse, para relacionarse y para expresar emociones; necesitan tener rutinas muy marcadas, porque suelen repetir conductas de forma compulsiva; cuando no entienden por qué no pueden salir de casa o hacer vida normal aumentan los problemas de conducta.

Tras las demandas de determinados colectivos, el Ministerio de Sanidad debió adaptar y concretar la medida de restricción de movimiento, y mediante una instrucción<sup>1</sup> habilitó a las personas con discapacidad, que tengan alteraciones conductuales, como por ejemplo personas con diagnóstico de espectro autista y conductas disruptivas y a un acompañante, a circular por las vías de uso público, siempre y cuando se respeten las medidas necesarias para evitar el contagio.

Esta medida no estuvo exenta de polémica y muchas familias cuando salían a espacios públicos con estos niños se encontraban con el rechazo de una

.....  
 1 Instrucción de 19 de marzo de 2020, del Ministerio de Sanidad, por la que se establecen criterios interpretativos para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE núm. 76, de 20 de marzo)

parte de la ciudadanía, incluso, en ocasiones, padres y madres fueron increpados y tachados de irresponsables. Tras estos acontecimientos surgieron iniciativas tales como poner al niño y al acompañante un lazo azul o vestir una prenda azul al salir a la calle para dar a conocer que se trata de un caso de autismo.

Desde la Institución se dirigió un mensaje a la sociedad andaluza para recordar el carácter terapéutico de la medida que cuenta además con el respaldo legal correspondiente. Al mismo tiempo rechazamos las propuestas de utilizar para estos menores elementos identificativos o distintivos para poder circular por las vías públicas por su carácter estigmatizante. También realizamos un llamamiento de solidaridad con estos niños y niñas y demandamos respeto y comprensión para dichas personas.

### 2.5.5. Derecho a la tutela judicial efectiva

El Real Decreto por el que se declara el estado de alarma suspendió la normal actividad judicial, dejando a salvo los casos de especial vinculación con los derechos y libertades fundamentales, entre los que se citan las previsiones del artículo 158 del Código Civil, relativo a medidas urgentes en casos de especial riesgo o amenaza para los menores de edad. El precepto contempla algunas de las medidas de protección del interés de los menores que podrá dictar el Juez, en caso de que un menor se encuentre en peligro o perjudicado por su entorno familiar o por terceras personas. Entre dichas medidas se encuentra el aseguramiento de la pensión de alimentos, adoptar disposiciones apropiadas a fin de evitar a los hijos perturbaciones dañosas en los casos de cambio de titular de la potestad de guarda, prohibición de aproximación al menor, o evitar la sustracción de los hijos menores por alguno de los progenitores o por terceras personas, entre otras.

Desde el comienzo de la aplicación práctica de las decisiones excepcionales acordadas tras la declaración del estado de alarma, diferentes sectores se pronunciaron sobre los efectos que se producen tras las decisiones referidas, en su mayoría, a los problemas derivados de los regímenes de guarda y custodia de los hijos.

Principalmente estas vicisitudes afectan a dos cuestiones; la primera relativa a la pluralidad de criterios divergentes en el ámbito judicial sobre la aplicación de las medidas de guarda y custodia; y, la segunda, sobre la ordenación de los servicios judiciales en su ámbito material, de personal y de servicios técnicos de apoyo, que deben de garantizar el cumplimiento de los servicios esenciales en la Administración de Justicia.

No podemos olvidar la difícil situación que se presenta para niños y niñas afectados por los litigios familiares entre sus progenitores que implican unas consecuencias muy delicadas para sus vidas cotidianas. El conflicto entre progenitores deriva en cambios drásticos en el entorno convivencial tras la ruptura de la pareja y las medidas que deben adoptarse respecto del cuidado de estos menores a cargo. Cuando el conflicto no se aborda desde el diálogo y un elemental ejercicio de madurez, la crisis familiar se somete al conocimiento e intervención de la autoridad judicial a través del correspondiente proceso, que se ocupa de dirimir las controversias entre las partes y debe atender uno de los aspectos más sensibles, cual es el que determina las decisiones que afectan a la guarda y custodia de los menores.

Con estas reflexiones queremos resaltar que estos conflictos no han sabido someterse a otro ámbito resolutorio que el ejercicio de la potestad judicial del Estado de Derecho. Y son los órganos judiciales los que asumen la discusión y la resolución de las medidas que persiguen el cumplimiento de los derechos y obligaciones definidos en nuestro ordenamiento jurídico sobre las personas concernidas. Por más que resulte recurrente aludir a otras posibilidades de vías de discusión intra-familiar, el resultado es la generación de un fracaso relacional cuyas consecuencias, de distinta naturaleza, quedan sometidas al criterio depositado en el poder judicial para resolver las cuestiones del régimen económico, convivencia de la pareja y, sobre todo y por encima de todo, todo aquello que afecta a los hijos menores de edad.

Dicho de otro modo, las vidas de los niños quedarán sometidas a las medidas que se deciden por las autoridades judiciales en relación a su guarda y custodia. Su definición y efectivo control de su cumplimiento pasan a formar parte de una sensible faceta entre las funciones constitucionales atribuidas al poder judicial en cuanto a «juzgar y hacer cumplir lo juzgado» (art. 117 de la Constitución).

Nos encontramos, por tanto, ante una situación en la que los menores evidencian, como en pocas ocasiones, la fragilidad de sus derechos en el marco de un conflicto y tienen en las funciones jurisdiccionales la mejor garantía para decidir esas medidas de guarda y custodia procurando las condiciones más acordes con sus intereses superiores. En suma, una difícil situación para los menores de edad y no menos delicada responsabilidad de los integrantes del ámbito judicial.

Pues bien, con el estado de alarma se generó una situación especialmente delicada para la función jurisdiccional de control de las medidas decretadas sobre la guarda y custodia de menores que se ven afectadas por la interrupción de plazos y esta notoria restricción de la actividad judicial.

Desde el comienzo de la aplicación práctica de la medida de suspensión de los plazos judiciales, recibimos en la Defensoría quejas sobre los efectos que se producen en relación con los problemas derivados de las vicisitudes de los regímenes de custodia y guarda de los hijos.

Las reclamaciones se centraban en dos ámbitos: Por un lado, respecto de la pluralidad de criterios que estaba suscitando en el seno del poder judicial la aplicación de estas medidas relativas a la guarda y custodia; y, de otro, la organización de los recursos a disposición de los órganos judiciales.

Respecto de la primera de las cuestiones señaladas, el Consejo General del Poder Judicial, a la vista de las medidas contenidas en dicho Real Decreto, en su Comisión Permanente acordó la extensión del escenario tres a todo el territorio nacional, lo que implica la suspensión de actuaciones judiciales y plazos procesales en todo el país, garantizando los servicios esenciales de forma coordinada con el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General del Estado.

Estas medidas aplicadas en un sentido inmediato a las vicisitudes de los diferentes litigios judiciales, despliega unas consecuencias de gran calado, especialmente en los procesos que dirimen relaciones paterno-filiales y donde los niños adquieren toda la preeminencia y exigen la cuidadosa aplicación del principio de su interés superior y la rigurosa tutela de sus derechos y libertades.

El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) estableció como criterio el mantenimiento de las medidas adoptadas judicialmente en los procedimientos de familia, que no se verán afectadas por la suspensión de plazos y actuaciones

procesales acordada durante el estado de alarma. Sin embargo, la situación excepcional creada por la alerta sanitaria y la necesidad de preservar la salud de hijos y progenitores sí podía requerir adaptarse a las circunstancias en cada caso concreto y, en consecuencia, modificar o suspender dichas medidas. El CGPJ señaló que lo deseable en estos casos es el acuerdo entre los progenitores y, sólo en situaciones excepcionales, acudir al juzgado. Se trataba de no colapsar los Juzgados de Familia, cuya actividad esencial en este periodo es la referida a la aplicación del artículo 158 del Código Civil (el juez puede dictar medidas necesarias para proveer la prestación de alimentos al hijo). Por ello, se apeló a los ciudadanos afectados a que contacten con su abogado y comuniquen al juzgado las modificaciones en el régimen de visitas causadas por esta situación excepcional con el fin de que pueda establecerse una compensación una vez que concluyera el estado de alarma.

Ante dicho escenario, se adoptaron diferentes acuerdos organizativos dispares en los respectivos ámbitos territoriales de nuestra organización judicial que aconsejaban una mayor coordinación no sólo judicial, sino con los restantes responsables del servicio judicial incorporando, indudablemente, a la Administración autonómica en el ejercicio de las competencias que le son propias.

Por lo que respecta a la segunda cuestión, esto es, la relativa a los servicios y recursos gestionados bajo la responsabilidad autonómica para que estén dispuestos en concordancia con las decisiones organizativas judiciales que se adopten para abordar estos asuntos procesales con especial implicación de menores, hemos de referirnos al personal de recursos de apoyo (equipos psico-sociales, institutos forenses, PEF) pero también al propio personal que presta sus funciones en los órganos judiciales.

Conocimos que la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial acordó en el mes de abril requerir formalmente a la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal de la Junta de Andalucía para que, de conformidad con las instrucciones y acuerdos dictados al efecto por el órgano de gobierno de los jueces, adoptasen las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de los servicios esenciales en la Administración de Justicia.

El CGPJ adoptó este acuerdo a la vista de la Instrucción 2/2020 de la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal andaluza y de los informes que sobre sus

efectos en la prestación de los servicios esenciales establecidos han remitido la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía La Sala de Gobierno del TSJ andaluz señaló que la Instrucción 2/2020 establece un régimen presencial muy limitado, que no permite asegurar ni garantizar la debida prestación de los servicios esenciales que han sido determinados, singularmente en grandes partidos judiciales del ámbito territorial de este Tribunal Superior, en los que existe un elevado número de órganos jurisdiccionales, jurisdicciones separadas y especializadas y sedes no unificadas.

El acuerdo de la Comisión Permanente recuerda que la cobertura de los servicios es imprescindible para preservar, en la situación de estado de alarma, el derecho a la tutela judicial efectiva de todos aquellos ciudadanos destinatarios de tales servicios esenciales, sin que en ningún caso pueda limitarse u obstaculizarse el acceso a los mismos mediante decisiones administrativas como las adoptadas, evitándose la producción de perjuicios irreparables.

En este contexto, sometimos a la consideración de la Administración autonómica en materia de Justicia la oportunidad de impulsar la definición de unos criterios coherentes en la adopción de las medidas procesales afectadas por el estado de alarma en relación con los derechos de los menores implicados en las causas judiciales de guarda y custodia de los hijos. Asimismo estamos investigando la organización y ordenación de los servicios judiciales de gestión autonómica con especial vinculación con los asuntos en los que se encuentran implicados menores de edad (queja 20/2500).

### 2.5.6. Derecho de los niños a relacionarse con sus progenitores

Las directrices que aprobaron las autoridades tendentes a garantizar la salud y la seguridad no contemplan todas las facetas del desarrollo de la vida familiar. Por ello, la Defensoría apeló a la responsabilidad, la generosidad y la prudencia de los padres en el desarrollo del régimen de visitas de los hijos, en los supuestos de separación o divorcio, mientras durara el confinamiento de la población, recordando que el interés superior de los hijos menores de edad debe estar siempre por encima de los intereses de los progenitores y, por supuesto, por encima de contiendas familiares.

Por otro lado, en los casos de ruptura de la pareja, cuando las relaciones familiares se desenvuelven en un ambiente de alta conflictividad, y con el fin de cumplir con el régimen de visitas acordado por resolución judicial, los Puntos de Encuentro Familiar (PEF) se convierten en el espacio de referencia para la comunicación de los progenitores y sus familias. Pero, sobre todo, estos recursos adquieren un especial protagonismo en los casos de violencia de género, donde el contacto entre los progenitores resulta de imposible cumplimiento por la existencia de órdenes judiciales de alejamiento.

Entre las medidas adoptadas tras la declaración del estado de alarma se encontraba el cierre de estos Puntos de Encuentro y la suspensión de sus actividades, todo ello en el marco de las decisiones que restringen el normal funcionamiento de determinados servicios públicos.

Desde su puesta en práctica, esta medida fue cuestionada por distintos colectivos profesionales (asociaciones de madres, abogacía, la propia judicatura) quienes no dudaron en alzar la voz para expresar su preocupación por los efectos de esta decisión y por la ausencia de un criterio unánime de la judicatura al respecto. En especial, preocupaba la posible situación de indefensión en la que podrían encontrarse algunos niños y niñas que tras las limitaciones de movimientos acordadas por el estado de alarma permanecían conviviendo con el progenitor maltratador.

Desde la Defensoría se inició una investigación de oficio sobre las medidas que se iban a establecer por la Administración para la prestación de los mencionados Puntos de Encuentro Familiar, tras las sucesivas prórrogas del estado de alarma, y en especial el establecimiento de estas medidas en los casos de existencia de violencia de género (queja 20/2139).

De la respuesta recibida de la Administración se concluye que dichos servicios se han enmarcado en la categoría de servicios auxiliares de la Administración de Justicia que no han merecido una consideración esencial para evitar su suspensión o cierre temporal; pero tampoco se han propuesto alternativas suficientes. Lo cual no despeja las dudas sobre la idoneidad de este criterio organizativo de cierre, a la vista de las disfunciones que se han generado, como ya hemos señalado, así como ratifica la vigencia de los mismos temores ante una hipotética evolución de los acontecimientos de la pandemia que lleve a motivar nuevas medidas de confinamiento.

Y es que, desgraciadamente, al día de la fecha, los efectos de esta grave crisis sanitaria siguen produciéndose en forma de brotes o contagios que surgen con mayor frecuencia o repartidos por una pluralidad de territorios y cuya acumulación genera no pocas sospechas de que pueden adoptarse añadidas decisiones de seguridad sanitaria que reproduzcan medidas adoptadas en los momentos más críticos cuando se decretó el estado de alarma.

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

Entre el repentino e inapelable cierre de estos Puntos de Encuentro Familiar, las graves consecuencias provocadas, y la experiencia acumulada en la adopción de criterios organizativos, entendemos que existe un espacio intermedio en el que estudiar la disposición de sistemas alternativos para evitar las severas disfunciones provocadas por el cierre de los PEF.

Por otro lado, la Defensoría también ha actuado para garantizar el derecho a relacionarse con sus progenitores de los niños que se encuentran en el Sistema de protección. En efecto, otra de las medidas derivadas de la decretación del estado de alarma consistió en el cierre de los denominados "espacios facilitadores de las relaciones familiares". Se trata de unos recursos cuyo objetivo es posibilitar la continuidad de las relaciones entre el menor y su familia biológica, especialmente padre y madre, preservando de este modo los vínculos familiares y favoreciendo, siempre que ello fuera posible y favorable para el menor, la reintegración familiar.

Sobre esta cuestión hemos demandado información a la Dirección General de Infancia y Conciliación sobre los criterios tenidos en consideración para acordar la suspensión de las visitas tanto en los centros de protección de menores como en los espacios facilitadores de las relaciones familiares, así como, en su caso, las medidas provisionales que se pudieran haber adoptado para hacer viable el mantenimiento de dichas relaciones entre las familias y los menores por otros sistemas no presenciales (queja 20/2499).

### 2.5.7. Derecho a un nivel de vida adecuado

La profunda brecha que la crisis sanitaria está abriendo en nuestra sociedad golpea con más atrocidad a las familias en situación de exclusión social con hijos menores de edad a cargo. Siendo ello así y con el propósito de velar por el principio del interés superior de los menores, estas unidades familiares han de ser las principales destinatarias de las medidas que se adopten por los responsables políticos para mitigar el brutal impacto que ha ocasionado la paralización de la economía tras el confinamiento. Ello genera la obligación en los responsables públicos de adoptar medidas extraordinarias al efecto, puesto que de una situación extraordinaria hablamos, aplicando criterios de justicia social.

En este contexto, y dada la importancia de la prestación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía para el sustento básico de muchas familias, desde la Defensoría se sugirió a la Administración autonómica que mientras durara el estado de alarma se amplíe de forma automática dicha ayuda. También demandamos que se adoptaran medidas para proteger a las personas en situación o riesgo de exclusión social, priorizando la tramitación y conclusión de las solicitudes y expedientes de urgencia social acreditada instados por familias con menores de edad.

### 2.5.8. Derecho a la protección

Durante el verano y otoño de 2018 hubo un incremento muy significativo del flujo migratorio de menores a Andalucía, que tuvo continuidad a lo largo de 2019. Para la atención de estos menores fue necesario habilitar recursos residenciales que incrementaran los que hasta esos momentos disponía el Ente Público, pudiendo de este modo proporcionar la protección inherente a su condición de menores en situación de desamparo. Estos recursos residenciales permitieron ampliar la red de centros residenciales de protección de menores con la colaboración de entidades privadas con el Ente Público, obteniendo financiación para dicha finalidad gracias a la convocatoria pública de un programa específico de subvenciones, el cual se ha ido renovando por períodos sucesivos, siendo la última convocatoria del mes de marzo de 2020, garantizando la continuidad de dicha financiación para los tres primeros meses del año (enero, febrero y marzo de 2020).

Ante el futuro incierto de la continuidad de esta red de centros, las entidades que venían colaborando con el Ente Público mostraron su inquietud por la imposibilidad de programar sus necesidades futuras de personal y medios materiales, así como planificar la asistencia y actividades a desarrollar con los menores, encontrándose en una prolongada situación de provisionalidad, no solo desde el punto de vista organizativo y de su financiación, sino también desde el punto de vista jurídico en lo relativo a la guarda y custodia que venían realizando de los menores.

Esta problemática nos fue expuesta por una de estas entidades, presentándonos una queja (queja 20/1902) en la que se exponía la acuciante situación que se produciría de no renovarse el programa de subvenciones para un nuevo período, venciendo por tanto la vigencia de los contratos suscritos con la Junta de Andalucía, y quedando ya sin cobertura legal para ejercer las funciones que venían desarrollando en protección de los menores.

El estado de alarma decretado por el Gobierno de la Nación agravó la situación descrita. Por un lado, las entidades gestoras de estos recursos se vieron obligadas a redoblar sus esfuerzos para la atención de los menores, cumpliendo con las medidas de restricción de desplazamientos y confinamiento domiciliario con el propósito de evitar la propagación de contagios de la enfermedad. Y por otro, se procedió durante el periodo de confinamiento a una reestructuración de las plazas de los centros.

En efecto, el 1 de junio las entidades recibieron un correo de la Dirección General de Infancia y Conciliación comunicando que, dada la situación sobrevenida de crisis social y humanitaria derivada de la pandemia por Covid-19, se hacía necesaria una reprogramación presupuestaria para atender a la población afectada directamente por la paralización de la actividad económica y la consecuente falta de ingresos para la atención a las necesidades más básicas, lo cual conlleva en la mayoría de los casos la clausura definitiva de los centros y en otros una reducción significativa de su capacidad asistencial.

Otro colectivo por el que esta Defensoría se interesó durante el confinamiento ha sido aquellos internos, sobre los que existen dudas de su edad, o que ya habrían alcanzado la mayoría de edad, y que también venían siendo atendidos con cargo a estos programas públicos de subvenciones, cuya continuidad también se ve comprometida como consecuencia de la decisión adoptada por la Junta de Andalucía, y que quedarían en una situación de precariedad

si no se les ofrecen otros recursos y ayudas alternativas, lo que conllevaría verse abocados a encontrarse en la calle precisamente en una situación de confinamiento.

Ante tales hechos, acordamos iniciar una queja de oficio sobre los motivos que han determinado la modificación de los actuales programas asistenciales de atención a menores inmigrantes en Andalucía, con expresa alusión al impacto que la medida va a tener en el Sistema de Protección y la posible saturación del mismo; sobre las actuaciones programadas para garantizar la continuidad de las medidas de protección y sobre las medidas de atención y apoyo previstas para aquellos chicos que ya hubieran alcanzado la mayoría de edad teniendo en cuenta su especial situación de vulnerabilidad (queja 20/3128).

En respuesta a esta iniciativa, la Consejería con competencia en materia de infancia ha informado de las dificultades presupuestarias actuales y la especial incidencia en nuestra Comunidad Autónoma de la problemática derivada de los flujos migratorios hacia nuestro país. A continuación se remarca el especial compromiso del Gobierno de Andalucía con el Sistema de Protección de Menores, y en tal sentido se garantiza la continuidad del modelo de atención puesto en marcha en Andalucía el pasado año para la atención a la población migrante menor de edad, valorando de forma positiva su resultado en cuanto a la calidad en la atención prestada.

No obstante lo anterior, el informe remitido de la Administración puntualiza que no se pueden obviar las especiales circunstancias sociales y económicas actuales, con carencias de atención a las necesidades básicas en una parte importante de la sociedad que ha visto asolada su economía familiar por la crisis sanitaria y las medidas de control sanitario adoptadas.

Este escenario de nuevas necesidades ha obligado a una reprogramación de los presupuestos para atender a dichas situaciones emergentes que requieren de una respuesta inmediata. Desde esta perspectiva, y tras un análisis exhaustivo del Sistema de Protección de Menores y de su red de recursos residenciales, se ha concluido la viabilidad de una reorganización de la red de dispositivos específicos en unas 200 plazas, sin que ello afecte al resto de la red de recursos residenciales y garantizando que la atención a los menores se realiza en las mismas condiciones de calidad y de continuidad en su entorno. Todo ello sin perjuicio de que, en próximas fechas, pudiera existir la necesidad de ampliar de nuevo las plazas en función de próximas demandas.

También se nos informa por la señalada Consejería de la puesta en marcha de un nuevo proyecto de inserción social y laboral con alternativa habitacional para los jóvenes que están actualmente viviendo en estos dispositivos. Este nuevo proyecto liberará 146 plazas, que junto con otras plazas disponibles actualmente en los centros de orientación e inserción laboral de la red general de centros, hacen posible que esta reorganización de la red no tenga apenas repercusión en los menores actualmente atendidos.

### 2.5.9. Derecho a la protección de la salud mental

La pandemia y sus terribles consecuencias no han afectado sólo a la salud física. También ha extendido sus tentáculos a la salud mental. Aunque aún es pronto para determinar los efectos que el duro confinamiento ha tenido en niños y niñas, son ya muchos los expertos que han comenzado a alertar sobre su impacto negativo.

Problemas de ansiedad o depresión parecen ser los más comunes. Estos mismos expertos no han dudado en señalar los riesgos de agravamiento de los problemas de salud mental ya existentes antes del confinamiento. Las preocupaciones familiares por el futuro económico, el desempleo, el cierre de los colegios, la incertidumbre generalizada sobre el futuro, la interrupción de terapias específicas, la violencia en el ámbito familiar, o las enfermedades mentales de los progenitores son factores que pueden influir negativamente en patologías mentales previas.

Y sobre todo debemos estar atentos a las consecuencias que la pandemia ha tenido en la salud mental de los niños más vulnerables. Aquellos que parten de una situación de desventaja respecto de los demás. Nos referimos a niños y niñas en riesgo de exclusión social; niños y niñas víctimas de la violencia en el seno de la familia; niños y niñas víctimas de trata; niños y niñas con discapacidad; o niños y niñas migrantes.

En la comparecencia del titular de la Institución en la Comisión de Regeneración del Parlamento, el Defensor del Menor abogó por que la salud mental de la infancia y adolescencia ocupe un lugar destacado en las políticas que se diseñen para la recuperación de la crisis provocada por la COVID-19 en nuestra Comunidad Autónoma. Debemos actuar de forma urgente en la prevención y detección de

los problemas de salud mental que hayan podido surgir tras el confinamiento o bien que se hayan visto agravados como consecuencia del mismo.

La salud mental no debe quedar olvidada o relegada a un segundo plano. Es necesario fortalecer la red de salud mental y de apoyo psicosocial para las personas menores de edad. Una red que, por otro lado, parte de una endémica infradotación en el sector de la infancia y adolescencia. Es en este contexto en el que la Institución ha reclamado reforzar las Unidades de Salud Mental Infanto Juvenil para atender adecuadamente toda la demanda, poniendo los medios necesarios para evitar su saturación.

### 2.5.10. Derecho a la participación y a la expresión

Uno de los derechos reconocidos a las personas menores de edad es su participación en todos aquellos asuntos que les conciernen. Como sujetos de pleno derecho deben poder participar y expresar sus opiniones en todos los asuntos que afectan a su vida ordinaria.

Esta posibilidad de participación y escucha, que ya es escasa, parece quedar relegada a un segundo plano en situaciones de emergencia. Y así lo pudimos comprobar con la escasez de mensajes dirigidos a niños y adolescentes comunicándoles las medidas que les afectan, invitándoles a participar o a exponer sus necesidades ante la crisis provocada por el coronavirus.

Conscientes de ello, la Defensoría puso en marcha una iniciativa para que los menores puedan ejercer su derecho a la participación y a la expresión ([#Historietasdemiencierro](#)). Su objetivo era que todos los niños y niñas de Andalucía pudieran expresar a través de sus trabajos (dibujos o relatos) sus experiencias en el confinamiento: cómo lo están viviendo, cuáles son sus inquietudes o problemas, o qué mensajes quieren transmitir a otros niños ante esta experiencia.

También hemos aprovechado esta iniciativa para agradecer a todos los niños y niñas de Andalucía el sacrificio realizado. La prioridad en aquellos momentos de confinamiento era detener la enfermedad y salvar el mayor número de vidas posibles. Y se estaba consiguiendo con la actitud y con el impagable esfuerzo de todos ellos.



## 2.6. SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA

El número de atenciones realizadas durante el estado de alarma ascendió a más de 6.000 consultas. De ellas, el 50% (3.189) corresponden a consultas que, de una u otra forma, tienen a la COVID-19 como materia principal o transversal.

La situación generada por la COVID-19 ha venido a poner de relieve la vulnerabilidad y pobreza de gran parte de la población andaluza. Si bien el aspecto que más ha destacado es la crisis sanitaria, sin embargo durante estos meses hemos podido comprobar que existen factores que afectan más a aquellas personas que se encuentran en una situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.

Ser mujer, persona mayor, carecer de vivienda o habitar en viviendas en mal estado, ser familia monoparental, vivir en situación de vulnerabilidad, etcétera, son circunstancias que propician que no se viva de la misma manera esta crisis en unas o en otras familias.

Yolanda nos hacía esta reflexión en nuestro perfil de Facebook para mostrarnos lo diferente que transcurre la cuarentena dependiendo de dónde se viva.

*"Quédate en casa", es la premisa, el eslogan./ "Quédate en casa", dice el futbolista, abrazado a su esposa mientras sus hijos corren por los 400 metros cuadrados de su hogar./ "Quédate en casa", dice el político, mientras elige en cuál de sus propiedades pasará la cuarentena.*

*"La gente no entiende", dice la señora, mientras descargan en su puerta el cajón de fruta y verdura que compró online y pagó con su tarjeta/ Al margen, los barrios invisibles, las "casas" 4x4, de chapa y cartón, donde el frío es FRÍO y el calor abraza y marea/ Esas casas, donde lo que ganaste ayer, es la comida de hoy/ Donde, si no ganaste ayer, no hay comida hoy/ Donde se conocen las medidas sanitarias, pero es imposible cumplirlas. Con miedo, pero sin medios/ Solo se intenta vivir, resistir, sobrevivir día a día.*

**El virus no nos hace iguales.** / *El virus pone en evidencia, aún más, la intolerancia, la apatía con que el sector privilegiado de esta sociedad mira a los que menos tienen.*

*"Quédate en tu casa", para cuidarnos entre todos: Se los acusa e interpela. / Afuera el virus, adentro el hambre, las caras de tus hijos, la decepción, la incertidumbre, la desesperanza ¿Nos cuidamos entre todos?*

### 2.6.1. Situaciones de necesidad de desamparo

El tipo de consultas que hemos venido atendiendo durante la crisis sanitaria ha estado motivado fundamentalmente por la **situación de necesidad derivada de la pérdida de empleo por la COVID-19.**

La declaración del estado de alarma agravó la situación de muchas familias al dejar de recibir ingresos de la economía informal y sobre todo agravó la situación de vulnerabilidad de muchas personas por el retraso de la gestión en los procedimientos de prestaciones como ayudas al alquiler, renta mínima de inserción social o prestaciones no contributivas.

Verdaderos derechos sociales garantizados por la Ley de Servicios Sociales y que, debido al mal funcionamiento de las administraciones públicas, coloca a muchos ciudadanos en una situación de extrema necesidad, teniendo que acudir en muchos casos a solicitar ayuda a los bancos de alimentos, entidades sociales, etc. Todo esto se podría haber evitado si dichas prestaciones se concedieran en los plazos establecidos en su procedimiento.

Los procedimientos administrativos para hacer llegar las prestaciones y ayudas de los Servicios Sociales a los ciudadanos son tan complejos y extensos que se vuelven ineficaces, por lo que estamos avanzando en desigualdad. Una persona nos lo expresaba a través de una llamada telefónica: **"No todos navegamos en el mismo barco. La mar si es igual para todos, pero depende del barco que tengas te ahogará o podrás salir a flote (...)** Si vas en un yate no hay problemas porque haya temporal, pero si vas en una patera o en un simple tablón seguro que zozobras".

Los testimonios que hemos recogido sobre la situación de necesidad han sido muy crueles. La gente está desesperada. Nos dicen que van a terminar por robar en los supermercados, no van a dejar a sus hijos sin comer. **Llevar días llamando por teléfono y no les responden.**

*"Buenos días, hoy martes 29 de abril de 2020 escribo una carta al defensor por mi situación actual insostenible actualmente. Mi nombre es Vanesa y mi situación es la siguiente: Soy una chica de 25 años, madre de una hija de cuatro años, y futura madre de mi hijo gestante de siete meses. El pasado año, mes de noviembre sufrí una trombosis venosa profunda en la femoral izquierda causándome daños toda la gestación por problemas circulatorios. Actualmente en paro sin cobrar ninguna mísera ayuda del estado y muchísimo menos ayuda de ningún otro lugar.*

*A mi pareja, Alejandro de 34 años de edad, le han practicado un ERTE del cual estaba asegurado dos míseras horas a la semana: una hora el lunes, y una el martes y desgraciadamente la ayuda desciende a 73 euros. Pago un alquiler de 550 euros, y como comprenderás si no pagamos nos echarán del piso. No nos da ni para el piso de alquiler, ni agua, ni luz, ni gas, y muchísimo menos para comer. He llamado al 010, Cruz Roja, asuntos sociales, Cáritas entre otras asociaciones y ninguna de estas a día de hoy después de dos semanas me han ofrecido ayuda.*

*El trato que he tenido hasta día de hoy ha sido de desamparo en mi situación actual ya que no me han ayudado en mi situación hasta estos momentos, ni una llamada de teléfono, ni un correo electrónico, ni comida. ¿Cómo le dice usted a su hijo que no hay comida? ¿Que no hay leche? Esto es inhumano, insolidario y de no tener ni una miseria de solidaridad con una madre desesperada buscando ayuda, una ayuda inexistente.*

*Por otro lado, hay personas que cobran una cantidad decente al menos para sobrevivir en este confinamiento, teniendo dinero para vivir, pero no para vivir como en su vida diaria, deshaciéndose de seguros del hogar, de sus vicios cotidianos o simplemente un seguro médico, al que si le dan vales para ir de compras a un supermercado para tener comida para sus hijos. ¿Alucinante no?*

*Pero para una madre sin cobrar ayudas del estado, ayudas para comida, ayudas para no quedarme en la calle con mis hijos, ayudas para VIVIR, no le ofrecen nada. **¿Qué tengo que hacer? Quizás la respuesta está en morirme de hambre yo y mis futuros hijos por la mala organización de asuntos sociales por no ayudar a los más desfavorecidos.***

Todo esto se agravó durante la situación de Fase 1 del estado de alarma, que no permitía salir a los ciudadanos de sus casas:

*"Yo lo siento pero el confinamiento no lo voy a poder cumplir. Voy a salir a la calle. Si me para la policía le enseño las 50 llamadas al 010, y nadie me llama luego".*

*"No me puedo buscar la vida haciendo rifas. La Cruz Roja me dio una ayuda el 27 del mes pasado, y luego nada. Nadie me coge el teléfono".*

*"En la tele sale ayuda por aquí ayuda por allí, y luego NADA. Los jugadores del Betis donaron ayudas para Torreblanca, pero como está todo tan mal organizado, dieron dos carros llenos en dos casas y a otros nada".*

*"No os he escrito en la vida, siempre me busco yo cómo sobrevivir, pero es que no tengo a nadie, se pasan la pelota de un lado para otro, pero yo ¿qué hago? Voy a plantarme en la puerta del Defensor y que pase lo que tenga que pasar"*

La mayoría de las consultas que nos han llegado nos transmiten la situación de necesidad en la que se encuentran muchas personas y familias derivadas por la crisis de la pandemia, la imposibilidad de trabajar; estar en desempleo o no cobrar las prestaciones solicitadas.

**Muchas familias han pasado verdadera situación de necesidad.** Para algunos, la situación es insostenible, sin ingresos, ayudas ni recursos. Los servicios sociales, y las ONGS están que no dan abasto. Según recogió la prensa, [han aumentado en un 400% la petición de alimentos básicos.](#)

Esta situación se verá seguramente agravada con el aumento del número de personas que pierdan su empleo o que no perciban prestaciones. Según datos de Adecco, se estima que la tasa de empleo se sitúa entre el 35% y el 40% por el impacto de la COVID-19, con unos 9 millones de parados.

El propio [Consejo Andaluz de Colegios Profesionales de Trabajo Social de Andalucía, lanzaba un mensaje de SOS](#) por la situación en la que se encontraban las personas más vulnerables.

"El impacto sanitario que está teniendo esta pandemia en nuestro país es dantesco pero no podemos olvidar el impacto social de este virus en todo el territorio nacional y concretamente en el caso de Andalucía. Desde el Consejo Andaluz de Trabajo Social y los ocho colegios provinciales que lo componen, queremos manifestar nuestra indefensión en esta situación de crisis sanitaria y social, ante **la falta de recursos y de medios para actuar con la máxima urgencia.** Nuestra situación se asemeja a la del personal sanitario ante su falta de medios y recursos de protección, pues en lo social si los profesionales carecemos de los mínimos, difícilmente podremos actuar con eficacia, diligencia, y servir de cortafuegos social a esta hecatombe socio-sanitaria.

Las trabajadoras y trabajadores Sociales estamos siendo testigos de primera mano de la situación de extrema vulnerabilidad social en la que se encuentran muchas personas y colectivos con los que trabajamos: familias sin ningún tipo de ingresos con menores a su cargo, mujeres cuidadoras de personas dependientes que no disponen de recursos de apoyo, mujeres confinadas víctimas de violencia de género, personas inmigrantes sin ningún tipo de recurso y en situación irregular, personas mayores solas sin una red apoyos, familias con dificultades para confinarse por una situación de infravivienda y con menores especialmente vulnerables, personas con discapacidad o con enfermedad mental, son algunos ejemplos ilustrativos entre la múltiple variedad de casos con los que trabajamos día a día desde cualquier ámbito".

### 2.6.2. Defectuoso funcionamiento de los servicios de información de las AA. PP.

El derecho a la información está reconocido en nuestra Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. La Constitución española recoge en su Título IV, bajo la rúbrica genérica del Gobierno y la Administración, los principios generales que inspiran la actuación administrativa, vinculándola a la legalidad expresada en su artículo 103.1, de forma que la Administración "sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a

la ley y al Derecho". Es decir, la Administración es/debe ser una organización puesta al servicio de la comunidad, subrayando su artículo 103.1 como primera nota, su carácter instrumental o servicial para poder satisfacer los intereses generales de la ciudadanía.

[La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) en su artículo 53, procede a establecer una serie de derechos que asisten a los interesados en el procedimiento administrativo y que son, "además del resto de derechos previstos en la ley", entre otros los siguientes:

*A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.*

*Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.*

### 2.6.3. El derecho a la información en la Administración de la Junta de Andalucía

La Administración de la Junta de Andalucía tiene establecido [un sistema o Servicio de Información Administrativa General](#) a través de distintos canales:

Teléfono: 955 06 26 27

Correo electrónico: [informacion@juntadeandalucia.es](mailto:informacion@juntadeandalucia.es)

A través de los mismos, puedes obtener información general en relación con: Localización y horarios de oficinas; Requisitos que debes cumplir para presentar una solicitud o ejercer un derecho. Normativa aplicable en determinada materia. Otras informaciones de carácter general u orientación sobre la administración de la Junta de Andalucía. (La prestación de este servicio se encuentra externalizado)

Sin embargo para cualquier tipo de información administrativa particular, es preciso dirigirse directamente al órgano o entidad que tramite el procedimiento en cuestión.

Este es uno de los problemas que venimos detectando durante años, **la imposibilidad de los ciudadanos de obtener una información particular**. No funcionan los teléfonos de atención, bien porque están saturados, o bien porque no ofrecen una información particular. Todo se confía a una información telemática para la cual la mayoría de la población demandante de servicios no está preparada ni tiene capacidad de utilizar. Hay que mejorar los servicios de información de la Junta de Andalucía para personas solicitantes de prestaciones sociales. La mayoría de las personas que solicitan una prestación no contributiva, una renta mínima, ayudas al alquiler para personas vulnerables, prestaciones de dependencia, etc., no tiene acceso a Internet o no sabe manejarse en ello. Llamamos a los teléfonos de información 010 o a los números de información general de la Junta de Andalucía, aunque pocas veces obtenemos una respuesta satisfactoria.

"Yo he llamado más de 100 veces y no me lo cogen nunca. Como me sale apagado no sé nada de mi solicitud, si me falta algún papel o algo. En septiembre hará dos años que presenté la solicitud de Renta Mínima. Yo creo que algo no va bien, pero no sé nada más. ¿Qué se puede hacer para que me cojan el móvil o saber algo de mi salario? Solo pido que me ayuden a saber más porque no sé qué es lo que puedo hacer".

En la página web de la propia [Consejería de Igualdad y Políticas Sociales](#) ofrecen un correo electrónico habilitado para prestar información con respecto a la Renta Mínima, "Para cualquier duda o información puede hacerlo a través del correo electrónico: [rentaminima.cipsc@juntadeandalucia.es](mailto:rentaminima.cipsc@juntadeandalucia.es)" pero no dan información concreta del expediente por protección de datos, aunque se solicite por el mismo correo que aparece en la solicitud:

“Solicité la renta mínima en octubre de 2018 y aún estoy esperando alguna respuesta. Acudí a la trabajadora social (dos meses para darme cita) y lo único que me dijo es que aún se estaba tramitando. He solicitado información a través del correo electrónico pero no puedo acceder por mi cuenta a la Junta de Andalucía ya que existe la cuestión de la protección de datos, **que dicho sea de paso, son mis datos**. No te avisan si te lo aprueban o lo deniegan y llevo dos años y medio entre el año antes de solicitar y el año y medio esperando respuesta”.

Otro tema que nos ha trasladado la ciudadanía es la **poca claridad de la información**. Ello es debido a las continuas modificaciones de las leyes y procedimientos, y a la falta de resolución de los expedientes. Asimismo, los anuncios de prestaciones y ayudas se publicitaban y tardaban más de dos meses en llevarse a cabo. Durante el estado de alarma, se ha producido un deterioro en la atención a la ciudadanía cuando ésta más la necesitaba. Se ha dejado de poner en primer lugar a las personas, nos ha faltado capacidad de respuesta y creemos que el esfuerzo no ha sido suficiente para conseguir una aproximación al ciudadano.

**Se ha abusado de la cita previa** para cualquier presentación de documentación o atención personal, sin abrir nuevos canales para relacionarse con la Administración. La ciudadanía nos transmitía la imposibilidad de obtener cita previa o nos comunicaba que tenía que esperar más de 15 días para presentar un escrito o para ser atendidos telefónicamente por su médico de cabecera. Los teléfonos del Servicio Andaluz de Salud, Servicio de Empleo, Servicios Sociales y Seguridad Social, comunicaban o no se atendían las llamadas.

Todo ello en una situación de necesidad, que genera inseguridad, angustia e impotencia. Creemos que resumimos bien el sentir de las personas que nos han llamado para quejarse de los servicios de atención a la ciudadanía con estas cuatro frases que nos han repetido constantemente:

*No sé adónde ir.*

*Nadie me escucha.*

*Todo está cerrado.*

*¿De qué comemos mis niños y yo?*



## 2.7. JUSTICIA

### 2.7.1. Introducción

En el ámbito de la Justicia, la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 conllevó una serie de medidas como la suspensión de los plazos procesales, regulada en la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo.

En el apartado 1, se contempla que «se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo». Continuando en el apartado 4: «No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, el juez o tribunal podrá acordar la práctica de cualesquiera actuaciones judiciales que sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derecho e intereses legítimos de las partes en el proceso».

Posteriormente, y debido a la evolución de la pandemia, se emiten nuevas normas con objeto de adaptar los servicios esenciales de la Administración de Justicia a los nuevos escenarios que se plantean. Entre ellas, la Resolución de la Secretaría de Estado de Justicia, de 23 de marzo de 2020, sobre el cálculo y distribución de dotaciones de servicios mínimos esenciales de la Administración de Justicia durante la pandemia, que establece **nuevos criterios para dotar los servicios esenciales** que deben llevarse a cabo por parte de la Administración de Justicia durante el estado de alarma, con el número mínimo de personal que sea suficiente para su prestación.

A este respecto, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) comunicó, en relación a la prestación de servicios esenciales en el ámbito de la Administración de Justicia, haber tenido conocimiento de algunas iniciativas previstas por algunas comunidades autónomas con competencia en materia de medios personales y materiales de la Administración de Justicia en relación con el régimen de asistencia del personal colaborador que presta

servicio en Juzgados y Tribunales, orientadas a establecer un llamado «régimen de disponibilidad» y no presencial, que impedirían, en la práctica, la prestación de estos servicios esenciales de la Administración de Justicia.

En este contexto, el CGPJ manifestó que la actuación de los jueces no es solo expresión de uno de los Poderes del Estado, sino el garante último de los derechos de la ciudadanía en toda circunstancia, muy especialmente en el estado de alarma y, por tanto, **constituye un servicio esencial a la comunidad que no puede ser suspendido ni gravemente limitado.**

Continúa indicando que la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas con competencia sobre medios personales y materiales de la Administración de Justicia tienen encomendada una importante e imprescindible función prestacional, de auxilio o colaboración consistente en facilitar los medios para que el Poder Judicial cumpla la tarea que tiene constitucionalmente asignada. En el cumplimiento de esa función, la Administración prestacional no puede, ni de manera directa ni indirecta, impedir o desactivar los acuerdos adoptados por el órgano de gobierno del Poder Judicial establecido en la Constitución Española para asegurar la prestación del servicio que dicho poder tiene encomendado.

Por ello, la dispensa al personal colaborador establecida para los servicios mínimos para acudir a sus puestos de trabajo en juzgados y tribunales en estos momentos cruciales impediría, en la práctica, la efectiva apertura de los órganos judiciales, así como la correcta prestación de los servicios esenciales previstos en los acuerdos de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial.

### 2.7.2. Sobre la ordenación y gestión de medios materiales y personales en la Administración de Justicia

Por otro lado, tuvimos conocimiento de la realización de un manifiesto por una Junta de Personal en el que explica que desde que se decretó en España el estado de alarma por el Gobierno de la Nación y el establecimiento de los servicios esenciales por el CGPJ, los funcionarios al Servicio de la Administración de Justicia han estado cubriendo tales servicios conforme a la Resolución que

acordaba la dotación prevista por la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal que tiene la competencia en materia de personal en Andalucía y que la misma respondía a la premisa más esencial de las autoridades sanitarias, en relación con el mantenimiento de los españoles en casa y la promoción del teletrabajo para evitar la propagación de la COVID-19.

De la misma forma, se manifestaba que los funcionarios de Justicia que están prestando los servicios esenciales, desde el inicio del Estado de Alarma, "lo realizan sin los materiales de protección que indican las autoridades sanitarias, y a día de hoy, algunos órganos judiciales siguen aún sin estos medios de protección, ni guantes, ni mascarillas, ni geles hidroalcohólicos, exponiéndose cada día al virus. Esta situación es inaceptable. Desde la Junta de Personal denunciamos el retraso en la llegada del material preventivo, que se está suministrando con cuentagotas".

Ante los diferentes derechos coincidentes y posiciones, por un lado de los órganos del poder judicial y por otro de las Juntas de Personal, esta Defensoría consideró abrir [queja de oficio 20/2576](#) y pedir informe a la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, a los efectos de interesarnos por las medidas de respuesta y organizativas en el ámbito de las competencias de **ordenación y gestión de medios materiales y personales de la Administración de Justicia** que tiene atribuida la Junta de Andalucía, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre la garantía de calidad de los servicios de la Administración de Justicia.

En la respuesta remitida por la Viceconsejería se nos informa que:

*"Los servicios esenciales que se han prestado en el ámbito de la Administración de Justicia durante la pandemia generada por la COVID-19, han sido establecidos por el Consejo General del Poder Judicial y regulados por el Ministerio de Justicia, siendo función de la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal adaptar y aplicar a la Comunidad Autónoma de Andalucía la normativa aplicada.*

Al mismo tiempo, es necesario resaltar que las diferentes normas que se han emitido desde la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal durante este periodo han respondido a la situación excepcional vivida como consecuencia

del estado de alarma decretado con motivo de la pandemia que ha causado la COVID-19, siendo necesario tanto cubrir las necesidades de los órganos Judiciales Fiscalía e Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como la de proteger la salud de las personas funcionarias de la Administración de Justicia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales”.

Así se nos informa que “desde el comienzo de la declaración del estado de alarma y con la adopción de las primeras medidas adoptadas para la Administración de Justicia, la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal, ha adaptado al ámbito autonómico toda la regulación anteriormente mencionada ....”. En este sentido es de destacar:

- Instrucción 3/2020, de 1 de abril, de la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal, por la que se establece el régimen de cobertura a prestar en los servicios esenciales de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Resolución de la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal de 11 de mayo de 2020, por la que se regula la presencia del 33% de los efectivos que presten servicios en los Órganos Judiciales, Fiscalías e Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Resolución de la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal de 26 de mayo de 2020, mediante la cual se amplía al 60% la presencia de personas funcionarias en las sedes judiciales.
- Resolución de la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal de 8 de junio de 2020, mediante la cual se prevé la presencia en las sedes judiciales del 100% de los efectivos de cada centro de destino, manteniendo las medidas de seguridad individual y colectiva.

Se pone de manifiesto en el citado informe que “en todas las resoluciones dictadas por la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal se han garantizado los servicios establecidos como esenciales para la Administración de Justicia, ya que, en todo caso, se ha mantenido la dotación del total de la plantilla para la atención de los servicios de guardia de Juzgados, Fiscalías e Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Para el resto de actuaciones, se ha establecido una dotación mínima de personal. Esta dotación ha variado según el momento del Estado de Alarma decretado y las instrucciones recibidas

desde el Ministerio de Justicia... Se contempla una presencia mínima en las sedes judiciales de cada una de las Jurisdicciones que podrá ser aumentada a través de disponibilidad, en aquellos casos de necesidad y asuntos urgentes que no pudieran ser resueltos con la dotación presencial, para así evitar un perjuicio reparable”.

En cuanto a la **prevención de riesgos laborales** nos trasladan que “se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para proteger e informar el personal de la Administración de Justicia e Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses”, reseñando especialmente la “Guía de medidas preventivas en las sedes Judiciales y Fiscales de la Comunidad Autónoma de Andalucía frente a la COVID-19, aprobada, con fecha 29 de abril de 2020, en el seno del Comité Sectorial de Seguridad y Salud Laboral de Justicia, que se completó con la Guía de medidas preventivas en las Salas de Vistas de la Administración de Justicia de la comunidad Autónoma de Andalucía de 5 de mayo de 2020, y la Guía de medidas preventivas para los servicios comunes de notificaciones y embargos, de 17 de mayo de 2020. También se ha elaborado la Guía de medidas preventivas frente a la COVID-19 en los Servicios de Asistencia a Víctimas en la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Guía de medidas preventivas frente a la COVID-19 en los puntos de Encuentro Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía, ambos de 18 de mayo”.

Finalmente nos trasladan que con fecha 26 de mayo de 2020, se reguló el “acceso del personal de la Administración de Justicia al teletrabajo, modalidad de trabajo expresamente recogida por el Ministerio de Justicia para las fases de desescalada” y se ha puesto en marcha un protocolo para la realización de test rápidos de detección del Coronavirus (COVID-19) y se ha realizado la prueba al personal de la Administración de Justicia que presta sus servicios de forma presencial, incluyendo a Jueces sustitutos, Fiscales, Letrados de la Administración de Justicia, personal laboral que preste servicios en la Administración de Justicia y al personal adscrito a los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF)”.

Si bien del contenido del informe se desprende que se ha dictado un elenco de normativa encaminada a garantizar los servicios esenciales de la Administración de Justicia, así como a proteger la salud de los trabajadores y de los usuarios, a la fecha de elaboración del presente informe aún está siendo valorado su contenido.

### 2.7.3. Quejas por la prestación de algunos servicios

Aún habiéndose aprobado la normativa antes expuesta, encaminada a garantizar los servicios esenciales, los ciudadanos percibieron **distorsiones en la prestación de los servicios** que nos fueron transmitidas mostrando su preocupación al respecto.

En este sentido y referido al funcionamiento de las **inscripciones de los nacimientos** en los Registros Civiles, es de destacar las quejas 20/2070 y 20/2450.

En la queja 20/2070, el promotor nos traslada que “el registro civil de Córdoba se está negando a inscribir a recién nacidos al personarse al registro, únicamente dan posibilidad de hacerlo transcurridos 30 días de su nacimiento, agotando el plazo perentorio. En contra de lo dictado por el CGPJ, en el que indica que dichas actuaciones no quedan suspendidas por el Real Decreto 463/2020 de declaración del estado de alarma. El acuerdo adoptado por el CGPJ expresamente señala que se deben asegurar las inscripciones de nacimiento el plazo perentorio, no que se deben inscribir el último día de plazo perentorio. Esto me genera no poder recibir la prestación por paternidad, ni poder reconocer los derechos del recién nacido, no puede ser persona física. No podemos solicitar tampoco su inscripción en la Seguridad Social, generándonos gravísimos perjuicios”.

En el informe remitido por la Fiscalía de Córdoba, el cual se le da traslado al promotor, se nos comunica que a los efectos de garantizar la **inscripción de los nacimientos**, el Consejo General de Poder Judicial estableció el plazo como perentorio, un término usado según la fiscalía como sinónimo de urgente o apremiante. Una justificación que se basa en la necesidad de prestar este servicio con un personal reducido por el confinamiento y a fin de evitar el colapso en las dependencias de dicho registro.

Conscientes de que dicha decisión puede ocasionar perjuicios a personas, como el caso en el que nos ocupa, tras la prórroga del estado de alarma y ante otras posibles que pudiera alargar la actual situación, el Registro Civil acordó, con fecha 20 de marzo, una nueva instrucción en la que se contempla que se pueda atender a los progenitores mediante cita previa, que se despachará en función de las circunstancias del servicio.

Esta información fue trasladada al promotor de la queja, previa llamada telefónica mediante la cual nos transmitió que ya se le había solucionado el problema y recogido el certificado de nacimiento que le facilitaba la tramitación de otras gestiones.

En la queja 20/2450 un padre divorciado no entiende por qué tiene que acudir a inscribir en el registro a su hija acompañado de la madre de esta, ya que según se extrae de su queja, debe primar el riesgo a ser contagiada la madre frente al cumplimiento de la norma. Nos traslada que “voy a inscribir a un recién nacido en el estado de alarma y yo como padre divorciado y junto con la misma me obligan a ir a inscribir a mi niña con mi mujer expuesta a coger el coronavirus (COVID-19). Una gran labor la de los juzgados hoy en día”.

Dado que había interpuesto reclamación ante el Consejo General del Poder Judicial, se le transmitió que debía esperar la contestación del mismo, y en el caso de no recibir respuesta o estar disconforme, se podía dirigir a tal efecto al Defensor del Pueblo del Estado.

### 2.7.4. Falta de coordinación entre los órganos judiciales y los colegios profesionales

En relación al funcionamiento de los órganos judiciales, recibimos la queja 20/3021, iniciada a partir de un testimonio que nos traslada la jueza magistrada de un juzgado de Málaga, pone de manifiesto **la descoordinación entre los órganos judiciales y los colegios profesionales**, con el consiguiente perjuicio de los perjudicados en los procedimientos.

Se nos relata, en el testimonio remitido, lo sucedido en el partido judicial de Málaga el día 6 de mayo, donde la juez de guardia en funciones solicita al Colegio de Abogados de Málaga la presencia de los letrados del turno de oficio, así como el nombre de los mismos, ya que hay cuatro detenidos puestos a disposición judicial en la Ciudad de la Justicia de Málaga.

Tras esta comunicación, el Colegio de Abogados le transmite por correo electrónico que tras la declaración del estado de alarma se han dictado medidas procesales y organizativas para hacer frente a la COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, que fue publicado en el BOE el 29 de

abril y que conforme al artículo 19.1 del Real Decreto Ley de 16 de abril, se establece que “durante la vigencia del estado de alarma y hasta tres meses después de su finalización constituido el juzgado o tribunal en su sede, los actos de juicio, comparecencias, declaraciones y vistas y, en general, todos los actos procesales, se realizarán preferentemente mediante presencia telemática, siempre que los Juzgados, Tribunales y Fiscalías tengan a su disposición los medios técnicos necesarios para ello”.

Continúa el decano del Colegio de Abogados exponiendo que puesto que “la Administración de Justicia, en lo que a la provincia de Málaga se refiere, ha dotado a los distintos Juzgados del servicio corporativo de comunicaciones unificadas y colaboración (Circuit) a través del cual se puede practicar las declaraciones y demás diligencias que se consideren esenciales respecto del detenido o detenidos puestos a disposición del Juzgado, lo que puede verificarse, en lo que al Abogado respecta, mediante la remisión de la correspondiente URL para que se conecte al sistema, tal y como ya numerosos Juzgados de la Provincia y o todos los centros de detención están realizando, por lo que resulta evidente que la dotación en medios es efectiva y la posibilidad real. A modo de ejemplo, indicar que este sistema ya se está aplicando en los Juzgados de Torremolinos, Ronda y Vélez-Málaga ... Existiendo dotación de medios, posibilidad de desarrollarse la asistencia y cuantos actos propios del servicio de guardia sean necesarios a través del sistema Circuit y prevaleciendo la seguridad y el derecho a la salud de los profesionales intervinientes, no existe motivo para no verificarlo en la manera indicada, siguiendo las disposiciones del Real Decreto-Ley 16/2020 que lógicamente ha de prevalecer sobre la normativa reguladora del servicio aprobada en su día por el Colegio de Abogados”.

Finalmente, argumentando la jueza que, “según el servicio de informática, no es compatible el sistema Circuit con las videoconferencias” y tras no presentarse en la sede judicial los abogados requeridos se acuerda poner en libertad a los cuatro detenidos, no habiéndose solicitado respecto a ninguno de ellos la adopción de ninguna medida cautelar.

Ante esta situación se solicitó informe a la Delegación Territorial competente en materia de justicia en Málaga, al Colegio de Abogados de Málaga y Decanatos de Ronda, Torremolinos y Vélez-Málaga.

Del informe recibido por la Delegación Territorial se extrae que:

- Todas las Salas de Vistas de la provincia, incluida la del Juzgado de Guardia de la Ciudad de Málaga, dispone de Sistemas de grabación y videoconferencias interconectados que permiten la realización de Actos procesales de forma telemática. Contando igualmente con ordenadores portátiles en todas las Salas, para poder utilizar el sistema Circuit y grabar los actos en los que se realicen videollamadas con el mismo.
- Circuit es un sistema de videollamadas web, puesto al servicio de todos los usuarios de la Administración de Justicia en Andalucía, que entre otras funciones, permite la intervención de cualquier usuario externo a la misma en las videollamadas que se realicen dentro de los actos procesales, mediante su invitación puntual a la sesión por parte del usuario del órgano judicial convocante: a través de un simple enlace al correo electrónico del invitado, o mediante la inclusión del identificador de cualquier interviniente que anteriormente se haya dado de alta en el sistema (usuario registrado), en la videollamada. Registro que resulta posible de manera libre y gratuita a cualquier persona: abogado, procurador, miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, testigo, ciudadano, etc.
- El sistema se encuentra plenamente operativo y su habilitación se realiza directamente por el SIJ de la DGIJS, mediante peticiones al Centro de Atención a Usuarios por parte de los responsables de los órganos o unidades judiciales, según el cargo o perfil de los mismos. Disponiendo de toda la información necesaria en el [Portal Adriano](#).
- Las dificultades o imposibilidad de utilización del sistema Circuit, se limitan a la incapacidad de uso simultáneo junto con códecs de videoconferencias en una misma sesión o acto. Permitiendo en todo caso la grabación de las videollamadas realizadas con el mismo en todos los sistemas Arconte de todas las Salas de la provincia.
- Limitándose las incidencias recibidas a peticiones de alta de usuarios, solicitudes de asistencia-formación, solicitudes de alta en el correo corporativo (necesarias para el alta en Circuit), solicitudes de instalación del cliente Circuit en los portátiles de las Salas o errores de contraseña”.

Por su parte el informe del Ilustre Colegio de Abogados de Málaga concluye en los mismos términos que los trasladados por la jueza en su testimonio, es

decir aseverando que existen medios materiales para celebrar las vistas y las asistencias mediante el sistema Circuit y que se están realizando en distintos juzgados.

El decanato de Ronda informa de que: "La manera de asistencia al detenido en el Partido Judicial de Ronda es mediante la utilización del sistema Circuit con la Policía Nacional, asistiendo el letrado con el mismo sistema o presencialmente en el juzgado. En cuanto a los detenidos puestos a disposición por la Guardia Civil, al no tener instalado el citado sistema el citado cuerpo, los detenidos han sido puestos a disposición judicial con el correspondiente traslado a los Juzgados de Ronda".

Por su parte, el decanato de Torremolinos informa de que en los delitos no graves "se ha optado por utilizar los medios telématicos, en la medida y cuanto ha sido posible y procedente, con el fin de evitar los desplazamientos y con ello tatar de velar por su salud y seguridad, con plena conformidad de las partes y del Ministerio Fiscal. La intervención efectiva y real del LAJ como fedatario público, que aparece en todas las videoconferencias y luego el reflejo de ello en las actuaciones mediante las correspondientes diligencias. La conformidad de las partes e incluso el trámite de alegación posterior garantizan de forma suficiente los derechos de todos, la autenticidad e integridad de las actuaciones. Todo ello, siempre teniendo en cuenta que, en caso de fallo del sistema o cualquier otra causa que impida el uso de esta vía de actuación, o que así se haya estimado procedente por parte del Magistado, todo se ha llevado a cabo con todas las medidas de seguridad, distanciamiento y prevención aconsejables llevándose a cabo las actuaciones en la sala de vistas mas grande y con más verificación".

Pendientes del informe del Decanato de Vélez-Málaga, y por lo tanto de valorar en su conjunto los informes remitidos, se puede constatar como, **a pesar de haberse articulado todo un sistema de medios materiales y herramientas informáticas para facilitar el cumplimiento de lo previsto en el citado artículo 19 del Real Decreto - Ley 15/2020, han sucedido situaciones que han redundado en un claro perjuicio de los ciudadanos, que han visto cómo por los problemas relatados las personas denunciadas han sido puestas en libertad.**

### 2.7.5. Justicia gratuita

**Los efectos del estado de alarma han repercutido en las economías de muchas personas que han quedado sin recursos en un espacio de tiempo muy reducido y con la ansiedad de no saber cuándo se restablecerá su situación.** Algunas de ellas procedían de una trayectoria de ingresos irregulares como consecuencia de la crisis económica, que estaban estabilizándose antes del confinamiento.

Esto ha influido en personas que bien estaban inmersos en procedimientos judiciales o tenían la necesidad de iniciarlos y conforme a su situación podían acometer los gastos de letrado y procurador. Ante la nueva situación, se ven en la necesidad de solicitar la **justicia gratuita** y dado que el año anterior tenían ingresos regulares, le es denegada por disponer de recursos económicos, a pesar de que en este año 2020 no disponen de ellos. Una situación que no entienden los promotores de las quejas.

Un ejemplo de ello es la **queja 20/4299**, relacionada con la denegación de justicia gratuita para acometer los gastos del procedimiento. La promotora de la queja nos tralada: *"He solicitado un abogado de oficio porque con esto de la pandemia me quedé sin trabajo, como no tenía paro, quise solicitar la ayuda, pero me la denegaron por no tener un convenio regulador, el padre de mi hijo se fue a Chile cuando nos separamos y desde febrero de 2015 no me da ninguna manutención por mi hijo. Sé que este convenio debiera haberlo hecho desde hace mucho tiempo, pero la relación con el padre ha sido bastante complicada y siempre he trabajado para mantener a mi hijo, pero claro ahora me veo en esta situación extrema de no encontrar trabajo y la denegación de cualquier ayuda por no tener este documento. Es por esto que solicito urgentemente un abogado de oficio. Y me gustaría saber cómo puedo recurrir esta denegación".*

Tras la llamada de teléfono para comprobar y aclarar la información facilitada, se constata que el Colegio de Abogados ya había dictado acuerdo provisional, que tiene que ser ratificado por la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita, en base a lo cual se le ha trasladado que se trata de un derecho al que se accede o no conforme a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, no por interpretaciones personales, colegiales o de cualquier otro ámbito. Asimismo, le informan de que la resolución en virtud de la que se concede o

deniega la ha de adoptar la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita, previa emisión primero por parte del Colegio de Abogados que corresponda un acuerdo provisional, que si es favorable supone la designación, igualmente provisional, de abogado y procurador de oficio, pero la resolución definitiva, sea para confirmar ese acuerdo o para revocarlo, en caso de que haya denegado la solicitud, pertenece única y exclusivamente a la citada Comisión, cuyo acuerdo puede ser impugnado ante la judicial presencia, que decide definitivamente y sin posibilidad de ulterior recurso.

Las repercusiones económicas de la declaración del estado de alarma también influyó en los ingresos de los procuradores de los tribunales. En la queja 20/2114 se nos traslada *"la situación en la que nos vemos los procuradores de los tribunales que pertenecemos a la mutualidad general de la procura ante la crisis de la COVID-19. No nos está permitido trabajar, presentar nuevas demandas, contestar a requerimientos previos a la declaración del estado de alarma. Con lo cual nuestros ingresos se ven drásticamente reducidos"*. Adjunta la circular remitida por el Colegio de Procuradores donde *"se insta a los Procuradores la presentación, únicamente, de aquello sujeto a los servicios esenciales, marcando la casilla de urgente en Lexnet y especificando en observaciones que se trata de esta materia, para que pueda ser localizado y tramitado. En caso de no atenderse los citados servicios mínimos, pueden valorarse medidas de mayor calado ante acciones que puedan suponer una obstrucción al trabajo judicial"*.

Al ser un asunto relacionado con el Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, se remitió al Defensor del Pueblo Estatal (DPE). Conforme al escrito remitido al DPE en contestación a los términos de su queja y en lo referido a la falta de ingresos por no poder presentar escritos, una vez analizado el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en su disposición adicional segunda que, *"del examen de esta norma no se puede deducir que a los procuradores no les esté permitido trabajar y, aunque es criterio del Consejo General del Poder Judicial que no procede la presentación en ningún caso de escritos procesales de manera presencial, procede recordar la existencia de LexNET, plataforma de intercambio seguro de información que posibilita la comunicación bidireccional electrónica entre las oficinas judiciales y los distintos operadores legales,*

*entre ellos los procuradores, que, en sus actividades cotidianas, necesitan intercomunicarse, por ejemplo, para la presentación de escritos o para recibir notificaciones de resoluciones judiciales."*

En otro orden de situaciones planteadas, **quienes no estaban de acuerdo con las limitaciones a la libre circulación, consecuencia del Estado de Alarma, solicitaban se eleve un Recurso de Constitucionalidad sobre el Real Decreto 463/2020**, por vulnerar el artículo 55 de la Constitución. La mencionada pretensión fué solicitada en las quejas 20/2911 y 20/2913. Tras su análisis se le traslada al promotor de la primera queja que *"el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo que declara el estado de alarma, lo que acuerda no es la suspensión de su derecho a elegir libremente su residencia y su libertad de circulación y movimiento, sino que limita la libertad de circulación de las personas (art. 7) estableciendo los casos en los que se puede circular, entre los que no se encontraban –dependiendo de la fase de desescalada en la que nos encontremos– por ejemplo los desplazamiento a segundas residencias, asistir a cultos religiosos u organizar fiestas en domicilios con asistencia de personas que no residan en el mismo. Es por esto, que debemos comunicarle que su queja no ha podido ser admitida a trámite ya que, con independencia de lo anteriormente referido, la decisión que cuestiona ha sido adoptada por el Gobierno de España y por lo tanto la queja, en su caso, debería ser dirigida al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales"*. Y que *"con respecto a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, están legitimados para interponerlo el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados y cincuenta Senadores, así como los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas contra las leyes, disposiciones y actos del Estado con fuerza de ley que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía (art.162 CE.)"*.

### 2.7.6. Sedes judiciales

Y por último y relacionado con el **funcionamiento de las instalaciones de la Administración de Justicia**, desde esta Defensoría nos preocupó la situación de los Juzgados de Sevilla donde, *"según informaciones recibidas en distintos medios de comunicación, el Sindicato de Trabajadores de la Administración de Justicia (STAJ) ha denunciado la falta de higiene en*

*los juzgados de la provincia de Sevilla por el concurso de la empresa de limpieza Expertus, concesionaria del servicio de limpieza en los órganos judiciales, a lo que hay que sumar las bajas por enfermedad de algunos trabajadores de esta empresa y el desabastecimiento de material de limpieza e higiene. Por ello, algunos órganos judiciales, a los que les correspondían atender estos trabajadores en situación de baja, no están siendo cubiertos por otros, habiendo juzgados que están siendo atendidos y juzgados que llevan semanas sin limpiar ni mantener las más esenciales condiciones de higiene”.*

Ante esta situación se abrió queja de oficio 20/2224, solicitando informe sobre la realidad del problema expuesto y sus posibles soluciones, al objeto de poder también dar cuenta a la ciudadanía y a los operadores jurídicos.

Tras el informe recibido de la Viceconsejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, donde se nos traslada la situación por la que atraviesa la empresa de limpieza Expertus, hasta el punto de tener que suministrarle material de limpieza y que tras la declaración del estado de alarma “se apreció la necesidad de ampliar el horario de servicios prestados por la empresa de limpieza en un número concreto de sedes judiciales y elevar los niveles higiénico-sanitarios, aumentando las frecuencias de limpieza, horarios, e incidiendo en otros aspectos no contemplados inicialmente en el contrato, como la exigencia de limpieza y desinfección en las salas de vistas entre un juicio y otro, o la limpieza de los espacios de trabajo compartidos en las sedes judiciales en el periodo que media entre la finalización del turno de mañana y el inicio del turno de tarde”.

Continúa exponiendo que, “a la vista de que la pandemia ha sido del todo imprevisible y que la posterior normativa emanada para su erradicación hacía imposible mantener la prestación inicialmente contratada en sus términos, dadas las nuevas exigencias higiénico-sanitarias (...), el órgano de contratación propuso introducir modificaciones en el contrato por razones de interés público (...), las cuales han sido aceptadas por la empresa. En virtud de ello ambas partes han acordado, hasta la fecha de extinción de la prórroga del contrato, el 30 de noviembre de 2020, el incremento de la prestación de los servicios de limpieza y desinfección en los órganos judiciales en hasta un 10% del precio del contrato y en virtud de las circunstancias expresadas”.

Tras el citado informe y una vez estudiado detenidamente su contenido, se le ha trasladado a la Viceconsjería que no se observa que exista una infracción de alguno de los derechos fundamentales y libertades reconocidos en la Constitución, que nos permita la adopción de alguna de las medidas que prevé el artículo 29.1 de la Ley 9/83, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución, manifestándole nuestra satisfacción por la resolución favorable del asunto planteado.



## 2.8. MEDIACIÓN

### 2.8.1. Introducción

La pandemia provocada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto muchos y variados conflictos y, de manera más cruda y numerosa, en el período vivido durante el estado de alarma decretado. Algunos de esos conflictos surgieron entre la sociedad y los poderes públicos, en otros los protagonistas fueron los miembros de distintas comunidades en un mismo entorno, o entre las distintas administraciones competentes, entre distintos ámbitos geográficos, signos políticos, ideas, culturas, etcétera.

En las relaciones humanas el conflicto forma parte de su esencia. A lo largo de la historia solo determinadas situaciones que originaron conflictos, en el ámbito social, económico o político dieron lugar a avances y logros que, de otra forma, no se hubieran producido. De ahí que muchas personas expertas en la materia los califiquen como motores del cambio, despojando la conflictividad de la concepción negativa que se le suele atribuir por el imaginario colectivo.

**La conflictividad parte de una discrepancia en la comprensión de una realidad o también de la distinta y legítima defensa de los intereses propios, que en muchas ocasiones se contraponen.**

Cuando la ciudadanía exige el cumplimiento de determinados derechos y los poderes públicos los entienden garantizados, no siempre hay una solución única y objetiva. Las respectivas miradas y enfoques de los intereses y necesidades de la ciudadanía y los intereses generales por los que ha de velar una Administración Pública deben tratar de engarzarse, lo cual no siempre es posible y de manera general, no suele ser fácil.

Sin embargo, la conflictividad no tiene por qué ser entendida como una lógica de la confrontación, que lamentablemente vemos de manera muy natural en demasiados escenarios, y donde solo cabe la victoria y el vencimiento.

Cuanto más extremos y dramáticos son los aspectos del conflicto que nos toca vivir, más posibilidades existen de lograr una cohesión en aras de una supervivencia común. Quizás por ello ha sido posible mantener a la población recluida en un ejercicio de co-responsabilidad colectivo.

### 2.8.2. Principales problemas en materia de mediación

**Desde esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz hemos asistido a múltiples conflictos provocados por la situación del confinamiento al que nos vimos obligados todas las personas de este país.**

De hecho, las experiencias en la tramitación de quejas que se iniciaron con el modelo de intervención mediador del Defensor han logrado un consenso general de ciudadanía y administraciones públicas, tanto local como autonómica, respecto de sosegar sus expectativas y aplazar los encuentros previstos para la discusión de los temas que les preocupaban mutuamente.

Por tanto, **en la gestión de algunas de las mediaciones promovidas por esta Institución, la COVID-19 ha provocado retrasos**, pero que siempre han estado aceptados e incluso, en ocasiones, solicitados por las propias personas protagonistas de dichas quejas o conflictos. Algunos ejemplos son los acaecidos en las quejas 20/119, 20/747 o la 20/4310. Dichos asuntos versaban, respectivamente, sobre discrepancias en las reglas de convivencia en una residencia para personas mayores de Sevilla, que desaconsejaba la reunión con las afectadas, por el número de participantes y la emergencia sanitaria; la falta de actualidad en la problemática ocasionada por la saturación acústica en zonas hosteleras obligó a las partes a solicitar un aplazamiento de la gestión del conflicto vecinal con un Ayuntamiento de la provincia de Cádiz; y la última, sobre problemas de vandalismo y ruidos ocasionados en los jardines públicos de un municipio sevillano, que por motivo del confinamiento impuesto por el estado de alarma dejaron de ser actuales y podían esperar para ser abordados en otro momento. Todas estas quejas ya han sido tramitadas con las partes en sesiones de mediación.

En otros supuestos, **se han utilizado mecanismos flexibles para su correcta atención**, llevando a cabo conversaciones telefónicas y telemáticas y se ha hecho uso de algunas sesiones privadas con las partes, utilizando la figura

de las mediadoras del Defensor como puente de comunicación segura, a efectos de evitar los desaconsejados encuentros presenciales, pero dando la oportunidad de avanzar y no paralizarnos como ha ocurrido con el acceso a tribunales.

Ha sido el caso de la queja 19/6076, que versaba sobre la falta de personal en la unidad neonatal en un hospital materno-infantil que se ha tramitado a través de sesiones privadas telefónica con ambas partes; o el caso de la queja 20/488, relativa a un asunto de planeamiento urbanístico en un pueblo, que se gestionó directamente por las partes afectadas en sesiones telemáticas, a partir de la intervención del área de mediación del Defensor. Ambas situaciones han quedado resueltas o están en vías de solución por las protagonistas de sendos conflictos.

Por otra parte, se han desarrollado sesiones telemáticas de mediación desde la Oficina del dPA en quejas como la 20/4951, relativa a un problema de accesibilidad a la playa para personas con movilidad reducida; o la sesión informativa de mediación procurada a un Ayuntamiento, con la participación de 5 personas en representación del consistorio, en la queja 20/3095, sobre un expediente de normalización urbanística.

La cuestión es que aunque la tecnología ha supuesto un evidente aliado en los tiempos del confinamiento, no es menos cierto que a muchas personas los medios audiovisuales les son incómodos, o incluso ajenos. La tecnología ha supuesto problemas concretos, por ejemplo, en la queja 20/3609, en la que los representantes de una asociación de vecinos habían cambiado, y encontraban dificultades para registrar la modificación estatutaria, por lo que no se podía celebrar mediación con personas que no ostentaban legitimación legal para representar a la entidad promotora de la queja. Ha habido que esperar a resolver esto para sentar a las partes en una mediación.

En resumen, podemos afirmar que las administraciones y la sociedad andaluza llamadas a dialogar por esta Institución comprendieron la necesidad de posponer los debates y la búsqueda de soluciones para la gestión de algunas quejas, mientras que en aquellas en las que los asuntos eran más acuciantes en términos de premura, se gestionaron sin problemas con la flexibilidad y adaptación que procura la mediación y los medios alternativos, usando la tecnología como cauce de comunicación cuando fue posible para todas las personas afectadas.

### 2.8.3. La mediación como herramienta para gestionar el conflicto

Podemos afirmar, entonces, que las administraciones y la ciudadanía que ha tomado contacto con nosotros a través de la mediación han compartido un sentimiento de solidaridad desde la comprensión colectiva. Sin embargo, esto no puede predicarse de manera general para todos los conflictos de Andalucía, lo hemos visto en el resto de quejas de supervisión y en las consultas, como se pone de relieve en el análisis por áreas de esta Institución, en la medida en que muchas personas no han sentido su pertenencia o su reconocimiento como parte de la sociedad andaluza. Digamos que no se han sentido parte del interés general y, por ende, se han sentido abandonadas por los poderes públicos.

Por citar algunas cuestiones que nos han parecido relevantes desde la óptica del análisis de conflictos, podríamos resaltar los siguientes aspectos, a modo meramente ilustrativo:

- Crispación y violencia entre la ciudadanía y en las relaciones ciudadanía-administraciones públicas.
- Necesidad de escucha y participación.
- Dificultades de acceso a espacios públicos.
- Necesidades básicas no cubiertas.
- Problemas de movilidad y desplazamiento añadidos al estado de confinamiento.

Los temas señalados no responden a una lista omnicompreensiva de los aspectos que este Defensor ha identificado a través de las quejas y consultas que se han recibido, sino más bien procuran aglutinar los bloques generales que, desde el área de mediación, creada para ofrecer un enfoque y atención alternativos a la supervisión, hemos podido identificar.

Desde nuestro punto de vista, si se observan en detalle, son viejos problemas con dimensiones nuevas, pero que han sido abordados con lógicas obsoletas. Comentamos a continuación, siquiera de forma somera, los elementos claves de los aspectos antes citados:

El perfil socioeconómico de nuestra Comunidad Autónoma, los niveles aún elevados de pobreza, los altos índices de desempleo, la brecha digital en

algunos ámbitos, o el aislamiento del mundo rural, afectan con mayor crudeza a los colectivos de personas más vulnerables.

Por ello, la infancia, las personas mayores, las personas enfermas en general y con problemas de salud mental, en particular, las personas con adicciones, o las personas inmigrantes, son algunas de las que vienen padeciendo de manera más grave los indicadores negativos de bienestar que continúa presentando desde hace décadas Andalucía.

Estos problemas, entre otros muchos, agregados y derivados de la falta de reconocimiento y sentimiento de pertenencia a la colectividad, a la sociedad según la conocemos, amén de la ausencia en muchas ocasiones de la necesaria atención y comprensión de las dimensiones que esos problemas suponen para la vida diaria de estas personas, y unido al momento de incertidumbre y miedo que ha supuesto vivir los meses del confinamiento, generan con toda lógica un escenario propicio para el afloramiento de los conflictos con enfoques muy confrontativos e incluso con aparición de episodios de violencia.

Una sociedad en paz, cohesionada e inclusiva, a la que aspiramos desde esta Defensoría, precisa atender con seriedad los aspectos mencionados. Por ello, cuando se ha puesto de manifiesto durante el período de vigencia del estado de alarma, determinados conflictos, las respuestas de las administraciones públicas no han estado a la altura.

Se detecta la falta de mecanismos para solucionar los conflictos desde una perspectiva diferente al uso de la autoridad o a la derivación de los asuntos al orden jurisdiccional, provisto, desde su propia concepción, de procesos de naturaleza adversarial, donde las partes se enfrentan, con la aspiración de ganar una a la otra.

A resultas de ello, la sociedad no gestiona sus conflictos con las administraciones sino que se enfrenta a ellas, exigiendo el cumplimiento de lo que consideran son derechos vulnerados. Durante el estado de alarma se ha sumado un contexto de falta de información y de miedo por los riesgos que corrían las vidas y los futuros de las personas, de las familias, o de los empleos. En este caso, un abordaje de tipo impositivo o un procedimiento judicial se torna en algunos casos como una empresa difícil o imposible.

La clave quizás está en la existencia de una aún débil cultura del diálogo, del análisis del conflicto más allá del estudio del problema con una mirada única, por lo general jurídica. Los conflictos que han surgido en las comunidades de vecinos, entre algunas personas y las fuerzas de orden público, entre las familias de las personas que vivían en centros residenciales con el personal técnico, o entre personas ingresadas en hospitales o sus familiares y el personal sanitario, por poner algunos ejemplos, podrían haber sido gestionados por profesionales capacitados para el análisis y la resolución de conflictos, con toda probabilidad, con mejores resultados.

El fallo quizás ha estado en que nos falta formación, preparación en técnicas de resolución de conflictos, sobre todo cuando la crispación es muy elevada, en situaciones donde la tensión ha sido muy alta.

En estos casos, esos profesionales no se quedan en atender solo el problema concreto, sino que incorporan al análisis a las personas que las protagonizan, su necesidad de escucha, sus emociones, la comprensión real de los intereses que persiguen y, cómo no, el contexto en el que se está desarrollando el problema.

La necesidad de atención, información y escucha ha sido una de las cuestiones más reiteradas a esta Institución a través de las consultas y quejas recibidas, como se comprueba en este documento de reflexión. En este apartado, centrado en la visión del área de mediación, merece destacarse que no solo nos referimos a la importancia que ha tenido la falta de atención física por parte de las distintas administraciones, por razones obvias.

Queremos resaltar la sensación de abandono que ha acompañado a la ciudadanía en unos momentos cruciales. La sociedad andaluza no ha encontrado cauces para canalizar siquiera su frustración, no se habían previsto protocolos de participación ciudadana.

Por otra parte, las dificultades que generó la imposibilidad de acceder a determinados espacios públicos, derivadas del propio confinamiento general, provocó en muchas personas un aislamiento absoluto en términos de relaciones sociales. Sin entrar a valorar en ningún caso las consecuencias psicológicas de esa situación, lo cierto es que muchas personas han vivido el estado de alarma con mayores privaciones que otras.

La brecha digital entre las personas con menos recursos, con falta de conocimientos o por su lugar de residencia también ha influido de manera considerable en la percepción de soledad y en la incertidumbre de muchas andaluzas y andaluces. Y en la misma medida, se han visto afectadas las personas sin movilidad o con movilidad reducida.

En consecuencia, las decisiones unilaterales adoptadas por un determinado órgano administrativo, no siempre son idóneas. Hay determinadas decisiones que deben ser participadas y compartidas por las personas a las que les va a afectar. No hablamos de tomar decisiones asamblearias, ni de hacer consultas generales en todo caso, pero sí creemos que **el concepto de gobernanza ha de ser revisado, para contar con una democracia participativa real.**

Por último, la justicia, que podría haber solventado algunos de los conflictos surgidos con ocasión o durante el estado de alarma, no ha dado la respuesta que debe exigírsele en un Estado de Derecho. Sin entrar a desgranar las quejas relativas a esta materia, que han sido atendidas en vía de supervisión y que se relatan en su capítulo correspondiente en este informe, sí procede hacer referencia desde el punto de vista de la gestión de conflictos, a la acumulación de retrasos que se ha experimentado y, que por desgracia, la mediación u otros métodos alternativos no han sido relevantes, como hubiera sido deseable, para paliar la situación.

Ya hemos comentado la falta de idoneidad que en muchos conflictos presenta el acudir a los tribunales buscando una solución impuesta. Hemos hablado de la parcialidad del enfoque, meramente jurídico, derivado de la misión encomendada por la Constitución española a la jueces y tribunales. Hemos resaltado la importancia de ampliar el análisis a otros aspectos como son las personas, sus relaciones, su forma de comunicarse o sus emociones, y al contexto. A todo ello hemos de añadir los retrasos en la resolución de los asuntos judicializados.

Andalucía ha sido siempre un territorio en el que el diálogo, entendido como forma de encauzar las discrepancias, como vehículo para lograr consensos y paz social, nos ha definido de manera clara. Sin embargo, en la pandemia, **nos ha faltado contar con procesos institucionalizados de diálogo y solución alternativa de conflictos.**

En conclusión, el principal escollo que identifica esta Institución a partir de la experiencia de trabajo durante el estado de alarma por la COVID-19, hablando desde la perspectiva de la teoría de resolución de conflictos, es que ha faltado contar con más instituciones capaces, con más profesionales, con más personas dotadas de competencias para gestionarlos, para afrontar situaciones muy difíciles que requerían un tratamiento diferente al abordaje convencional al que estamos acostumbrados.



## 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 sus 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 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 Úbeda, 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 consejería 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.



## 2.10. PERSONAS MIGRANTES

### 2.10.1. Introducción

Tras la declaración del estado de alarma y la imposición de medidas que restringían la movilidad y el desarrollo de la actividad diaria para evitar la propagación de la COVID-19, esta Defensoría ha estado alerta frente a la situación de los temporeros migrantes que residen en los asentamientos de la provincia de Huelva y Almería. Igualmente, también hemos estado atentos a la llegada de personas migrantes a nuestras costas andaluzas en pateras y al seguimiento de las medidas de seguridad e higiene establecidas por el Gobierno de la Nación.

### 2.10.2. Situación de los asentamientos de temporeros migrantes

Esta Defensoría ha estado muy preocupada por la **situación de los temporeros migrantes que residen en los asentamientos de la provincia de Huelva y Almería**. Una población que, si bien se convirtió en esencial como mano de obra para trabajar en el campo, el cual debía de suministrar de alimentos a la población confinada, mantenía unas condiciones difíciles en los asentamientos chabolistas, donde no podían ni tan siquiera observar las condiciones de higiene mínimas para evitar los contagios.

Es por ello que, a los efectos de conocer la situación en la que se encontraba esta población, desde el área de migraciones de esta Defensoría se ha mantenido un estrecho contacto con los responsables de administraciones y del tercer sector, para conocer los recursos con los que se contaba para atender a estos trabajadores migrantes.

Así, el 3 de abril, como continuidad de las conversaciones del Defensor del Pueblo andaluz con los responsables de las Delegaciones de Gobierno de Huelva y Almería, así como con la Delegada del Gobierno en Andalucía, se publicó en la página web de esta Defensoría un [comunicado](#), solicitando "que

se facilite el acceso a suministros básicos para la supervivencia e higiene de la población que vive en condiciones de extrema precariedad”, cuyo contenido se reproduce:

- Pide una intervención coordinada urgente entre las administraciones públicas, así como la implicación del empresariado y entidades sociales de estas zonas, ante la situación de vulnerabilidad de este colectivo
- Considera fundamental que estos recursos básicos se articulen a través de las entidades sociales que trabajan en estos núcleos, con garantías de seguridad y salud.

Dicha intervención coordinada urgente entre las administraciones públicas -local, autonómica y nacional- en los núcleos de asentamientos irregulares, venía condicionada por “la situación de vulnerabilidad de su población y ante las medidas de contención del virus que contempla el cierre de comercios y actividades no esenciales mientras dure el estado de alarma decretado por el Gobierno de la Nación por la COVID-19.

Para el Defensor andaluz dicha intervención, atendiendo a lo más urgente durante esta emergencia sanitaria, debe contemplar un paquete de medidas en relación al acceso a unos suministros básicos, la garantía de seguridad e higiene para los desplazamientos esenciales y un servicio de información permanente en su idioma, para las acciones que se van adoptando para la contención del virus y el cumplimiento de las normas.

Estas medidas de contención han acentuado las condiciones precarias en las que viven estas personas. El Defensor del Pueblo andaluz ha apuntado que resultan imposible de cumplir cuando no se tienen garantizados derechos básicos como el acceso al agua o a los alimentos en estos asentamientos, así como desplazarse para trabajar en las zonas agrícolas, pero sin disponer de las condiciones mínimas de seguridad y salubridad.

**Es por ello que ha pedido la actuación urgente de todas las administraciones, cada una desde el ámbito de sus competencias, así como también del empresariado y de las entidades sociales que vienen trabajando en estos núcleos, para implementar estas medidas.**

El titular de la Institución andaluza **considera fundamental contar con el apoyo profesional de las entidades sociales que trabajan con estos**

**núcleos de asentamientos para articular estas medidas**, dada su cercanía y conocimiento de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra esta población y de las necesidades más urgentes que precisan para poder garantizar su salud e higiene durante el periodo de confinamiento del país. Ello, garantizando igualmente esta labor con las medidas adecuadas para su protección.

Singularmente, el Defensor pide la implicación de los Ayuntamientos donde se ubican estos asentamientos para que estas medidas se adopten con las garantías suficientes. A tal efecto, hace un llamamiento también a la Federación Andaluza de Municipios y Provincia (FAMP) para que facilite esta coordinación con los municipios.

En la misma línea, pide al Gobierno de Andalucía su implicación en la coordinación de estos recursos y puesta en marcha de las medidas que sean necesarias.

El Defensor del Pueblo Andaluz ha contado en todo momento con la colaboración de las Subdelegaciones del Gobierno en Almería y Huelva para conocer la situación concreta de estos asentamientos que concentran a un importante volumen de población en situaciones de riesgo. Y les **ha manifestado la urgencia de poner en marcha estas medidas básicas, dada la precariedad de este colectivo y las dificultades con las que se encuentran para poder cumplir con las normas promulgadas**. Ambas Subdelegaciones han transmitido al Defensor su voluntad de asumir este compromiso dentro de sus competencias con la mayor celeridad posible.

Finalmente, el Defensor andaluz también trasladará esta preocupación al Defensor del Pueblo de España, dentro del ámbito de sus competencias y de colaboración entre ambas instituciones, para que valore elevar al Ministerio competente la necesidad de intervenir con los recursos necesarios para implementar dichas medidas”.

Por su parte, desde el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, en marzo se publicó un documento técnico de recomendaciones de actuación de los servicios sociales ante la crisis por COVID-19, en asentamientos segregados y barrios altamente vulnerables. Entre ellas:

- Los servicios sociales municipales **reforzarán, y reorganizarán** para su correcto y más eficaz funcionamiento, **los recursos existentes** para la atención a personas y familias que vivan en entornos segregados y altamente vulnerables, con el fin de atender las necesidades de esta población ante esta crisis sanitaria y el estado de alarma decretado.
- Las corporaciones locales podrán contar, para desarrollar estas medidas y en caso de que lo consideren necesario, con la **colaboración de diferentes agentes y entidades** (voluntariado, ONG del tercer sector de acción social, empresas) para el mejor y más eficaz cumplimiento de las actuaciones recogidas en este documento. El personal especializado y los recursos de estas entidades son considerados en estos momentos, al igual que el de los servicios sociales públicos, esenciales para desarrollar actuaciones con las personas y familias afectadas por el impacto social de la crisis ocasionada por el COVID-19.
- Las corporaciones locales, en colaboración con las comunidades autónomas, facilitarán el **acceso de estas familias a prestaciones que garanticen sus ingresos** mientras no les sea posible desarrollar sus actividades económicas habituales
- El voluntariado social tiene un papel relevante en estos momentos pero en ningún caso deberá actuar sin el debido conocimiento, coordinación y autorización públicas. Solo podrá actuar **en el seno de entidades y ONG de voluntariado y siempre bajo la supervisión de los servicios sociales municipales u otras autoridades**. No se permitirán actuaciones de iniciativa individual o colectiva sin el conocimiento y coordinación de los servicios sociales municipales.

Cáritas Regional de Andalucía, conocedora de la situación de los asentamientos en las provincias de Huelva y Almería y de la posición de esta Defensoría, solicitó nuestra intervención en el expediente de queja 20/3299. Nos traslada que *"con la situación de emergencia provocada por la COVID-19 y la obligación de confinamiento de toda la población, la situación de esos núcleos se agrava por días ante la falta de acceso a recursos básicos como agua y electricidad. Además se hace cada vez más difícil el acceso a alimentación, pues estos asentamientos como el Defensor conoce se encuentran alejados de los núcleos poblacionales"*.

Continua trasladándonos que a pesar de las recomendaciones técnicas dictadas por la Secretaría de Estado para este colectivo, *"a día de hoy, tres semanas después de decretar el Estado de Alarma, estas personas siguen en similares situaciones, si bien algunos ayuntamientos están facilitando camiones con agua algún día de la semana (provincia de Huelva), sigue sin haber coordinado acción humanitaria y sanitaria alguna en referencia a kits de agua potable, alimentos y sanitarios, así como de la intervención de las Administraciones, los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, la UME y Protección Civil, junto con la colaboración de las entidades sociales de referencia"*.

Por su parte el sindicato CGT de Almería, mediante la queja remitida 20/3222, se manifestaba en similares términos que Cáritas con respecto a los asentamientos en dicha provincia donde, manifestaban que **no se estaban cumpliendo las medidas** diseñadas por la Secretaria de Estado de Derechos Sociales, registrando un informe con la situación de los asentamientos de los inmigrantes en la provincia de Almería.

En junio recibimos **escritos de personal sanitario desplazado a los asentamientos de temporeros de Huelva, para la práctica de test rápido**, (queja 20/4053) que denunciaban las condiciones en las que se encontraban estas personas, solicitando nuestra intervención.

Ante las situaciones trasladadas, desde el Defensor del Pueblo Andaluz solicitamos informes tanto a la Subdelegación de Gobierno de Almería y Huelva como a los Ayuntamientos afectados, recibiendo los correspondientes informes en los que se detallaban las medidas adoptadas. A modo de ejemplo se reseñan una síntesis de la Subdelegación de Huelva y el Ayuntamiento de Lepe:

La Subdelegación de Huelva nos traslada, además de las **subvenciones y ayudas para paliar la situación de los asentamientos**, que *"...se han llevado a cabo las siguientes actuaciones:*

1. *Acciones de manera coordinada con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad: Unidad Militar de Emergencias (UME), Policía Nacional y Guardia Civil, una actuación diaria de reparto de alimentos, bins de primera necesidad y para la infancia, control permanente de posibles aglomeraciones de persona y mantenimiento de la normalidad.*

2. *Desarrollo de las tareas en estrecha colaboración con las ONG conocedoras de estos espacios. Una de las acciones con mayor colaboración ha sido la distribución de mascarillas, priorizando los lugares con mayor vulnerabilidad (asentamientos), etc."*
3. *Trabajo coordinado con todas las alcaldías de la provincia, asegurando que se dispusieran de puntos suficientes de agua potable y corriente en todos estos lugares en los que existen asentamientos, verificando su correcto uso"*.

Por su parte el Ayuntamiento de Lepe (Huelva) nos da cuenta de que, *"por parte del voluntariado se han repartido folletos informando de la COVID-19, de las medidas de restricción y de las medidas de prevención en diversos idiomas... También se han colocado carteles informativos fijos en lugares cercanos a los asentamientos perfectamente visibles. Igualmente, le informo que por parte de esta Alcaldía se les ha hecho llegar una serie de Recomendaciones sobre los horarios de las tiendas de 24 horas, así como los locutorios, recordando las medidas de seguridad a mantener, pues la apertura de este tipo de tiendas, cuyos propietarios son inmigrantes, hacía que durante la noche acudieran a comprar. Todas estas medidas, que reitero le fueron comunicadas en tres ocasiones, han sido insuficientes, pues como se les informó, se produce un reiterado incumplimiento imposible de controlar con los medios municipales"*.

Respecto a la atención de las necesidades básicas, *"ejerciendo la competencia municipal de atención inmediata a las personas en situación de riesgo o exclusión social (artículo 25.1.e) LBRL), indicar que por parte del Área de Servicios Sociales y con la colaboración del Servicio de Protección Civil, se han puesto en marcha mecanismos que garantizan el suministro de alimentos de primera necesidad a personas y familias especialmente vulnerables, prestando especial atención al colectivo que habita en asentamientos segregados"*. Y con respecto a los suministros de agua potable, *"con fecha 26 de marzo de 2020, se formalizó un contrato de emergencia para el suministro de agua potable a la población ubicada en asentamientos segregados, asegurando su recepción en los distintos asentamientos. Indicarles que el reparto del agua se realiza en estrecha colaboración con las ONG locales, cuyos miembros están siendo los encargados de gestionar este suministro"*. En cuanto al suministro eléctrico, *"al igual que ocurre con el suministro de agua potable, se han desarrollado acuerdos con las distintas asociaciones, que permiten su acceso a*

determinadas instalaciones para la recarga de dispositivos móviles. Esto es así porque, como se pone de manifiesto en el informe emitido a solicitud de esta Alcaldía, se señala que: *"(...) Esta enorme dispersión física y heterogeneidad de los diferentes asentamientos hace en la práctica INVIABLE la dotación de los servicios de suministro de energía eléctrica, abastecimiento de agua y saneamiento mediante la conexión a las diferentes redes municipales, ello por evidentes motivos de capacidad y de operatividad técnica, estimando no obstante oportuno disponer de un sistema de carácter autónomo para garantizar el suministro de agua potable, a cuyos efectos se propone la dotación móvil de suministro mediante camiones cisterna de agua procedente de la red pública municipal, garantizando con ello unas condiciones mínimas sanitarias"*.

Asimismo, la Junta de Andalucía tras los rebrotes del virus en explotaciones agrícolas de otras comunidades autónomas, presentaba el 24 de julio una Guía para Prevención y Control del COVID-19 en explotaciones agrarias con temporeros, **donde se recoge una selección no exhaustiva de recomendaciones y medidas de contención adecuadas para garantizar la protección de la salud de las personas trabajadoras frente a la exposición al coronavirus SARS-CoV-2** en las explotaciones agrícolas que vayan a contratar a temporeros y en los alojamientos que se les proporcionen.

En la misma, tras incidir en la **producción agrícola y ganadera como una actividad esencial que forma parte de la cadena de abastecimiento alimentario**, cuya actividad debe garantizarse para ofrecer a la población un servicio básico y fundamental, recoge que *"corresponde a las empresas evaluar el riesgo de exposición en que se puedan encontrar las personas trabajadoras en cada una de las tareas diferenciadas que realizan y seguir las recomendaciones que sobre el particular emita el servicio de prevención, siguiendo las pautas y recomendaciones formuladas por las autoridades sanitarias, en todos los procesos relacionados con la recogida, transporte, almacenamiento de la producción agrícola"*.

*"Uno de los puntos clave es que estas personas requieren de **alojamientos** en los territorios donde se desarrolla la campaña agraria a la que acuden, existiendo distintos escenarios, desde alojamientos ofrecidos por los propios titulares de las explotaciones a albergues municipales, residencias de emergencia, alojamientos alquilados por los propios trabajadores, etc. El*

*titular debe estar formado en las medidas de prevención a adoptar en ellos (no camas calientes, no exceso de ocupación, etc., que suponen un importante riesgo). Sin olvidar la existencia en algunos casos de comedores y aulas de apoyo para la población infantil que los acompaña”.*

Tras el levantamiento del estado de alarma, en el mes de julio un equipo técnico de esta Defensoría se trasladó a Lepe y Lucena del Puerto donde pudimos conocer de primera mano los problemas y aciertos de los dispositivos puestos en marcha para paliar los efectos de la COVID-19 en los asentamientos de temporeros.

Así, de las reuniones mantenidas con distintos colectivos del tercer sector y con responsables de los ayuntamientos de estos dos municipios, en relación con las medidas adoptadas se extrae que:

- Los representantes de las corporaciones nos trasladaron el esfuerzo realizado durante el confinamiento para garantizar unas mínimas condiciones de salubridad a las personas que residen en los asentamientos, canalizando muchas de ellas a través de colectivos, todo ello en consonancia con los informes remitidos, para el caso de Lepe.
- Por parte de los colectivos se nos trasladó que, efectivamente se había prestado ayudas puntuales de reparto de kits de alimentación, puntos de agua, pero que todo ello era insuficiente para una población joven, que no tenía en sus chabolas ni entornos ni condiciones mínimas que pudieran garantizar el aislamiento tras la vuelta del trabajo.
- Tampoco percibieron que estas medidas se hubiesen puesto en marcha tras una coordinación efectiva de reparto de responsabilidades entre las administraciones y el tercer sector.

Ante esta situación, esta Defensoría ha echado en falta mecanismos de coordinación entre las administraciones y los colectivos del tercer sector, mediante los que se pueda acometer situaciones de emergencia como la ocasionada por el COVID-19 o los incendios, que también se suelen producir en estos asentamientos, sin que se tenga habilitado ningún protocolo para su atención.

### 2.10.3. Llegada de personas migrantes en pateras

Otra de las cuestiones que han motivado nuestra intervención han sido las quejas que tuvieron entrada como consecuencia de la **llegada de las primeras pateras**, tras la declaración del estado de alarma, a las costas andaluzas.

El Sindicato policial UFP, en la **queja 20/4834**, denunciaba las condiciones del CATE de Almería, donde los días 24, 25 y 26 de julio había sido imposible observar las medidas de seguridad establecidas por el Ministerio de Sanidad y que la Junta de Andalucía no practicaba PCR a todos los ocupantes de las embarcaciones llegadas a las costas almerienses. *“Se han detectado varios posibles casos de infección por COVID-19 durante el fin de semana, los cuales se aíslan del resto, cosa que no se hace con el resto de acompañantes de la misma patera, que se hacinan con el resto. Esto incumple el protocolo de sanidad que rige a día de hoy nuestro país, el cual determina el aislamiento de los contactos estrechos”.*

Denunciaban esta situación también desde Andalucía Acoge, quienes nos trasladaban que:

*“El aislamiento de muchas de las personas que han dado positivo en la prueba, y a sus contactos, no está siendo acorde a lo establecido en el protocolo, siendo que no se les traslada a ningún dispositivo habilitado por la autoridad sanitaria, sino que en muchos de los casos realizan ese aislamiento en el mismo CATE, dependencia no habilitada que no cumple con las obligaciones establecidas para los centros de aislamiento, y procediéndose, en algunos casos, a una prórroga del periodo de detención, acordada judicialmente, de dudosa legalidad.*

*En los distintos puntos de llegada de la costa andaluza no se están realizando pruebas PCR a todos los migrantes que llegan a costa, sino que se les realiza la prueba serológica, con mucha menos efectividad (extremo científicamente probado), y sólo se llega a realizar la prueba PCR si se ha dado positivo en la anterior.*

*Estos incumplimientos están suponiendo una alarma para la ciudadanía, llegando a producirse una estigmatización de los grupos de personas llegados a las costas españolas, por el aumento de*

*positivos en COVID-19, los cuales muchos de estos contagios se producen una vez se encuentran en las instalaciones de recepción”.*

Y continuaban proponiendo una serie de recomendaciones:

*“A la autoridad sanitaria competente, en este caso la Junta de Andalucía, establezca las medidas necesaria para la efectividad y puesta en marcha de las medidas establecidas en el Protocolo, ponga a disposición dispositivos habilitados para la realización de la cuarentena de las personas que han dado positivo en la prueba y sus contactos, que cumplan con unas condiciones de habitabilidad dignas y cumplan así con las medidas de aislamiento que se establecidas. Velando por la individualidad de las personas contagiadas y sus contactos, así como por el cuidado de éstas mientras que se encuentren realizando la cuarentena.*

*A la Secretaria de Estado de Migraciones, como organismo garante del cumplimiento de las medidas establecidas en el Protocolo, dé el apoyo necesario a la autoridad sanitaria competente autonómica para que cumpla con las exigencias establecidas en este, y se establezca una adecuada atención humanitaria a las personas migrantes llegadas a costa. Siendo esta la responsable última de que las medidas establecidas en el Protocolo no se cumplan, y las consecuencias que ello acarrea”.*

Esta situación provocó que distintos medios de comunicación denunciaran la puesta “en situación de calle” de quienes, una vez transcurridas 72 horas en el CATE y a pesar de haber estado en contacto estrecho con otras personas positivas en la misma patera, no se les hacía PCR, a pesar de estar previsto en el protocolo de la secretaría general de migraciones, lo que provocaba que no pudieran acceder a ningún alojamiento, ya que “se estaría poniendo en riesgo al resto de población alojada en esas dependencias”, por lo que los migrantes se quedan sin un techo y sin un lugar donde poder hacer la cuarentena.

Una situación que, tras enfrentamientos entre representantes del gobierno central y de la Junta de Andalucía, fue finalmente zanjada por el consejero de Salud de la Junta de Andalucía, quien trasladó que “estos inmigrantes van a ser considerados «grupo de riesgo» y en consecuencia, serán sometidos a las PCR”.



## 2.11. PRISIONES

### 2.11.1. Introducción

Tras la declaración del estado de alarma, se recogieron las **medidas adoptadas en el ámbito de Instituciones penitenciarias para velar por la salud de la población reclusa** y tratar de minimizar los efectos de la COVID-19 en los centros de internamiento (Orden INT/227/2020, de 15 de marzo). Así en la mencionada orden, la medida que más incidencia ha tenido, tanto en la población reclusa como en sus familiares, ha sido la suspensión de todas las comunicaciones ordinarias de los internos, de las salidas de permiso, aun estando ya programadas, salvo las urgentes.

**Otra cuestión que ha preocupado a esta Defensoría, ha sido la garantía del derecho a la defensa de la población reclusa,** tras la declaración del estado de alarma, **así como la tramitación de los derechos que le asistían,** tras la publicación de la Orden INT/227/220 de 15 de marzo, en la que se limitaba las comunicaciones presenciales de los internos con sus abogados.

### 2.11.2. Problemática principal trasladada por la población reclusa

La **suspensión de visitas** motivó la presentación de numerosas quejas ante esta Defensoría, sobre todo de quienes mostraban su preocupación por el estado de salud de sus familiares presos y se quejaban de las dificultades para hablar con ellos y saber si contaban con medidas de protección.

Así en el expediente de queja Q20/1682 la interesada, madre de un interno en el CP Córdoba nos escribía el 16 de marzo:

*"... soy una malagueña desesperada. Tengo a mi hijo en la prisión de Córdoba y como ya sabe usted se han parado las visitas por vis a vis yo solo puedo ir una vez al mes pues estoy trabajando deberían*

*tener en cuenta que no vamos a poder visitarlo que nos dejaran que ellos pudieran llamar sin que le cobraran las llamadas ya que por lo menos poder hablar e informarnos de cómo se encuentran. Hay criaturas que no tienen para llamar y son personas vulnerables por patologías previas, por ejemplo mi hijo es asmático y es una persona vulnerable, o que en vez de dos ingresos al mes nos permitan de ingresar por semana, le ruego encarecidamente que me ayudara para poder saber cómo se encuentra mi hijo. Muchísimas gracias por su apoyo”.*

Así, en el informe solicitado en el marco del expediente de queja indicado, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP) nos trasladaba las medidas adoptadas para facilitar las comunicaciones entre la población reclusa y sus contactos, y nos facilitaba los siguientes datos:

*“El interno cumple condena en el centro penitenciario de Córdoba, donde se han tomado las siguientes medidas para mejorar las comunicaciones entre los internos y sus familiares durante el estado de alarma:*

- *Aumento del número semanal de llamadas telefónicas, pasando de 10 a 15 semanales.*
- *Facilitación de tarjeta telefónica gratuita a los internos que carecen de recursos económicos.*
- *Autorización de dos videollamadas mensuales a todos los internos que lo soliciten y tenga acreditados los números de teléfono. El interno ha comunicado por videollamada el 20/04/2020 y tiene prevista la realización de otra para el día 1/05/2020.*
- *Refuerzo de la atención e información telefónica a los familiares de los internos, a través de los trabajadores sociales, así como de todas las unidades de comunicaciones, centralita y secretaria del Centro Penitenciario”.*

Dado que las videollamadas se convirtieron en una herramienta muy demandada tanto por los familiares como por la población reclusa, el 30 de marzo la SGIP publicó la **instrucción que regulaba el procedimiento regulador de las videollamadas entre internos y familiares a través de teléfono móvil**

**facilitado por la administración penitenciaria.** Para ello, Instituciones Penitenciarias dotó a las prisiones de terminales móviles, y a los internos sin recursos económicos tarjetas telefónicas cuando se acreditaran los requisitos establecidos. Una medida que ya nos fue adelantada por parte del Secretario General de Instituciones Penitenciarias en el encuentro realizado con esta Defensoría días antes de la declaración del estado de alarma.

En la citada instrucción se contemplaba que:

*«Teniendo en cuenta el número de terminales enviados a los centros, distribuidos de forma proporcional a la población penitenciaria con la que cuenta el centro, y acorde con el objetivo pretendido de paliar, en la medida de lo posible, las necesidades ante situaciones especiales que los internos o sus familiares puedan presentar, las condiciones o requisitos de acceso a video-llamadas por este cauce serían las siguientes:*

- a) *Las derivadas de las situaciones contempladas en el Art. 155.1 del Reglamento Penitenciario que pudiera motivar la concesión de permisos extraordinarios (en caso de fallecimiento o enfermedad grave de los padres, cónyuge, hijos, hermanos y otras personas íntimamente vinculadas con los internos o de alumbramientos de la esposa o persona con la que el recluso se halle ligado por similar relación de afectividad, así como por importantes y comprobados motivos de análoga naturaleza.*
- b) *Otras situaciones valoradas por el Equipo de Dirección del centro, atendiendo a las circunstancias concurrente sen cada caso....»*

Unas medidas que también han motivado la tramitación de quejas por parte de internos que denunciaban **discriminación** ha sido la concesión de las videollamadas. Desde el Centro Penitenciario Sevilla II recibimos las quejas 20/2910, 20/2915, 20/2916 y 20/3254, referidas a internos en aislamiento en los que se solicitaba nuestra intervención porque se les exigía acreditar las situaciones descritas en la Instrucción de 30 de marzo, reguladora de estas comunicaciones, mientras que al resto de internos se le concedían sin problemas.

Consultada esta praxis, la SGIP nos facilitó la siguiente información:

*"Tras la suspensión, en todos los establecimientos penitenciarios, de las comunicaciones de los internos con familiares y allegados, por la situación de pandemia por COVID-19, esta Secretaría General de Instituciones Penitenciarias adoptó medidas extraordinarias para paliar, en lo posible, los efectos de dichas restricciones. Se estableció un aumento de la duración de las llamadas telefónicas de 10 a 15 minutos semanales, además de una videollamada semanal para aquellos internos que se encontraban en la situación prevista en el artículo 155.1 RP (supuestos de fallecimiento o enfermedad grave de familiares o de alumbramiento de la pareja del interno). Las videollamadas comenzaron a realizarse a partir del 09/04/2020.*

*Una vez recibidos los terminales y solucionados los problemas de cobertura por la ubicación del centro penitenciario fuera del entorno urbano, a partir del 24/04/2020, los internos comenzaron a realizar una videollamada semanal.*

*Estas medidas se han hecho extensivas a la totalidad de los internos, independientemente de su grado de tratamiento."*

Otra cuestión que causó numerosas quejas recibidas en esta Institución, fue la **preocupación de los familiares por las medidas de protección adoptadas para velar por el estado de salud de los internos**, en tanto que, es un colectivo especialmente vulnerable derivado de las patologías que padecen.

Denunciaban que los internos carecían de medidas de protección (guantes, mascarillas), que no se habían adaptado los espacios comunes para garantizar la distancia de seguridad y que faltaba seguimiento médico en una situación de crisis sanitaria.

A modo de ejemplo, como respuesta a las peticiones de informe de las quejas 20/2917 y 20/2884, referidos especialmente a los centros penitenciarios Sevilla II y Puerto III, se nos ha remitido la siguiente respuesta:

*"En el Centro Penitenciario Sevilla II, a fecha 25 de junio de 2020, no había ningún interno confirmado con COVID-19. En el Centro penitenciario Puerto III, a fecha 25 de junio de 2020, no había*

*ningún interno confirmado con COVID 19. En ambos centros se adoptaron las medidas preventivas ordenadas por las autoridades sanitarias y administrativas y, a la vista del resultado, podemos decir que fueron adoptadas con éxito.*

*En el Centro Penitenciario de Sevilla se han cubierto turnos médicos de guardia de presencia física tres de cuatro días; el día que no se cuenta con facultativo de guardia, la misma se cubre con dos enfermeros. En el proceso selectivo de funcionarios interinos del cuerpo facultativo de sanidad penitenciaria, que actualmente se está culminando, se han asignado dos efectivos más a ese Centro.*

*En el Centro Penitenciario Puerto III, durante el periodo de confinamiento ha habido presencia de facultativo y personal de enfermería las 24 horas diarias, asegurando así la asistencia sanitaria y la continuidad asistencial en los procesos patológicos de los internos. Las pruebas diagnósticas por imagen que pudieran realizarse en el centro, no se han visto suspendidas. La atención médica especializada en el hospital de referencia ha sido retomada tras el cese del confinamiento, volviéndose a asignar fechas de consultas. Los especialistas que acudían a este Centro antes del periodo de alarma han retomado la actividad a partir del 1 de junio de 2020."*

A los efectos de regular las **salidas de la población reclusa en los Centros de Inserción Social (CIS)**, se publicó la Orden INT/227/2020 que recogía como medida ante la crisis generada por el COVID, que «los internos clasificados en tercer grado o que tengan aplicado el régimen de flexibilidad que se hallen destinados en centros de inserción social, secciones abiertas o centros ordinarios podrán salir para la realización de las actividades expresamente relacionadas en el artículo 7 del mencionado real decreto, adoptándose los protocolos establecidos cuando regresen al centro penitenciario. En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias.»

Ante las **dudas de la población interna sobre la posibilidad de cumplir las medidas de confinamiento junto a sus familias**, la Secretaría General

de Instituciones Penitenciarias publicó el pasado 18 de marzo en su web las siguientes aclaraciones:

- «La modalidad de cumplimiento de un tercer grado es competencia de las juntas de tratamiento de los establecimientos penitenciarios. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias no puede ordenar –ni ha ordenado– que se envíe a los clasificados en tercer grado a finalizar su condena en casa.
- El artículo 86.4 del Reglamento Penitenciario es una modalidad de cumplimiento del tercer grado desde casa con un control telemático. Es por tanto aplicable exclusivamente a los internos en tercer grado, previa deliberación individualizada –caso por caso– de la Junta de Tratamiento.
- Los internos clasificados en 100.2 no tienen posibilidad de pernoctar en sus domicilios ni de acceder al control telemático, salvo que lo haya autorizado previamente el juez en su plan de tratamiento individualizado.
- Con la crisis del coronavirus, muchos CIS y muchas secciones abiertas de la Administración General del Estado han optado por incrementar la concesión del artículo 86.4 con el fin de que –solo en aquellos casos en los que es posible, no en todos los casos– los internos en tercer grado puedan cumplir su condena con pulsera telemática desde casa.»

Ante la ansiedad que generaba en las familias la posibilidad de que pasaran el confinamiento en sus domicilios, nos pusimos en contacto con las/os promotoras de las quejas que facilitaban sus teléfonos, para trasladarles y explicarles la mencionada información, y pedirles que la medida debía ser solicitada, en el caso de que no se hubiese realizado.

Tras nuestro asesoramiento, los interesados tramitaron las correspondientes instancias a la Dirección de los centros de cumplimiento, así y a modo de ejemplo, en el expediente de **queja 20/2019** la promotora, pareja de un interno del CP Puerto III pedía, por el estado de salud de su pareja, la aplicación del art. 86.4 del Código Penal (control telemático del reo o *pulsera*). La Junta de Tratamiento estimó su petición y se concedió al interno su puesto en libertad para el cumplimiento de su condena en su domicilio.

Ante las distintas situaciones que nos fueron trasladadas, especialmente por familiares de presos, ha sido de gran ayuda la comunicación directa con los

responsables de los centros penitenciarios, que nos explicaron la situación en la que se encontraban los internos y nos describieron pormenores de la aplicación de las medidas adoptadas por Instituciones Penitenciarias. Esto nos permitió, mientras tanto se nos reportaba los informes solicitados a la Secretaría General, que los familiares quedaran más tranquilos por la situación de sus seres queridos, ante momentos tan difíciles.

### 2.11.3. Derecho a la defensa de la población reclusa

**Una cuestión que ha preocupado a esta Defensoría, ha sido la garantía del derecho a la defensa de la población reclusa**, tras la declaración del estado de alarma, así como **la tramitación de los derechos que le asistían, tras la publicación de la Orden INT/227/220 de 15 de marzo, en la que se limitaba las comunicaciones presenciales de los internos con sus abogados**, indicando la posibilidad de ampliar las comunicaciones telefónicas con éstos a fin de que, en todo momento, quede garantizado el derecho a la defensa. Y en cuanto a los letrados del Servicios de Orientación Jurídica Penitenciaria, dada la naturaleza de asesoramiento e información de asesoramiento de carácter general que los mismos realizan, quedó igualmente suspendido dicho servicio durante el tiempo que durase el estado de alarma.

Tras la suspensión de los plazos procesales contemplados en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y las medidas adoptadas en la Orden INT/227/2020, de 15 de marzo en relación a las comunicaciones y salidas, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias remitió una circular a los responsables de las prisiones, permitiendo que los presos que estuvieran clasificados en tercer grado y aquellos a los que se les había aplicado el artículo del 100.2, pudieran cumplir la condena en sus domicilios, una medida que, tal y como se ha expuesto anteriormente, fue divulgada en la página web de la Secretaría General de Instituciones Penitenciaria.

Una normativa e instrucciones que afectó al régimen de comunicaciones entre los internos y sus letrados, así como a los procedimientos judiciales que bien estaban en trámite o se instaban ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.

**Para tramitar estas medidas, el interno o su letrado debía dirigir una instancia al equipo de tratamiento para que una vez valorada la**

**petición se remitiera al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria. En este sentido cobra importancia los servicios mínimos establecidos para poder dar curso a estas peticiones.**

Por otra parte, a pesar de garantizarse los servicios mínimos en el ámbito judicial, la dispensa al personal de justicia por parte de la Administración autonómica para acudir a sus puestos de trabajo en juzgados y tribunales impediría, en la práctica, la efectiva apertura de los órganos judiciales, así como la correcta prestación de los servicios esenciales previstos en los acuerdos de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial y todo ello en momentos tan cruciales como los que se estaban viviendo.

Por lo expuesto y dado los diferentes derechos coincidentes, fue interés de esta Institución conocer las instrucciones que al efecto se hubiesen dirigido por los diferentes Colegios de Abogados a sus colegiados en relación a como han de proceder para poderse comunicar con sus representados que se encuentren en centros penitenciarios. A tales efectos se solicitó informe:

- De la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias para conocer las Instrucciones y Comunicaciones dirigidas al respecto a los Centros Penitenciarios ubicados en Andalucía.
- De las diferentes Fiscalías Provinciales y Colegios de Abogados, en orden a conocer cómo se está procediendo por un lado por los Juzgados de Instrucción y de Vigilancia Penitenciaria, y por otro de las instrucciones que en su caso se estén comunicando a los colegiados, desde sus órganos de gobierno.

De los informes recibidos, a modo de resumen se reseñan las medidas habilitadas por los los Colegios de Abogados:

- Se pone en valor, por quienes suscriben los informes, la coordinación y **buena relación entre la dirección de los Centros Penitenciarios y la de los Colegios Profesionales, lo que ha propiciado la puesta en marcha de iniciativas y protocolos para mejorar el servicio de atención a la población reclusa**, que por razón del estado de alarma, podían suponer una limitación del derecho a las comunicaciones y por extensión del derecho de defensa, prestándose en algunas provincias servicios de forma altruista.

Asimismo se puso de manifiesto por parte del ICA de Cádiz **"El comportamiento ejemplar que han tenido los internos de los Centros Penitenciarios, que pese a la suspensión de las comunicaciones ordinarias con sus allegados, de los permisos penitenciarios y salidas programadas, han evitado incidentes que la lógica tensión que dichas medidas han supuesto hacia previsibles"**.

- **Entre las iniciativas a destacar**, el protocolo que posibilita las comunicaciones vía telemática con los internos/as del centro penitenciario de Jaén, que considera un proyecto pionero en todo el territorio nacional, pues se entabla la comunicación desde el propio despacho de los abogados, y con vocación de permanencia; o la propuesta del Colegio de Sevilla, que posibilitó que la asistencia continuara por otros medios alternativos, pudiendo prestarse el servicio en su modalidad telefónica, "cubriéndola con los miembros de la Subcomisión de manera voluntaria". En Sevilla 1 se ha logrado que las llamadas al SOAJP sean gratuitas (tengan o no peculio) y se ha fijado para ello el jueves de cada semana.
- Esa misma línea de colaboración se nos traslada desde el ICA de Almería, donde se pone de manifiesto **las magníficas relaciones entre el centro penitenciario el Acebuche y el Colegio de abogados, lo que ha permitido que "la asistencia letrada prestada a los internos de dicho centro, ... ha discurrido con absoluta normalidad, pudiendo acceder los letrados a locutorios para asistir a sus defendidos cumpliendo los mismos requisitos exigidos con anterioridad a la declaración de estado de alarma, más las pertinentes medidas higiénicas.... por parte de la dirección del centro se ofreció a los internos la posibilidad de contactar con sus letrados vía telefónica sin coste para ellos y ... sin intervención del Colegio. Se ha articulado un protocolo para la guardia de asistencia al detenido durante el estado de alarma, el cual ha sido difundido oportunamente entre los colegiados adscritos a dicho servicio"**. Señala asimismo que no ha recibido ninguna queja de letrados ni de internos privados de libertad respecto al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria".
- Entre los problemas superados, es de reseñar, lo que nos traslada el ICA de Cádiz respecto a "...la falta de recursos materiales y humanos con la que se quiere afrontar la denominada nueva normalidad. Destacar las restricciones que desde determinados Juzgados se están poniendo para el acceso de los abogados a las sedes judiciales mediante el sistema

de citas previas”; o el ICA de Granada que nos pone de manifiesto que “se ha contactado con el centro penitenciario para intentar articular alguna vía telemática de comunicación que pudiera sustituir, al menos temporalmente, habiéndonos trasladado por el citado Centro que no dispone de los recursos técnicos necesarios”.

- Entre las trabas resueltas, la del ICA de Córdoba que nos trasladaba que ha tenido que vencer las “trabas cuyo origen se encontraba fundamentalmente en la carencia de medios tanto materiales como humanos para su implantación. El centro solo ha sido dotado de dos terminales para hacer videollamadas (con una población reclusa de 1000 internos/as), los cuales han sido utilizados para conectarse con sus familiares y allegados”.
- Frente a las manifestaciones de algunos Colegios como el de Málaga, donde se nos traslada que no se aprecia la lentitud del juzgado de vigilancia penitenciaria nº 8 de Andalucía con sede en Córdoba, ya “que nos constan están atendiendo escasas peticiones”. Por el contrario, el ICA de Málaga nos pone en conocimiento que *“en cuanto a los Juzgados de Instrucción, nos consta que los plazos de resolución de los escritos de libertad que se han venido presentando por los letrados se han alargado en relación con los plazos habituales”*.
- Y por último, es importante tener en cuenta lo que nos trasladó el ICA de Cádiz cuando expuso que **“preocupa enormemente a este colegio la incidencia que la suspensión de las vistas, juicios y trámites procesales va a tener en el ámbito de todas las jurisdicciones, y cómo no, también la penal. Así como la falta de recursos materiales y humanos con la que quiere afrontar la denominada nueva normalidad. Dentro de esta preocupación merece un capítulo especial destacar las restricciones que desde determinados juzgados se están poniendo para el acceso a los abogados a las sedes judiciales, mediante sistemas de cita previas, lo que resulta inadmisibles por afectar gravemente al ejercicio del derecho de defensa”**.