



**CAPÍTULO 3.
RETOS Y OPORTUNIDADES PARA ANDALUCÍA
TRAS LA COVID-19 DESDE LA VISIÓN DEL
DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ**

3.1. FORTALECER EL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD

Es una evidencia que nuestro país y, dentro de él, nuestra Comunidad Autónoma, reflejan dinámicas resultantes de movimientos de influencia mundial, de los que forman parte grupos divergentes que se nutren, entre otros elementos, del temor social y de la ignorancia (el llamado “negacionismo”, los movimientos antivacuna, los científicos o investigadores con teorías discrepantes no fundadas o, simplemente, los oportunistas), y cuyos riesgos solo pueden neutralizarse extremando el celo en la información que los responsables públicos facilitan a la población, cualitativa y cuantitativamente.

La información debe ser inequívoca, clara, coherente, veraz y sencilla y en una crisis sanitaria de salud pública, de manera inexcusable, estar fundada en las evidencias científicas, hasta donde las mismas hayan podido dar respuesta, sin obviar los aspectos que aún permanezcan en las tinieblas de la incertidumbre.

Esta labor es una responsabilidad de los responsables públicos y, como decimos, por razones varias ha resultado fallida, no solo en lo que atañe a información y prevenciones generales de salud pública, sino en algunos aspectos directamente vinculados a la dispensación de la atención sanitaria en particular, en cualquiera de sus niveles o planos.

Así lo hemos constatado desde el inicio de la crisis sanitaria en la confusión, duda y angustia que nos trasladaba una parte de la ciudadanía sobre síntomas, criterios para poder ser sometido a la práctica de prueba diagnóstica, tratamiento sanitario del virus, estudios científicos, definición de grupos de riesgo o uso de mascarillas, por citar algunos ejemplos.

También hemos denotado desconocimiento en lo alusivo al propio acceso a la atención sanitaria, primaria, urgente o especializada, y a sus prestaciones, en un contexto de nuevas y desconocidas reglas de organización y contacto (cómo obtener información, cómo comunicar por teléfono, o cómo acceder a consulta o a cualquiera de los servicios de la cartera de los centros sanitarios).

La primera conclusión que alcanzamos gira en torno a la **información y pasa por recomendar un mayor acercamiento de la Administración sanitaria andaluza a la población destinataria del servicio público de salud**, imprescindible en tiempos de cambio de sus reglas ordinarias de uso y dispensación: es imprescindible mejorar la accesibilidad y los canales e instrumentos de información a la ciudadanía, simplificando el conocimiento de las normas en vigor, tanto las de salud pública colectiva, como las reglas de reorganización de los centros sanitarios en particular, a fin de facilitar el uso eficiente del servicio de salud público e incrementar la confianza y seguridad de las personas.

En íntima relación con la conclusión anterior y para reforzar la misma desde la óptica de la población usuaria del sistema sanitario público, hemos de poner de relieve que muchas de las personas que han acudido a esta Institución denunciando deficiencias o imposibilidad de entablar contacto con los profesionales del sistema sanitario público, tuvieron por satisfecha su pretensión con la simple obtención de información acerca de las normas, protocolos o instrucciones de aplicación o de las medidas de organización de su funcionamiento, es decir, a través de la certeza en las nuevas reglas del sistema y por la certidumbre en sus expectativas frente al mismo, a las que se plegaron una vez conocidas.

La sostenibilidad del sistema sanitario público y las medidas que la garanticen compete a los responsables de las diferentes Administraciones, pero requiere de la voluntad y del compromiso de todos los agentes implicados: personas usuarias, gestores y profesionales. Por lo que concluimos que es posible un uso más racional de los recursos sanitarios, poniendo el acento en el importante papel que en la consecución de este objetivo desempeña la labor de corresponsabilizar a la ciudadanía, proporcionándole información inequívoca, clara, coherente, veraz y sencilla, o lo que es lo mismo, adoptando buenas prácticas que permitan a la ciudadanía conocer y confiar legítimamente en la información puesta a su disposición.

En el plano más amplio de la protección del derecho a la salud que reconoce el artículo 43 de la Constitución española, de los derechos legales que del mismo se derivan y de la obligación de correlativa organización y tutela de la salud pública que compete a los poderes públicos, recomendamos que se promuevan los consensos que garanticen la uniformidad de criterios y de

actuación en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, del que, al margen de competencias estatales y autonómicas, forman parte los servicios de salud de todo el territorio nacional, a través de los cuales deben desarrollarse todas las acciones sanitarias **"dentro de una concepción integral del sistema sanitario"**, como prescribe la Ley General de Sanidad 14/1986, de 25 de abril (artículo 4.1).

Desde el punto de vista de la ordenación funcional del sistema sanitario público de Andalucía, denotamos posibilidad de mejoras en sus dos niveles, el de la atención primaria y el de la especializada, así como en lo atinente a la respuesta a las urgencias en el ámbito rural.

En lo que atañe al nivel de la atención primaria de salud y sin perjuicio de las conclusiones que puedan resultar de la investigación de oficio que mantiene en curso esta Defensoría, a la luz de los testimonios recibidos y en el contexto de la experiencia preexistente a la pandemia, hemos de incidir en la importancia de volcar los esfuerzos en dotar a todos sus dispositivos del refuerzo pertinente, con actualización de las plantillas en sus diferentes categorías profesionales y la adopción de medidas que alivien el estrés asistencial (atención telefónica, telemedicina, vídeo consulta, triajes...), planteadas, presentadas y planificadas de forma que trasmitan seguridad y certidumbre a la ciudadanía y a los profesionales sanitarios, acompañándolas de la correspondiente dotación presupuestaria y consecuente dotación de los recursos humanos y materiales necesarios para llevarse a cabo de forma estable.

Tratándose de la atención especializada debemos insistir en la reducción de las listas de espera incrementadas por la crisis sanitaria a través de planes específicos, que alivien la situación actual y que permitan transitar hacia un planteamiento estructural permanente, en virtud del cual se dé cumplimiento a los plazos garantizados normativamente, sin menoscabo de las actuaciones sanitarias que carezcan de dicha garantía de plazo.

Resaltamos el papel esencial que las **urgencias** desempeñan en los municipios rurales, especialmente el de sus puntos de atención urgente de atención primaria y el de la red de transporte sanitario urgente, como instrumento que garantiza el derecho a la protección de la salud en entornos alejados de grandes centros hospitalarios, con limitados medios de transporte y vías de comunicación y con una población mayoritariamente envejecida. Asignatura

pendiente que motiva las quejas ciudadanas en no pocas ocasiones y que con motivo de la crisis sanitaria ha sufrido un menoscabo que, aunque entendemos es puntual y transitorio, no deja de generar la preocupación lógica de los vecinos y vecinas afectados por su reorganización temporal.

Es justo, para concluir, que mencionemos las carencias de la respuesta de atención sanitaria a la **salud mental**, que durante el período de confinamiento ha generado situaciones de riesgo para las personas afectadas por este tipo de trastornos y causado la angustia de sus familias. Las personas precisadas de esta modalidad de respuesta sanitaria, sufren un auténtico peregrinar sin respuesta o padecen una respuesta insuficiente o dilatada, fundamentalmente por la falta de dispositivos específicos, por la insuficiencia de sus recursos y por la tendencia a canalizar la atención sanitaria a través de los instrumentos del Sistema de la Dependencia, en vez de aunar los esfuerzos concurrentes de ambos tipos de intervención que, en modo alguno se excluyen sino que, antes al contrario, deben complementarse y reforzarse.

Recomendamos por ello que se aborde definitivamente la reformulación y contextualización de la Salud mental en el marco del desarrollo e implantación de la atención socio sanitaria en Andalucía.

El sistema sanitario público de Andalucía y sus diferentes niveles de atención, conforman un todo que ha de funcionar de forma coordinada, internamente y en el conjunto del Sistema Nacional de Salud. Esta coordinación interna y el consenso en el marco del Sistema son imprescindibles para afrontar la presente crisis sanitaria, priorizando diligentemente y para sentar las bases de futuras necesidades de respuesta colectiva.

Es debido reconocer el esfuerzo de los profesionales del sistema sanitario, de todas sus categorías, en este momento histórico y el compromiso de la mayor parte de la ciudadanía en la protección individual, familiar y social y en el uso racional de los recursos sanitarios.

Agradecemos a todas las personas que han acudido al Defensor del Pueblo Andaluz su contribución a la mejora de nuestro sistema sanitario, al poner de relieve las deficiencias detectadas y confiarnos sus inquietudes y preocupaciones; del mismo modo que esperamos haber sido capaces de atender sus necesidades y haberlas orientado con la agilidad, la dedicación y la sensibilidad que precisaban.

3.2. CREAR UN SISTEMA INTEGRAL DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES

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

Es un debate de calado, muy amplio, que en principio sería ajeno a las implicaciones de la crisis sanitaria en las personas que viven en este tipo de Centros, si no fuera porque en esta deliberación se apunta a alguno de estos elementos como propiciadores del incremento del riesgo afrontado o como coadyuvante de sus consecuencias; en el mejor de los casos, se plantea simplemente la pertinencia de su revisión, a fin de actualizar un recurso definitivamente incorporado a nuestros hábitos y en las contemporáneas formas de vida y de relaciones intergeneracionales.

Curiosamente, ninguna de las personas afectadas en carne propia, es decir, de las que han tenido el infortunio de vivir la experiencia de la entrada del virus en la Residencia en que mora un familiar (normalmente padre, madre, abuelos o tíos), ha manifestado controversia alguna sobre este particular que, como es lógico, no ha constituido el motivo de sus temores ni la causa de su angustia, sencilla y llanamente afectiva.

Desde un plano colectivo, han sido muy puntuales los planteamientos alusivos al cuestionamiento de conjunto de las medidas organizativas y asistenciales adoptadas por los responsables públicos para su aplicación en los Centros residenciales, proponiendo alternativas para su corrección; o abundando en carencias preexistentes del propio modelo residencial y en la obligación de transparencia en el suministro de datos diversos (número, titularidad, plazas o fallecidos por contagio en cada Residencia).

Las verdaderas conclusiones, en todo caso, aquellas a nuestro alcance, hemos de extraerlas de los testimonios de las familias, que deseamos resaltar en este Informe, cuya pretensión, como decimos, no es ahondar en deliberaciones incipientes y, por ello, huérfanas de todos los elementos precisos para alcanzar un criterio fundado y riguroso por nuestra parte. No en vano tenemos en curso la investigación iniciada de oficio en el mes de marzo, de la que nos hemos venido valiendo como instrumento útil para poner el acento en las carencias más acuciantes apreciadas a través de los testimonios registrados, debidamente expuestos ante la Consejería de Salud y la de Políticas Sociales.

En la conformación de este valioso documento testimonial echamos en falta la voz de las personas mayores, únicas que nada han manifestado, salvo excepciones, muy a pesar nuestro, puesto que somos firmes partidarios del respeto a la voluntad de las personas de edad; defendemos que dicha voluntad no puede ser suplida, anulada o sobreentendida so pretexto de una eventual merma de facultades producto de dicha edad; y, en fin, nos causaría gran satisfacción llegar a ser testigos de la participación activa de aquellas como miembros útiles que son de la sociedad.

En Andalucía habían fallecido 2080 personas a 13 de octubre de 2020, de las cuales 727 eran mayores de 1.107 Residencias, con casi 4000 contagiadas desde el inicio del cómputo oficial de víctimas. Datos que debemos cohonestar con la mayor tasa de mortalidad que afecta a la población comprendida en la franja de edad entre 65 a 84 años, residentes o no en Centros, que alcanza el 121,1 en el caso de los hombres y el 61,8 en el de las mujeres, según los datos publicados por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía a fecha de 23 de octubre de 2020.

La tasa de mortalidad, por tanto, se incrementa en proporción a la franja de edad, desde el 0,0 para las personas de 0 a 14 años, sin distinción de sexo, pasando por el 17,5 y el 6,8 para hombres y mujeres, respectivamente, de 45 a 64 años y culmina disparándose hasta el 121,1 (hombres) y el 61,8 (mujeres), a partir de los 65 años. Lo que revela su peligrosidad para personas con menor fortaleza por razón de momento vital y, por ello, para las mayores que viven en Centros de convivencia colectiva.

Ello conduce a la primera apreciación: **es preciso aplicar medidas preventivas de salud más rigurosas, intensas y sostenidas en el**

tiempo en los Centros residenciales, tanto para las personas residentes como para los trabajadores que prestan servicio en los mismos.

Las medidas de organización y sectorización de Centros han de ir **acompañadas de garantías acordes a principios bioéticos**, fundándose en criterios que conjuguen tanto la salud pública y la individual como los requerimientos del respeto a la dignidad humana y a la libertad de consentimiento.

Todas las medidas, instrucciones, planes de contingencia y decisiones, sanitarias o de la Dirección de los Centros residenciales, han de ser debida y temporáneamente **comunicadas a los familiares de las personas residentes** y propiciar su aplicación en un entorno no exento de la seguridad de la debida fiscalización o supervisión.

Es especialmente importante alcanzar la normalización en los canales periódicos y regulares de comunicación e información desde el Centro a las familias de residentes, sobre la situación sanitaria del mismo en general y sobre la persona mayor en particular; así como **mantener la comunicación y contacto físico o visual y verbal, de forma ininterrumpida, a través de cualquiera de los mecanismos viables en cada momento, entre los allegados al Centro residencial y su familiar.**

Deben explorarse vías intermedias que, dentro de unos márgenes razonables de seguridad, permitan alcanzar el **equilibrio entre la aplicación de medidas preventivas y de contención de brotes en Centros residenciales y las necesidades afectivas de las personas residentes, evitando el sufrimiento añadido consecuencia del aislamiento.** Ello comporta una revisión del régimen de visitas y de sus restricciones y su adaptación, en la medida de lo posible, al actual contexto crítico.

En lo que atañe a la atención sanitaria en los Centros residenciales, más allá del marco crítico de la pandemia, **instamos a la culminación de las conclusiones que hayan de resultar del análisis iniciado en 2018, sobre los diferentes modelos asistenciales** aplicables en los mismos, al no ser demorable la decisión sobre la respuesta sanitaria adecuada.

En conexión con el modelo asistencial, entendemos oportuno **abrir el debate sobre el propio modelo de atención residencial y su organización**

y requerimientos, dentro de un marco participativo, en el que se integre la voluntad de sus destinatarios de forma cualificada.

Los Centros residenciales sustituyen al hogar familiar, pero, para la mayoría de las personas, no suponen una ruptura de las relaciones familiares, de los vínculos de sangre, afectivos, de amistad o de vecindad que forman parte de su historia personal. Por más que la condición de ser intrínsecamente social de la persona, la impulse a buscar bienestar en este hogar sustitutorio y a adaptarse a sus reglas de convivencia, es imprescindible integrar al residente junto a sus vínculos previos en este nuevo entorno. Ello supone que, sin obstaculizar su adecuado funcionamiento, los Centros deben tender a la mayor apertura de sus puertas al exterior y garantizar la participación de los residentes en sus reglas de organización. También implica, como reiteradamente hemos expresado a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que la asignación de plaza residencial respete el arraigo personal y social de la persona mayor dependiente que así lo desee.

Precisamente en relación con el Sistema de la Dependencia y el modelo de atención residencial a las personas mayores, debemos hacernos eco del parecer, asimismo cualificado, de los profesionales que prestan servicio en los centros y de los titulares de los mismos.

Como se ha dicho anteriormente, esta Institución mantiene abierta una queja de oficio sobre la atención residencial y sobre las fallas abiertas en los Centros en la presente crisis sanitaria, que habrá de conducir a las conclusiones pertinentes, con la intervención y aportaciones de sus principales implicados.

Por esta razón, hemos considerado oportuno reflejar la percepción obtenida (parcialmente hasta la fecha), de trabajadores, organizaciones de mayores y titulares de Centros residenciales, en la medida en que de sus apreciaciones surge el dibujo de las primeras necesidades que habrán de obtener respuesta en el debate que haya de sostenerse acerca del sistema residencial para mayores.

Sostienen los colectivos hasta ahora interpelados, que el modelo residencial que deviene del Sistema de la Dependencia, está afectado por una grave carencia que incide sobre la calidad de la atención que ha de dispensar a las

personas mayores, y cuya causa es imputable a los responsables públicos. Y asimismo refieren, que este defecto que viene de largo, puede vincularse directamente al incremento del riesgo de contagio, cuando no ser causa del contagio mismo en los Centros: la insuficiencia de su financiación.

Coinciden desde ambos sectores en resaltar la **insuficiente financiación** que se destina al sostenimiento de este servicio público en los centros concertados, con precios por plaza faltos de actualización desde hace muchos años, en detrimento de la dignidad de las personas residentes y, desde luego, de los derechos de las personas que trabajan en los mismos y sus condiciones laborales, que califican de precarias.

Sobre la base de esta infrafinanciación, resaltan la ausencia de inversión en dependencia y reclaman el incremento de partidas presupuestarias finalistas para la adecuada dotación de las plazas residenciales.

En este aspecto, destacan el escalón que separa injustificadamente Residencias públicas y Centros con plazas concertadas, en cuanto a la mayor dotación de recursos presupuestarios, de personal y de medios materiales de las primeras, a pesar de ser el mismo el servicio a dispensar y de ser merecedores de iguales derechos sus destinatarios mayores, para poner sobre la mesa una triple necesidad.

En primer lugar, el incremento general de la ratio, que se mantiene en sus niveles mínimos y, en todo caso, de forma no demorable, el refuerzo de personal, con un plan de contingencia en el que se disponga de profesionales de reserva, ya que su escasez y las bajas por contagio hacen inviable respetar la sectorización y el aislamiento y, con ello, la efectividad de las medidas de prevención en momentos críticos.

En segundo lugar, la consecución de la mejora salarial de los profesionales de Residencias, públicas o no, que fidelice y dignifique el desempeño del trabajo y eleve su consideración profesional.

Y, finalmente, en lo tocante a la atención sanitaria, demandan su dispensación íntegra por el sistema sanitario público de Andalucía, la mejora de la coordinación con el ámbito sanitario y el establecimiento de protocolos de actuación uniformes y simples para toda la Comunidad.

Consideraciones que por estimar dignas de valoración, dejamos consignadas para enriquecimiento del debate y contribución a la decisión que ha de resultar del mismo.

3.3. REFORZAR LOS SERVICIOS SOCIALES COMO PILAR FUNDAMENTAL DEL ESTADO DEL BIENESTAR

A fuerza de lo que viene siendo ya una costumbre previa a la crisis sanitaria, ponemos el acento en el respeto, preservación, pervivencia o refuerzo de otros derechos de la ciudadanía, consagrados en normas con rango de ley (dependencia, renta mínima de inserción social en Andalucía o discapacidad). Y ello, porque es obligación y vocación de esta Institución, persistir en el empeño de defender los derechos subjetivos de la ciudadanía, máxime cuando una paralización como la acaecida durante el estado de alarma, se cierne sobre un escenario de retrasos previos.

Hay en todos estos aspectos una oportunidad innegable de mejora, asignaturas pendientes y la obligación de un compromiso que pase por fijar prioridades, y las de protección social, en general, lo son. Es un reto, sin duda, pero la coyuntura, entendida como combinación de factores y circunstancias que confluyen en un momento determinado, el de la crisis sanitaria y todos los recursos movilizados a resultas de la misma, abre una posibilidad irreplicable que debemos aprovechar si queremos hacer de la necesidad virtud.

Recursos del Sistema de la Dependencia

El Sistema de la Dependencia, como por lo demás todos los servicios públicos, no ha podido quedar inmune a los efectos del estado de alarma, puesto que la mayor parte de los trámites que conducen al reconocimiento de la situación de limitación para las actividades básicas de la vida diaria o para la concreción del recurso idóneo, tienen lugar a través de intervenciones presenciales. La valoración técnica, en el primer caso y la propuesta de prestación o recurso del Catálogo, en el segundo.

Como es obvio, la proscripción del contacto físico, la indicación del distanciamiento social y la suspensión de plazos administrativos, llevaron a la

interrupción de un Sistema que hubo de quedar reducido a dar respuesta a las situaciones más perentorias (Comisiones de Emergencia) y a la redistribución de sus diferentes servicios, unos suspendidos (Centros de Día e ingreso ordinario en Residencias), otros reorganizados (servicio de ayuda a domicilio) y otros reforzados (teleasistencia y atención telefónica), dispuestos por la Administración autonómica competente en coordinación con la red de servicios sociales.

Pero más allá de la reacción puntual ante la crisis sanitaria, cuyos condicionantes han intentado ser salvados de la única forma posible, esto es, ciñéndose a la atención a la atención de situaciones de emergencia social, generando ciertamente una intensa profusión de directrices y normativa de toda índole, debemos poner el acento en el verdadero impedimento del Sistema de la Dependencia, -aunque este sea extraño a la agudización de sus problemas por la pandemia-, el de la **insuficiencia de su financiación**.

Exige la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que "la financiación del Sistema será la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las Administraciones Públicas competentes".

Dejando al margen el análisis de los diferentes niveles de protección administrativos y su situación estancada desde hace años (mínimo estatal, acordado entre Administración General del Estado y comunidades autónomas y adicional autonómico potestativo), es una evidencia que el Sistema no está financiado suficientemente, como exige la Ley. Y esta falla en tan importante derecho subjetivo, sujeta el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, a la disponibilidad presupuestaria, lo que viene a ser lo mismo que desvirtuar su naturaleza vulnerando la Ley que la consagra.

Insistimos, en conclusión, en la observancia del derecho subjetivo mediante el cumplimiento de la exigencia legal de una adecuada financiación del Sistema de la Dependencia, que, a su vez, permitirá afrontar con mayor solidez futuras situaciones sobrevenidas de emergencia social.

Vulnerabilidad socioeconómica

En la sociedad que habitamos, todas las personas necesitan de un sostén económico. Disfrutar de una vida en condiciones de dignidad básicas, parece algo al alcance de todos, pero no es sencillo cuando se carece de empleo, cuando se tiene un trabajo con condiciones precarias, salariales o de estabilidad, ni cuando a las circunstancias del mercado laboral acompañan particularidades personales de variada índole (soledad, falta de arraigo, ausencia de red familiar de apoyo, responsabilidades familiares, enfermedad, discapacidad, edad, o falta de cualificación profesional, entre otras).

Huelga decir que, además, la pobreza genera sufrimiento y, en consecuencia, enfermedad. Tampoco debemos ignorar que en esta tesitura puede encontrarse cualquiera, aunque ninguno piense que habrá de ser quien se enfrente a la impotencia y a la angustia de ver cómo se acumulan las facturas, preguntándose de dónde vendrá la solución a una situación que tal vez no la tenga si persiste en el tiempo.

Pero así es para muchas personas y lo muestran los testimonios recogidos en este Informe, que hemos reflejado en extracto, sin otro ánimo que el de dar cuenta de la realidad de sus protagonistas, tal y como la expresan.

Estábamos convencidos de que en España, en nuestro entorno, había quedado atrás el hambre y estalló la crisis para revelarnos que, cierta o no dicha convicción, el hambre vuelve a habitar entre nosotros y que no la sufren solo las personas en situación de calle, ni las que llegaron desde fuera de nuestras fronteras sin más compañía que su juventud y su deseo de una vida mejor. No, con la crisis, el hambre ha llegado a personas y a familias "normales", porque el común de los mortales sobrevive con el fruto de su esfuerzo y, sin trabajo, es corto el trayecto que conduce a los comedores sociales, a las bolsas de alimentos o, en el mejor de los casos, a las más dignas tarjetas monedero.

Desde la perspectiva de la Administración, estatal, autonómica y local, hemos hablado de la adopción por todas ellas de **medidas paliativas**, con presupuestos propios o transferidos al efecto, a las que, como es razonable, damos la bienvenida. Nos parece igualmente justo valorar la importante **contribución de las entidades del tercer sector** y de la enorme cantidad de personas que se han involucrado desde la **labor del voluntariado**. La

solidaridad entre personas es un importante valor social que potenciar entre las generaciones venideras, que en modo alguno excluye la obligación de los responsables públicos, sino que refuerza la misma a través de un compromiso que debemos considerar intrínseco a una organización de vida en colectividad. Y, cómo no, entendemos que, más que nunca, ha adquirido valor la **labor de los profesionales de los servicios sociales y, más particularmente, la de los comunitarios.**

En cualquier caso y puesto que nos adentramos en una crisis socioeconómica que ha superado los límites de lo meramente coyuntural y a la vista de la experiencia vivida, destacaremos la importancia de abundar en la superación de las siguientes debilidades:

- **Garantizar de forma efectiva el acceso de todas las personas a la red del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía,** a través del refuerzo imprescindible de los medios materiales y personales de los servicios sociales comunitarios, como estructura básica del nivel primario de atención.
- La consecuente **mejora en los instrumentos de información, orientación y atención a las personas que precisan acceder al referido sistema, con protocolos específicos comunes para dar respuesta eficaz en los supuestos de atención a las urgencias y emergencias sociales,** como la vivida durante el estado de alarma, en los términos que exige el artículo 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.
- Culminar el debido **desarrollo e implantación de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía,** en aspectos como el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya formulación se acordó por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de enero de 2018; el Plan de investigación e innovación en servicios sociales; o el Catálogo de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

La coyuntura de la crisis, en resumen, debe servir como **oportunidad favorable para la mejora de un Sistema que haga realidad los derechos sociales de nuestro Estatuto de Autonomía,** para una adecuada ordenación de sus prestaciones y para generar un servicio público sin fisuras, que se preste con

la coordinación y colaboración sin fisuras de las distintas administraciones con responsabilidades y competencias en su diseño y dispensación.

Renta mínima de inserción social en Andalucía

Exponíamos en el apartado correspondiente de este Informe Extraordinario, la evolución inopinada a que presurosamente ha tenido que ser sometida la joven normativa reguladora de la renta mínima de inserción social en Andalucía, el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, cuya vigencia data de enero de 2018, desde que tuviera lugar la declaración del estado de alarma y su más importante consecuencia, la de la limitación de la libertad de circulación de las personas, con todo lo que ello comportó para las personas que subsisten ganando su sustento en el día a día o a través de mecanismos inmersos en la llamada economía informal.

Y explicábamos, con fundamento en los testimonios recibidos de la ciudadanía, cómo la crisis sanitaria abierta por la pandemia, había revelado en toda su crudeza la situación de muchos de nuestros vecinos y vecinas que, instalados en un discurrir vital al límite de la supervivencia, se encontraban de repente asomados al borde del precipicio de la pobreza más absoluta, así como la de aquellos otros que se adentraban indeseadamente, por vez primera, en el túnel del desvalimiento socioeconómico, enfrentados todos ellos a un escenario incierto, en el que las reglas del juego conocidas habían perdido su valor y carente de interlocutores o, al menos, con servidores públicos sin instrumentos para ofrecer información y una respuesta acorde a la situación.

Es razonable convenir que la crisis sanitaria y las medidas más rotundas adoptadas para combatirla, nos cogieron a todos desprevenidos, aunque no lo es menos que el único remedio para la desprevisión es la previsión, única fórmula que permite minimizar los efectos más desfavorables de un infortunio.

La prevención, aplicada a la renta mínima, como por lo demás, a cualquier procedimiento que sirva de cauce al ejercicio de un derecho subjetivo, se materializa en la tramitación eficaz y diligente de aquél, que además es inexcusable cuando el derecho en cuestión consagra como objetivo declarado, el de garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o

riesgo de estarlo de las personas, promoviendo su inclusión e integración social y laboral.

Antes al contrario, al tiempo de sobrevenir la crisis social provocada por la sanitaria, la renta mínima de inserción social en Andalucía acumulaba expedientes irresolutos desde el mismo año de su entrada en vigor en enero de 2018, se enfrentaba a un volumen ingente de solicitudes indiscriminadas por ausencia de algún tipo de filtro previo, se valía de instrumentos de tramitación obsoletos precisados del manejo de expedientes físicos y acometía a duras penas el avance de un procedimiento complejo y lerdo, requerido de sucesivos y prolijos requerimientos de subsanación.

En suma, la renta mínima andaluza, con sus tempranas reformas, sus sucesivas instrucciones de interpretación y aplicación y sus planes de choque, estaba abocada a una completa reestructuración normativa o a un renacimiento, por su inoperancia para alcanzar la garantía contemplada como su objetivo: garantizar una prestación a las personas pobres y a las excluidas socialmente o en riesgo de tal situación.

En esta tesitura se desencadenó la tormenta que agudizó e incrementó la necesidad, y que provocó la reacción apresurada de la Administración autonómica (medidas del Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo y del Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril), así como posteriormente de la estatal (ingreso mínimo vital aprobado por Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo), con resultados bastante mediocres, al menos a corto plazo, que incrementaron la complejidad.

Llegados a este punto, nos asalta una duda y nos convence una certeza. La pregunta es qué futuro aguarda a la renta mínima andaluza, si es que se le reserva alguno relevante. La convicción es la de la existencia de una tasa de pobreza y desempleo agravada en nuestra Comunidad Autónoma por los efectos económicos de la pandemia, que no se vislumbra meramente transitoria y que, en consecuencia, precisa de una respuesta firme y contundente, a la altura de los tiempos.

A la vista de todo ello, deseamos significar cuatro ideas principales, sobre las que entendemos que deben asentarse las subsiguientes decisiones de los responsables públicos:

La primera es un hecho evidente, la **tasa de pobreza** es el indicador esencial a tomar en consideración para habilitar cualquier instrumento normativo dirigido a **paliar esta situación** y, en consecuencia, el que debe guiar las previsiones normativas y los medios de toda índole puestos al servicio de la consecución del objetivo. Decimos esto porque nos gana la impresión de que en el diseño que conduce a la configuración de los derechos y, sobre todo, en el de los vinculados a necesidades perentorias, se obvian elementos esenciales, como el **perfil real de sus destinatarios, las dimensiones del colectivo y la potencial demanda**, de tal modo que a la postre el derecho subjetivo nace como mera decisión bienintencionada pero irreal en su aplicación práctica, sufriendo la desviación propia de la imprevisión, con un resultado práctico discordante con el fin declarado. Lo que genera insatisfacción en Administración y peticionarios.

La segunda, se resume en simplificar, instar una canalización de los derechos sociales a través de una mejora en la eficacia procedimental y administrativa, lo que, junto a la gestión digitalizada y demás exigencias de la administración electrónica, comporta **despojar el procedimiento de complejidades**, prever una correcta conformación del expediente desde su inicio, reducir el número de trámites dilatorios que lo integran, establecer plazos realistas de resolución y habilitar canales ágiles de información y comunicación, con las personas destinatarias y entre las diferentes Administraciones.

En tercer lugar, apuntamos a la imprescindible **información, comunicación, colaboración y coordinación entre las administraciones** autonómica, estatal y local, en general, cuando de prestaciones y derechos sociales se trata. Un objetivo común que persiga proteger a las familias más vulnerables de nuestra sociedad, no puede alcanzarse adoptando decisiones autónomas, que no se cohonesten con las adoptadas por otra cualquiera de dichas Administraciones, so pena de tornar en baldíos esfuerzos ya emprendidos, en perjuicio de la ciudadanía.

Como colofón, apelamos a los responsables públicos y, en particular, a la Administración andaluza, a tomar verdadera conciencia del valor de las prestaciones dirigidas a las personas con dificultades para la cobertura de sus necesidades básicas, como la renta mínima andaluza o el ingreso mínimo vital, consagradas como derecho subjetivo, impetrando su diseño y puesta en práctica

en un contexto real que permita observar mayor rigor en su cumplimiento, ya que, de otro modo, se corre el riesgo de banalizar el concepto de Estado Social, vulnerando las exigencias del Estado de Derecho y generando en las personas solicitantes la no reprochable percepción de atropello e indefensión.

Por lo que a Andalucía específicamente se refiere, entendemos que se abre ante nuestra Comunidad Autónoma un hito, el contexto histórico que propicia sin vacilaciones la decisión de asumir un reto, esto es, de acometer un objetivo de difícil materialización que lleva implícito el estímulo de superar la dificultad. Y este reto pasa por **asentar los pilares del estado del bienestar en Andalucía, con sus pertinentes instrumentos, ayudas y prestaciones**. Merece la pena sopesar detenidamente el papel que corresponda asumir a la renta mínima de inserción social en Andalucía y hacerlo con amplitud de miras, de forma coherente y con el debido apego a la realidad social.

Discapacidad

Son escuetas las conclusiones que estimamos oportuno extraer de la principal problemática que afecta a la valoración de la discapacidad, consistente en la dificultad sostenida en el tiempo para que las pertinentes solicitudes sean respondidas dentro del plazo legal por los Centros de Valoración y Orientación, que, en relación con la crisis sanitaria, han supuesto un incremento adicional en el tiempo de demora, por la paralización impuesta por el estado de alarma (suspensión de plazos administrativos y limitación de la valoración presencial).

La Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, concibe los Centros de Valoración y Orientación de personas con discapacidad (artículo 36.1), como estructuras de carácter público, entre cuyas funciones se encuentra la de contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad y la de sus familias, *"para que puedan ejercer sus derechos y acceder a los recursos que puedan corresponderles de acuerdo con la normativa aplicable"*; especificando que la tipificación y graduación de la discapacidad *"serán la base para el reconocimiento de las medidas de acción positiva, derechos económicos y servicios que pudieran corresponder a las personas con discapacidad de acuerdo con la normativa aplicable"*.

En conclusión, el reconocimiento de la discapacidad se vale de un procedimiento, que ha de ceñirse a los principios generales y disposiciones de común aplicación contenidos en la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con especialidades y que, entre otras garantías, está sujeto a la obligación de dictar resolución expresa y a notificarla dentro del plazo máximo de seis meses del Decreto 141/1993, de 7 de septiembre. Y, objetivamente, los Centros de Valoración y Orientación adolecen de carencias estructurales (insuficiencia de personal e inadecuación de plantillas) que les impiden absorber una demanda superior a sus capacidades.

Por todo ello, valorando muy positivamente las mejoras introducidas por la Administración, reflejadas en el correspondiente subepígrafe de este Informe, concluimos en la conveniencia de consolidar las mismas, a través de las siguientes **medidas**: una, procedimental, consistente en el desarrollo reglamentario del procedimiento administrativo de reconocimiento de grado de discapacidad y de regulación de la organización y funciones de los Centros de Valoración y Orientación, que preceptúa la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía (artículo 36.3), que permitirá hacer la tramitación más eficaz y concorde con las exigencias de la ley de procedimiento administrativo.

La segunda, instrumental y organizativa, alusiva a una mejora estructural de los medios, esencialmente de personal, de los Centros de Valoración y Orientación de Andalucía, que permita una mayor adecuación de la plantilla a la demanda y que permita abandonar los transitorios y puntuales remedios de los llamados planes de choque.

Ambas medidas como forma de garantizar los derechos de los ciudadanos en materia de discapacidad, que no resulta posible sin la reducción de los tiempos de respuesta.

3.4. MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA, ALFABETIZACIÓN DIGITAL Y GARANTÍAS DE ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Los servicios de telecomunicaciones se han revelado como instrumentos esenciales durante el periodo de confinamiento obligado por la pandemia. E incluso, de todos los servicios denominados de interés general, los destinados a garantizar las telecomunicaciones son los que han adquirido una mayor relevancia en este periodo, obteniendo un nivel de protagonismo en relación con todos los aspectos de la vida económica y social, que viene a demostrar que están llamados a convertirse -si es que no lo son ya- en los **servicios básicos de la nueva sociedad digital**.

Gracias a los servicios de telecomunicaciones ha sido posible sostener el pulso de una sociedad que, enfrentada a la necesidad de un confinamiento estricto y riguroso, ha encontrado en los diversos recursos que ofrece la sociedad de la información una solución para evitar lo que sin duda hubiera sido un colapso económico y social.

El teletrabajo ha impedido una debacle total de la economía; el comercio on line ha permitido que las empresas pudieran ofertar sus productos y los consumidores comprarlos; la enseñanza a distancia ha evitado una brecha formativa en el alumnado desde los niveles de educación infantil hasta la Universidad; la telemedicina ha posibilitado la atención médica de muchas personas sin necesidad de acudir presencialmente a los centros de salud; la tramitación telemática de ayudas y subvenciones ha permitido que llegaran hasta a la población más vulnerable los medios y recursos para cubrir sus necesidades más básicas; el acceso digital a los servicios financieros ha permitido a las personas acceder a sus recursos económicos y gestionar préstamos, moratorias y ayudas públicas; las redes sociales han mantenido en contacto a las personas, evitando la soledad y el aislamiento social; el acceso digital a los medios de comunicación ha posibilitado que la información siguiera fluyendo entre la ciudadanía y ha ayudado a difundir las instrucciones y requerimientos de la autoridad; el ocio digital ha sido la mejor válvula de

escape para las tensiones acumuladas y nos ha ayudado a todos a soportar el tedio del confinamiento;.....

Podríamos seguir enumerando situaciones y sectores en los que el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación han sido la clave para la viabilidad de la orden de confinamiento al permitir a la población acceder a los medios y recursos esenciales para la satisfacción de sus necesidades más relevantes.

Pero del mismo modo que esta situación de confinamiento ha puesto de relieve las ventajas y utilidades de pertenecer a la nueva sociedad digital, también nos ha permitido conocer las carencias que presenta la misma y nos ha llevado a atisbar las graves consecuencias que para amplios sectores de la población se derivan de su falta de acceso a las nuevas tecnologías. Si algo ha puesto de manifiesto el confinamiento es que **la brecha digital es la expresión de una nueva forma de exclusión social.**

Por más que sea cierto que las nuevas tecnologías y los servicios de telecomunicaciones han supuesto la solución para muchos de los problemas que ocasionaba el confinamiento de la población, no es menos cierto que esta situación nos ha permitido comprobar que **estamos muy lejos de alcanzar los estándares mínimos que demanda la nueva sociedad de la información.**

Como venimos señalando, las nuevas tecnologías han evitado el colapso económico y el cierre de muchas empresas, pero junto a esta realidad positiva existe otra menos halagüeña representada por numerosas empresas que no han podido mantener su actividad porque sus procesos productivos no estaban digitalizados o lo estaban de forma insuficiente. Del mismo modo, pese a la relevancia que el teletrabajo ha tenido como alternativa a un trabajo presencial que el confinamiento hacía imposible, lo cierto es que muchos trabajadores no han podido acceder a esta modalidad laboral y han debido permanecer ociosos en sus hogares porque sus empresas no estaban preparadas para el trabajo a distancia.

El comercio electrónico, que ha sido la salvación para muchos negocios ya que les ha permitido mantener un mínimo de actividad comercial, ha sido también la condena definitiva para todos aquellos comercios que carecen de canales de

venta en internet. Asimismo, la explosión del consumo on line, que ha supuesto la consolidación definitiva de las grandes distribuidoras, ha acelerado también el proceso de desaparición de los intermediarios comerciales tradicionales y ha reducido aún más el margen de negocio del comercio tradicional.

Durante el confinamiento han salido a la luz las graves carencias que muchas empresas andaluzas tienen en materia de digitalización y se ha puesto de relieve la incapacidad de algunos empresarios y de bastantes profesionales para adaptarse a las exigencias del nuevo mercado digital globalizado.

Por lo que se refiere a las administraciones públicas, aunque su actividad y la prestación de servicios públicos se han mantenido en gran medida gracias a la utilización de medios telemáticos, lo cierto es que este periodo excepcional ha puesto claramente de manifiesto las importantes carencias que presenta el desarrollo de la administración electrónica en las administraciones de nuestra Comunidad Autónoma.

Prueba de ello han sido las innumerables quejas recibidas de personas desesperadas ante las dificultades que encontraban para realizar gestiones y trámites con las administraciones públicas utilizando las vías telemáticas habilitadas por las mismas. Procedimientos aparentemente sencillos que adquirirían gran complejidad por estar mal diseñados y peor explicados; trámites que exigían la aportación de documentos que no estaban al alcance de una población confinada en sus domicilios; peticiones de datos que ya obraban en poder de la administración y resultaban de difícil o imposible aportación para el solicitante; instrucciones para la realización de trámites redactadas con un lenguaje difícil de entender para el ciudadano medio e inextricable para muchas de las personas vulnerables a las que iban dirigidas; recurso generalizado a las "declaraciones responsables" como medio de suplir la incapacidad de la administración para acceder a información y datos que debían obrar en su poder o en el de otras administraciones; personas vulnerables obligadas a firmar declaraciones responsables para acceder a prestaciones que necesitaban imperiosamente sin entender bien ni el contenido de lo firmado ni el alcance de la responsabilidad asumida...

Han sido muchas las quejas recibidas por el mal funcionamiento de una administración electrónica que se ha revelado ineficiente y poco accesible, pero de todas las reclamaciones recibidas las más repetidas han sido las que

denunciaban la inexistencia de canales de atención al público que ayudaran a solventar las muchas complejidades de la tramitación telemática y las que denunciaban la imposibilidad de acceder a información sobre el estado de tramitación de las solicitudes presentadas o de los procedimientos en curso. Es evidente que los servicios de información y atención ciudadana de las administraciones públicas andaluzas han funcionado de forma deficiente y no han aportado a la ciudadanía esa ayuda que precisaban para solventar las dificultades de una administración electrónica compleja. La desesperación y la indignación ciudadana ante unos teléfonos de información que nunca dejaban de comunicar o nadie contestaba, ha sido un auténtico clamor durante todo el periodo de estado de alarma.

En cuanto a la educación a distancia por medios telemáticos, aunque es innegable que ha permitido la continuidad del proceso formativo del alumnado en todos sus niveles, sin embargo, no todos los alumnos han tenido las mismas opciones de acceso a esta novedosa forma de enseñanza, ni todo el profesorado ha disfrutado de los medios tecnológicos adecuados para desarrollar su docencia. La carencia de equipos informáticos; la falta de conectividad de los hogares; la insuficiencia de medios para pagar las tarifas de conexión; la ausencia de un software adecuado; la imposibilidad de disponer de un espacio idóneo para estudiar en hogares de reducidas dimensiones; la incapacidad de muchos progenitores para suplir a unos docentes sin presencia y ayudar a sus hijos a realizar sus tareas y hacer sus deberes; la falta de preparación de muchos docentes para afrontar las dificultades y peculiaridades de la docencia on line; la falta de dotación al profesorado de equipos y medios adecuados para desarrollar su labor formativa a distancia; las dificultades para evaluar y hacer un seguimiento del rendimiento del alumnado por medios telemáticos;.....

Son situaciones y deficiencias que, sin desvirtuar los logros de la educación a distancia durante este periodo, ni desmerecer el esfuerzo realizado por los profesionales de la docencia para cumplir sus funciones en condiciones de especial dificultad, lo cierto es que han servido para desnudar las carencias de un sistema educativo que aun parece bastante lejos de responder a las necesidades y retos del nuevo mundo digital.

Por lo que se refiere a la telemedicina, es innegable que ha servido para prestar asistencia sanitaria a muchas personas que la precisaban sin

necesidad de que las mismas tuvieran que desplazarse a unos centros de salud y hospitales colapsados y convertidos en focos de contagio y expansión del virus. Sin embargo, esta realidad positiva no puede ocultar que han sido numerosas las personas que han acudido a nosotros para mostrar su malestar por una atención médica virtual que consideraban insuficiente e incapaz de suplir las ventajas de la interacción ente médico y paciente; personas que veían con impotencia como se demoraban intervenciones programadas que llevaban meses esperando sin que nadie ofreciese una explicación del retraso o anticipase una nueva fecha; personas que precisaban realizarse pruebas o controles médicos y no sabían dónde y cuándo hacerlos; pacientes que no podían acceder al resultado de las pruebas realizadas porque carecían de los medios y los conocimientos informáticos para acceder on line a los mismos;....

Como vemos han sido muchas las deficiencias e insuficiencias de empresas y administraciones públicas puestas de manifiesto durante el periodo de vigencia del estado de alarma en relación con el uso de las nuevas tecnologías, pero la principal carencia que ha revelado esta situación excepcional es la existencia en nuestra sociedad de un elevado número de personas que adolecen de los recursos o las habilidades necesarias para acceder a los servicios que ofrece la nueva sociedad digital.

La brecha digital que todos intuíamos y los estudios y encuestas vaticinaban se ha revelado absolutamente cierta y, lo que es más preocupante, más extendida de lo que podía pensarse, ya que afecta a colectivos muy amplios y, en mayor o menor medida, a grandes capas de nuestra sociedad: personas mayores; personas desfavorecidas social o económicamente; personas que viven en zonas rurales aisladas o mal comunicadas; residentes en barriadas desfavorecidas de grandes ciudades; personas migrantes; personas con discapacidad; mujeres maltratadas o con cargas familiares; personas con deficiencias educativas o formativas; ...

El acceso a las nuevas tecnologías que conforman la puerta de entrada a la sociedad digital no está al alcance de todos. Los equipos informáticos con acceso a internet son caros y, aunque los smartphones estén ya en el bolsillo de muchos andaluces, no todos pueden permitirse tener uno, ni todos pueden pagar los costes que implica el uso de todos los recursos de conectividad que ofrecen. Hay muchos hogares que cuentan con ordenadores conectados

a internet, pero siguen existiendo otros hogares donde este recurso resulta inalcanzable y muchos más en los que no es posible disponer de ordenadores suficientes para cubrir las necesidades de unos padres en teletrabajo y unos hijos siguiendo su proceso formativo a distancia.

El porcentaje de personas mayores que carecen de habilidades digitales para hacer uso de las nuevas tecnologías es muy elevado, y muchas de ellas ni pueden ni quieren adquirir esas habilidades y reivindican su derecho a seguir ejerciendo sus derechos de forma analógica.

La falta de conectividad es el principal problema en muchas zonas rurales para acceder a los servicios que ofrece la sociedad digital. Las personas sin hogar o en situación de exclusión social difícilmente pueden acceder a un ordenador o hacer uso de medios telemáticos para mejorar su difícil situación y acceder a las ayudas y recursos que precisan. Personas con algún tipo de discapacidad afrontan retos suplementarios para ejercer como ciudadanos digitales.

La relevancia que los servicios de telecomunicaciones han adquirido durante esta pandemia ha servido también para poner de relieve el gran peligro que acecha a todos aquellos que, por una razón u otra, han quedado al margen de las vías de acceso a estos recursos tecnológicos, porque muchos están abocados a caer en la exclusión social o a ahondar en su situación de exclusión y marginación social.

Los excluidos digitales son un nuevo colectivo de personas que engloba a muchos perfiles diferentes y entre los que predominan los de personas integradas en grupos o colectivos sociales que ya estaban en situación de exclusión o próximos a caer en ella.

La brecha digital ahonda en la situación de exclusión de algunos colectivos a los que dificulta ahora el acceso a las herramientas que son precisas para tramitar las ayudas y conseguir los recursos que podrían permitirles salir de la exclusión o, simplemente, seguir sobreviviendo.

Pero además la brecha digital amenaza con engullir a otros colectivos que no están ahora en situación de exclusión social, pero pueden verse abocados a la misma al ser incapaces de hacer uso de unas herramientas tecnológicas que se han vuelto indispensables para ejercer en plenitud sus derechos y disfrutar de todas las ventajas que ofrece la nueva sociedad digital.

En estos meses pasados hemos podido asistir a la desesperación de personas mayores que pretendían realizar un trámite administrativo necesario, como pagar sus impuestos, solicitar un certificado, presentar un recurso o aportar una documentación, y veían con impotencia como era imposible realizar esas gestiones en persona o por vía telefónica, siendo derivados de forma sistemática a vías telemáticas, ya fuese para realizar la gestión pretendida, o, simplemente, para concertar una cita presencial en el organismo oportuno.

Esta derivación obligada al uso de vías telemáticas para relacionarse con la administración comporta para muchas personas mayores el tener que elegir entre renunciar a realizar esas gestiones o recurrir al auxilio de terceras personas que cuenten con los medios y las habilidades digitales de las que ellos carecen. Como denuncian algunas de las personas afectadas, están viéndose injustamente obligadas a convertirse en personas dependientes, cuando aun mantienen en buen estado las capacidades necesarias para gestionar de forma autónoma sus propios asuntos. Consideran y así lo proclaman que **no disponer de ordenador o carecer de habilidades para hacer gestiones telemáticas no debería ser una causa de exclusión social.**

Pero el problema que padecen las personas mayores es igualmente extensible a todos aquellos colectivos que, por sus circunstancias personales, económicas o sociales, o por su lugar de residencia, no pueden acceder a los medios o a los recursos tecnológicos que precisan o no saben hacer un uso adecuado de los mismos. Este problema de exclusión afecta a todas aquellas personas que se sitúan en el lado equivocado de la denominada brecha digital.

Para tratar de evitar que se profundicen estas situaciones de exclusión y afecten a cada vez más colectivos es necesario que se adopten medidas destinadas a favorecer la inclusión digital de todas las personas.

Y la primera medida a adoptar debe ser **el reconocimiento del derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad, asequibilidad y universalidad a los servicios de la sociedad digital.**

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

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

Esto supone que, por parte de los poderes públicos, deben adoptarse las medidas necesarias para que todas las personas puedan disponer de acceso a ordenadores o equipos conectados a internet; que se garantice el acceso a unos mínimos de conectividad a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica; que se ofrezca formación digital a todas las personas que carezcan de habilidades en el manejo de las nuevas tecnologías; que se ofrezcan ayudas a todas las personas que carezcan de conocimientos digitales y así lo demanden para la realización de gestiones o trámites necesarios; que se garanticen unos niveles de conectividad adecuados a todas las personas que residen en el medio rural; y que se ofrezcan recursos adaptados para posibilitar el acceso en condiciones de igualdad a la sociedad digital de las personas con discapacidad.

Con estas medidas podría solventarse en alguna forma la actual brecha digital e impedir que la misma siga ahondándose y afectando cada vez a más colectivos.

Pero, aunque se adopten medidas que ayuden a garantizar a todas las personas este derecho universal de acceso a la sociedad digital, entendemos que el pleno disfrute de este derecho exige solventar y corregir las carencias detectadas en relación con el uso de las herramientas digitales por parte de administraciones y empresas.

Así, entendemos imprescindible que se acometan medidas para incrementar la digitalización de las empresas andaluzas; favorecer el acceso al comercio electrónico de las pymes e implementar la aparición de empresas innovadoras que desarrollen su objeto social en el ámbito digital.

Del mismo modo, entendemos imprescindible que se acometa por las Administraciones andaluzas un proceso de mejora y desarrollo de la administración electrónica, que solvete las insuficiencias y carencias detectadas; simplificando los procedimientos y los trámites; haciéndolos más asequibles y comprensibles para los administrados; eliminando los

requerimientos a los administrados de información, datos o documentos que ya obren en poder de la administración o puedan ser recabados por la misma; ofreciendo a los administrados recursos efectivos de asesoramiento y ayuda para la realización de procedimientos y trámites telemáticos; facilitando una formación adecuada al personal al servicio de la administración para un uso eficiente y eficaz de los recursos que ofrece la sociedad digital; dotando de medios técnicos adecuados a los servicios administrativos para el desarrollo de sus funciones.

Creemos que estas medidas, junto con las que anteriormente hemos desarrollado, ayudarán a hacer efectivo el derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad, asequibilidad y universalidad a los servicios de la sociedad digital, que venimos propugnando.

No queremos acabar este apartado sin introducir un tema para la reflexión colectiva, cual es la necesidad de plantearnos si debería ser objeto de igual reconocimiento el derecho de cualquier persona a seguir ejerciendo sus derechos por medios analógicos, incluido el derecho a relacionarse con la administración utilizando exclusivamente medios presenciales o analógicos.

3.5. ADAPTAR EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN A LAS NECESIDADES DE LA SOCIEDAD DIGITAL.

Cuando hace varias décadas se inició la denominada «**revolución cibernética e informática**» era difícil imaginar el alcance e incidencia que este novedoso fenómeno tendría en el ser humano y en la sociedad. El transcurso del tiempo ha venido a confirmar que su implantación resulta innegable y que este acontecimiento ha cambiado profundamente nuestra forma de ser, ha modificado nuestro modo de pensar y, singularmente, ha incidido en la forma de relacionarnos.

Hoy, inmersos en la sociedad de la información como consecuencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), **ya no se cuestiona la profunda influencia producida en todos los órdenes, que está cambiando nuestra forma de ver, ser y estar en el mundo.** Es cierto que las inmensas potencialidades de este fenómeno auguran que su rumbo es todavía indeterminable, sin embargo, el uso de estas tecnologías no tiene vuelta atrás y ha pasado a formar parte intrínseca de nuestro desarrollo económico y bienestar social.

Las TIC han afectado a campos tan diversos como la economía, la política o las relaciones internacionales. No olvidemos que la denominada “globalización” económica viene motivada y está intrínsecamente unida al desarrollo de estas tecnologías, y que la información y la desinformación, como herramientas de acceso y mantenimiento del poder político, han experimentado un desarrollo exponencial con aquellas. Por otro lado, la adscripción o no de un país a los denominados primer o tercer mundo viene cada vez más relacionada con la capacidad de dicho país para acceder y hacer uso de estas tecnologías. Y todos estos factores unidos están determinando la aparición de un nuevo tipo de ciudadano y configurando un nuevo modelo de sociedad.

Las ventajas que reporta el uso de las TIC adquieren un singular protagonismo en la vida de niños, adolescentes y jóvenes. En concreto internet posibilita la superación de las desigualdades en el acceso a la

información propiciadas por el lugar de residencia o por la existencia de algún tipo de discapacidad. Es, además, un instrumento inigualable para fomentar las relaciones con personas de otros países y culturas, y amplía hasta el infinito las posibilidades de niños y jóvenes de acceder a un ocio creativo. Y sobre todo el acceso a **internet representa una herramienta básica en el ámbito educativo al facilitar el acceso a múltiples recursos y oportunidades de aprendizaje y refuerzo.**

En definitiva, **la adquisición plena habilidades y competencias digitales para niños y adolescentes es necesaria para su inclusión social.**

Pero a pesar de la importancia de las competencias digitales y de su trascendencia en la vida de niños y niñas, **no todos ellos tienen acceso a estas potentes herramientas** imprescindibles en los actuales momentos. **Para muchos niños que viven en hogares en situación de vulnerabilidad el uso de internet no es posible. Son víctimas de la brecha digital.** Una brecha que se abre en varios ámbitos: entre quienes tienen y no tienen acceso a internet; entre quienes disponen de dispositivos adecuados para el acceso y para quienes tienen vetada dicha posibilidad; y entre familias con competencias digitales y entre quienes carecen de ellas.

De nuevo la pobreza irrumpe y condiciona la vida y el desarrollo educativo de muchos niños y niñas. Y es que **educación y pobreza se encuentran estrechamente relacionadas.** La ausencia de la primera es a la vez causa y efecto de la segunda. De este modo, sin educación se tienen muchas más posibilidades de ser pobre; y siendo pobre se tienen más dificultades para acceder a la educación.

Además de ello, los estudios sociológicos demuestran que **la familia es un factor determinante para explicar las desigualdades educativas.** En general, los niños más desfavorecidos socialmente acceden más tarde a la oferta educativa, obtienen peores resultados a lo largo de su etapa escolar y abandonan antes el sistema educativo de lo que lo hacen los menores de familias más favorecidas. Y la escuela representa un elemento fundamental de igualdad educativa, circunstancia que se ve truncada cuando no se facilita al alumnado las herramientas necesarias para continuar su proceso de enseñanza-aprendizaje. Entre estas herramientas, en los momentos actuales, qué duda cabe, internet cobra un singular protagonismo.

El Instituto Nacional de Estadística aporta datos sobre el alcance de la brecha digital en nuestro país, y demuestra cómo este fenómeno golpea especialmente a las familias más empobrecidas. De la Encuesta de equipamiento y uso de TIC de 2019 de este organismo se recogen las siguientes conclusiones:

Por lo que respecta al **acceso a internet**, los menores que conviven en hogares con rentas más bajas tienen mayores posibilidades de ver limitado el acceso a internet. La Encuesta de referencia concluye que el 9,2 por 100 de hogares con hijos con ingresos netos iguales o inferiores a 900 euros mensuales carecen de acceso a internet, lo que supone cerca de 100.000 hogares en esta situación. Son hogares que no pueden afrontar este gasto. Sin embargo, en los hogares con mayores ingresos (3.000 o más euros al mes) la cifra desciende al 0,4 por 100, un porcentaje muy residual.

En cuanto a los **dispositivos utilizados para acceder a internet**, dicha Encuesta concluye que en España, el 83 por 100 de los hogares con menos ingresos tienen acceso a internet a través de dispositivo móvil, menos de 6 puntos por debajo del tramo de ingresos más alto. Por el contrario, el acceso a una línea fija de banda ancha, más costoso respecto del móvil, genera una brecha de 23 puntos porcentuales: uno de cada cinco hogares con ingresos más bajos no dispone de este tipo de conexión. Como resultado de esta disparidad, hay alrededor de 235.000 hogares vulnerables que solo tienen acceso a internet a través de su móvil. También señala la Encuesta que uno de cada cinco hogares con rentas netas iguales o inferiores a 900 euros mensuales carece de ordenador. Y tampoco las cifras mejoran en el caso de las tablets: uno de cada dos hogares con niños del tramo de ingresos señalado tampoco tiene acceso a este tipo de dispositivo.

Los datos traídos a colación confirman que **la brecha digital afecta, por tanto, al alumnado más empobrecido, colocándolo en una situación de desventaja con respecto al resto de sus compañeros.** A lo anterior hay que sumar que las familias de estos alumnos, por regla general, tienen un menor nivel educativo y competencias digitales, con lo que las posibilidades de ayudar y orientar a sus hijos en el uso de las TIC se encuentran muy limitadas o son prácticamente inexistentes.

Esta brecha digital entre la población más desfavorecida quedó evidenciada tras la declaración del Estado de alarma por el Gobierno

de la Nación. La pandemia ha puesto de manifiesto la existencia, ya anterior a la misma, 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.

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, acordó la suspensión de la actividad académica presencial en todo el Sistema educativo español. De este modo, el 16 de marzo de 2020 se produjo un abandono prematuro de la escuela y un parón de la actividad docente presencial que obligó a muchos alumnos y alumnas a desconectarse súbitamente de las aulas y a interrumpir su proceso educativo, produciendo una emergencia educativa nunca antes conocida.

Ante este escenario, la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía aprobó unas instrucciones donde se contenían las directrices con el objeto de favorecer la continuidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje y donde se señalaba que serían los centros educativos los que deberían adoptar las medidas más adecuadas para garantizar su continuidad atendiendo, entre otros factores, a la edad del alumnado, la tipología del centro, la etapa y el tipo de enseñanza.

De forma precipitada e improvisada la enseñanza se trasladó de las aulas al ámbito digital. De un día para otro los equipos educativos, el profesorado y el alumnado se enfrentaron al reto de continuar las enseñanzas a distancia. **Una realidad para la que la comunidad educativa no se encontraba preparada.**

Los docentes se vieron obligados a improvisar como pudieron métodos y soluciones alternativas para poder continuar su labor y evitar perder el contacto con el alumnado. Hubieron de reinventar su trabajo a marcha acelerada, utilizando sus propios equipos y conectividad y realizando un esfuerzo extraordinario para hacer frente a la situación inédita sobrevenida. Y no siempre ni en todos los casos contando con los conocimientos y las habilidades digitales necesarias para esta ardua labor.

Por su parte, **muchas familias** tuvieron que enfrentarse al reto sin dispositivos tecnológicos, herramientas y servidores no preparados, ausencia o insuficiencia de conectividad a internet. También se enfrentaron a una falta de competencias digitales para acompañar a sus hijos en aquella nueva realidad.

Y no todos los centros docentes estaban preparados para la enseñanza a distancia. También **existe una brecha en las escuelas.** Los centros escolares con más recursos y en comunidades con rentas más elevadas serán probablemente los que hayan dispuesto de más herramientas para adaptarse a la educación online de manera efectiva y eficiente. Según el **informe PISA 2018**, en España las diferencias entre colegios aventajados y desaventajados en dotación de material e instalaciones era la más alta de Europa. Junto a esta conclusión añade el señalado informe que más del 40 por 100 del profesorado no tenía conocimientos técnicos/pedagógicos para integrar las TIC a sus clases ni recibía recursos adecuados para formarse¹.

El estado de alarma, portanto, obligó a una precipitada y no programada digitalización de la enseñanza sin salvar un obstáculo previo: la brecha digital producto de las desigualdades socioeconómicas del alumnado más desfavorecido. El confinamiento y la suspensión de la actividad docente presencial no han hecho más que agudizar la segregación educativa previa a la pandemia así como las desigualdades que ya existían con el alumnado más vulnerable. Y ello ha propiciado igualmente el abandono escolar temprano y otros riesgos que conlleva la exclusión social en la que se encuentran muchas familias.

No olvidemos que la presencia en las aulas es un instrumento de socialización y representa una singular herramienta en la lucha contra el absentismo escolar, y las metodologías de enseñanza a distancia solo podrán funcionar cuando el alumno o alumna cuente con aparatos tecnológicos, una buena conectividad y altas competencias digitales. El problema es, como ya hemos apuntado, que los niños y niñas que viven en familias con menos rentas, tienen menos posibilidades de seguir este tipo de enseñanza en condiciones de igualdad y de forma equitativa. A lo anterior hay que sumar las dificultades de prestar

.....
1 Save The Children. "COVID-19. Cerrar la brecha. Impacto educativo y propuesta de equidad para la desescalada". 2020. <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2020-05/COVID19Cerrarlabrecha.pdf>

apoyo personalizado por parte del profesorado cuando el alumnado carece de los dispositivos y conexiones de referencia.

En este contexto, parece evidente que **muchos alumnos no habrán podido culminar con éxito la finalización del curso 2019/2020; se habrán quedado en el camino.** Y no porque no hayan querido seguir las enseñanzas de manera telemática, sino porque, sencillamente, no han podido. Sus familias no cuentan con ordenador o tablet, a lo sumo un teléfono móvil para todos los miembros de la unidad familiar, no tienen conexión a Wifi en sus hogares o solo disponen de datos móviles limitados que han debido compartir con el resto de hermanos. A lo que hay que sumar, como hemos señalado, la carencia o insuficiencia de competencias digitales de muchos padres y madres para poder acompañar al alumnado en las tareas escolares de la enseñanza online.

Esta situación se ha hecho patente en muchas zonas desfavorecidas y pobres de nuestra comunidad autónoma. **Y así lo han percibido las familias** como se demuestra en una encuesta realizada por la ONG **Save The Children**², según la cual el 31 por 100 de las familias en situación de vulnerabilidad encuestadas manifestaron su temor porque sus hijos pudieran suspender alguna asignatura frente al 14 por 100 de las familias no vulnerables; el 27 por 100 creía que tendría que repetir frente al 9 por 100; y un 12 por 100 de las vulnerables a las que se les realizó la encuesta pensaba que sus hijos podrían repetir curso frente a un 3,4 por 100 de familias normalizadas.

Por otro lado, **la brecha digital resulta más preocupante en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales** por el protagonismo que han adquirido las tecnologías de la información y comunicación en su proceso de inclusión educativa. Un alumnado, no lo olvidemos, expuesto aún a mayor vulnerabilidad y a mayor desigualdad en el acceso a su educación en estas circunstancias.

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

.....
 2 Save The Children. "La crisis económica y social: el impacto de la emergencia en la vida de la infancia y las familias". <https://www.savethechildren.es/actualidad/encuesta-impacto-coronavirus-hogares-menos-recursos>

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 una comunicación interpersonal del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo. **Si el acceso a las TIC de este alumnado se muestra imprescindible en una situación de normalidad, cuando se interrumpe la actividad escolar presencial se convierte en irrenunciable para seguir avanzando en su educación, y no verse afectado por una doble exclusión y marginación.**

Pero a pesar de la trascendencia para estos niños y adolescentes, hemos de lamentar que las necesidades y particularidades del alumnado con necesidades educativas especiales no hayan sido tomadas en consideración a la hora de desarrollar programas, proyectos y entornos de educación online a gran escala.

En el momento de redactar el presente informe acaba de comenzar el curso 2020/2021. Un curso en el que las autoridades sanitarias y educativas han apostado por la presencialidad del alumnado en las aulas. Un curso académico cargado de incertidumbre y condicionado a la evolución de la situación epidemiológica. Hasta que no se descubra una vacuna o un tratamiento contra el virus SARS-CoV-2 existe la posibilidad de que nos encontremos ante un nuevo confinamiento y distanciamiento social que conlleve la vuelta a las enseñanzas online. Incluso las normas vigentes permiten la suspensión de la actividad, con el cierre de las aulas, en aquellos centros docentes donde se produzcan contagios de la enfermedad.

Debemos estar preparados para esta eventualidad. Ya no hay excusas para improvisaciones y medidas transitorias. **La digitalización de la enseñanza debe ser una realidad y toda la comunidad educativa debe estar preparada y formada para ella.** No podemos permitir que los niños y niñas más desfavorecidos social y económicamente vuelvan a quedarse atrás. Y ese mismo esfuerzo debe realizarse también para el alumnado con necesidades educativas especiales. Para el alumnado afectado por algún tipo de discapacidad hay que asegurar la accesibilidad y disponibilidad de recursos educativos adaptados a sus circunstancias.

Ofrecer soluciones a un asunto tan complejo como es la brecha digital en el ámbito educativo no es tarea fácil. En absoluto. 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 e inmediatas.

Como hemos podido comprobar a lo largo de este epígrafe, el problema de la brecha digital en la educación no se resuelve exclusivamente con **infraestructuras** (ordenadores, tablets, conexiones a internet, etc.), o con la incorporación de una tecnología accesible, adaptada y cercana al alumno; es necesario también la **formación del profesorado y las familias** en competencias digitales, se precisa de la alfabetización digital en el mundo educativo que capacite a la comunidad educativa para obtener de las TICs su máximo potencial.

En este contexto, hemos de destacar la iniciativa puesta en marcha por la Administración educativa andaluza para el presente curso 2020/2021 denominada «**Transformación digital**»³. Un concepto que incluye actuaciones dirigidas a la mejora y modernización de los procesos, procedimientos y hábitos de las organizaciones educativas y de las personas que, haciendo uso de las tecnologías digitales, mejoren su capacidad de hacer frente a los retos de la sociedad actual. Esta transformación digital engloba tres ámbitos de actuación: el de organización y gestión de los centros docentes, el de los procesos de enseñanza-aprendizaje, y el de la información y comunicación, tanto interna como externa.

Teniendo en cuenta su inminente implantación, esta Defensoría prestará una singular atención al desarrollo de esta ambiciosa iniciativa así como a los recursos asignados para su puesta en funcionamiento y desarrollo.

.....
 3 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.

3.6. CREACIÓN DE EMPLEO DE CALIDAD

Abordar la recuperación de la economía y el empleo destruido por la pandemia resulta una tarea compleja pero que, a la vez, pone al descubierto retos y oportunidades en esta materia que deben permitir una ordenación más eficaz, eficiente y justa del sistema de relaciones laborales y sociales.

Para desbrozar los retos y oportunidades que plantea este desafío de superación de esta crisis en el ámbito sociolaboral, nos parece que el mejor referente del que partir es el '[Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la Covid-19](#)' propugnado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Dicho Marco es estructurado por la OIT, en base a las normas internacionales del trabajo, sobre estos cuatro pilares: i) el **estímulo a la economía y el empleo**; ii) el **apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos**; iii) la **protección a los trabajadores en su lugar de trabajo**; iiiii) el **recurso al diálogo social para encontrar soluciones**.

El desarrollo de las políticas públicas recomendadas, estructuradas a través de los referidos pilares, combina una serie de recomendaciones y propuestas de medidas dirigidas a los Estados miembros de la OIT y que, obviamente, también se extienden y deberían ser de aplicación en Andalucía.

A partir de este marco, por lo que se refiere a España y Andalucía, podemos destacar los siguientes desafíos y oportunidades:

1) Fomentar el crecimiento económico para la recuperación del nivel de actividad y ocupación.

Para paliar las consecuencias económicas, laborales y sociales de la crisis de la Covid-19 se hace imprescindible que las Administraciones públicas desarrollen coordinadamente, en sus respectivos ámbitos de actuación, políticas públicas que implementen planes de estímulo inmediatos que favorezcan la recuperación de los niveles de actividad económica y ocupación.

A este respecto, resulta fundamental afrontar este reto fomentando el crecimiento económico a través de la transformación estructural de la economía, el aprovechamiento óptimo de los avances tecnológicos y la diversificación de la producción. Esta estrategia, en materia de empleo, debe orientarse a impulsar la demanda para recuperar a medio y largo plazo el nivel de ocupación y de ingresos, y debería prever la promoción de la creación de empleo en sectores estratégicos, como serían los de las nuevas tecnologías, los de energía renovables y los de salud y algunos servicios sociales que ofrecen las mejores perspectivas de crecimiento.

Estas políticas deben estar respaldadas con políticas fiscales y de gasto público eficaces y eficientes que, aprovechando el marco de financiación y ayudas comunitarias, permitan dar una respuesta efectiva al impacto económico y social de la pandemia, y prestar apoyo financiero inmediato a los sectores que se han visto especialmente afectados por la crisis, promoviendo y financiando sólidas políticas activas de empleo en los sectores estratégicos más proclives a su creación, con objeto de impulsar la creación de empleo y la mejora de las condiciones económicas y sociales de estos sectores más castigados por esta situación.

Todo ello, sin perjuicio del delicado equilibrio en política de gasto público que se precisa en esta coyuntura que requiere, junto al estímulo económico de estos sectores, la dotación presupuestaria suficiente en las partidas de protección social y servicios públicos esenciales. Equilibrios que para que resulten efectivos precisan recuperar la preocupante falta de consensos básicos sobre las cuestiones más relevantes de la economía y de la sociedad a que venimos asistiendo, desde hace ya demasiado tiempo, y que puedan concretarse a través de la correspondiente negociación y acuerdo entre los interlocutores sociales en sus distintos ámbitos de aplicación.

2) Impulsar medidas para la recuperación del empleo y adecuación de las relaciones laborales a la nueva realidad económica y social.

En la respuesta a la crisis sanitaria, un factor prioritario en el ámbito socioeconómico ha sido procurar la continuidad de la actividad económica para que se pudiera mantener el mayor número posible de puestos de trabajo a fin de propiciar una recuperación más rápida y fluida y evitar con ello el cierre definitivo de las empresas.

Las medidas adoptadas para el mantenimiento del empleo por parte de las Administraciones públicas ofrecen incentivos a los empleadores para que mantengan a sus trabajadores, incluso si la empresa se ve obligada reducir o suspender su actividad. En este contexto, las medidas excepcionales adoptadas por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, articulando a través de los ERTE medidas de suspensión y reducción de jornada para defender el empleo y propiciar la viabilidad futura de las empresas en esta difícil situación, constituyen una repuesta que ha resultado muy efectiva para garantizar la estabilidad laboral en las empresas, evitando despidos y destrucción de puestos de trabajo.

En la misma línea cabe señalar, asimismo, las medidas de apoyo financiero a las pymes y autónomos, así como las dirigidas a favorecer el mantenimiento del empleo, adoptadas por la Administración de la Junta de Andalucía en los Decretos-leyes, a que hemos hecho referencia con anterioridad, aprobados para hacer frente a la situación derivada de la pandemia del Covid-19 en el ámbito socioeconómico andaluz.

No obstante, estas medidas no pueden limitarse a atender las consecuencias catastróficas que para la actividad empresarial y el empleo ha tenido la pandemia en su estado más álgido, sino que deben prorrogarse hasta conseguir una reversión de la situación. Pues, no debemos olvidar que en las crisis **el primer año nunca es el peor, sino los inmediatamente siguientes, como estamos constatando ya en la actual situación.**

Por ello, medidas como la adoptada recientemente con la aprobación del Real Decreto-ley 30/20, de 29 de septiembre, nos parece muy positiva al seguir prorrogando las medidas excepcionales del Real Decreto-ley 8/2020 hasta el 31 de enero de 2021, contemplando nuevas medidas de suspensión y reducción de jornada causadas por impedimentos o limitaciones en el desarrollo de la actividad de las empresas, como consecuencia de medidas restrictivas o de contención adoptadas por las autoridades competentes.

En este sentido también cabe destacar, en el ámbito de la Junta de Andalucía, el **Decreto-ley 16/2020, de 16 de junio, que aprueba la Iniciativa para la activación, impulso y recuperación del empleo** (Iniciativa AIRE), así como el Decreto-ley 24/2020, de 22 de septiembre que establece una línea de

subvenciones para el sostenimiento de la actividad económica de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas afectadas por el Covid-19.

Junto a estas medidas excepcionales, la situación del mercado laboral supone una coyuntura idónea para ir introduciendo otras que complementen a las anteriores, y no ya con un horizonte temporal limitado, sino como nuevos elementos de configuración de un sistema de relaciones laborales adaptado a la realidad y necesidades de la sociedad.

Nuestro ordenamiento jurídico laboral ha demostrado que cuenta con la flexibilidad suficiente para enfrentarse a estas situaciones excepcionales y constituir un instrumento estratégico indispensable para poder afrontar la magnitud de la problemática laboral, social y económica generada por esta crisis. Y, en este contexto, las medidas de índole laboral adoptadas para hacer frente a esta situación de crisis, pese a su carácter coyuntural, no dejarán de tener influencia en la regulación futura de las relaciones laborales que precisan de reformas importantes que permitan adecuar su ordenación a la nueva realidad económica y social que surge tras la misma.

Ello requiere que se aborde, sin más dilación, la tantas veces demandada reforma de la legislación laboral que, sobre la base del diálogo social, dé respuestas a nuevas modalidades de prestación del trabajo que se están extendiendo como consecuencia de la crisis (teletrabajo), duración de la jornada de trabajo, nuevas pautas preventivas y de tutela de la salud de los trabajadores, actualización de los criterios de conciliación de la vida familiar y laboral, así como de otros aspectos estructurales que afectan a la ordenación de la relación laboral.

Otro reto importante a acometer para la salida de esta situación, se refiere a la necesidad de abordar sin más demora el modelo de contratación laboral temporal que favorece unas condiciones de precarización del empleo insostenibles y que la crisis que estamos viviendo hace más patente aún. La contratación temporal en nuestro país, respecto a la totalidad de la contratación laboral, representa unos porcentajes absolutamente desproporcionados y sin parangón en el ámbito de la Unión Europea, que ha mostrado ya en varias ocasiones su preocupación por estos elevados porcentajes y consecuencias de esta modalidad de contratación. Frente a esta situación, es preciso acometer la reforma de este modelo que permita adecuar la utilización de la contratación

temporal a su finalidad originaria de dar respuesta a situaciones imprevistas y puntuales evitando con ello la precarización de las condiciones laborales y sociales que comporta.

La disminución de estos niveles excesivos de contratación temporal también afecta a las Administraciones públicas que están obligadas, legalmente, a llevar a cabo procesos de estabilización en sus respectivos ámbitos, a fin de reducir el personal con vinculación temporal a un porcentaje máximo del 8% al final de los mismos, con sujeción a los principios constitucionales y normas que rigen el acceso al empleo público.

3) Proteger la salud de los trabajadores e implantación del teletrabajo.

Otro de los aspectos vinculados con el trabajo que se ha visto especialmente afectado por la pandemia ha sido el de la protección de los riesgos para la salud de los trabajadores. Durante esta situación, la aplicación de medidas adecuadas de salud y seguridad en el ámbito laboral así como la promoción de entornos de trabajo favorables, es fundamental para ayudar a las empresas, trabajadores y a la sociedad a superar esta difícil situación.

Durante la misma, el primer reto que se plantea en esta materia es el de prevenir el contagio en los lugares de trabajo, en el marco de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normas aprobadas por las autoridades sanitarias, a través de los servicios de prevención de las empresas. Estas intervenciones frente al Covid-19 y otras situaciones similares que se puedan plantear en un futuro, constituyen un factor decisivo para contener la propagación del virus, protegiendo a todos los trabajadores y a su entorno, a la vez que tiene también un impacto positivo para la continuidad de la actividad económica y el empleo.

Dichas medidas deberán ser adecuadas y proporcionadas a los niveles de exposición de riesgo de los trabajadores, previa evaluación de riesgo de exposición específica que se realizará siempre en consonancia con la información aportada por las autoridades sanitarias, y que determinará las medidas de prevención a adoptar por la empresa para garantizar la seguridad y protección de los trabajadores. Medidas que también deberán ser adoptadas por las Administraciones públicas que igualmente quedan sujetas a su aplicación.

En la ordenación de futuro de estas intervenciones preventivas en materia de salud laboral por parte de las empresas, deberá garantizarse que no volverán a repetirse situaciones como las que han vivido al inicio de esta crisis sanitaria en relación con el personal sanitario y asistencial que tenían que desempeñar sus delicados cometidos profesionales sin contar con las medidas y equipos de protección convenientes. Corresponderá, por tanto, a las empresas, y especialmente a las Administraciones públicas en relación con su personal de alto riesgo, la adopción de medidas efectivas de protección y suministro de los equipos y material de protección adecuado que se hubiera determinado por las autoridades competentes para asegurar la protección de su personal en función del nivel de riesgo de la actividad que tengan encomendada.

Entre estas medidas también cabe mencionar la adaptación de la prestación laboral a través del trabajo a distancia y teletrabajo. Este cambio de entorno del lugar de trabajo se ha extendido y generalizado durante la pandemia, por razones sanitarias, y ha permitido que muchas empresas y entidades públicas pudieran mantener su actividad durante la crisis. Ante estas circunstancias, empresas y trabajadores han encontrado en el teletrabajo una modalidad útil y efectiva de organización laboral que antes no se habían planteado.

Hasta la llegada del Covid-19, el teletrabajo era una modalidad poco extendida en nuestro país. Según Eurostat, solo un 4,3% de la población utilizaba en el año 2018 esta forma de trabajar, frente a porcentajes del 14% en los Países Bajos, del 13,3% en Finlandia o del 11% en Luxemburgo. Sin embargo, según un reciente estudio de Eurofund, a lo largo de esta crisis han empezado a teletrabajar hasta un 30,2% de los ocupados en España, y la tendencia actual apunta a mantener porcentajes altos de trabajo a distancia, ya sea de forma telemática exclusivamente, o de forma mixta, combinando el teletrabajo y la actividad presencial.

A partir de aquí, el trabajo a distancia y el teletrabajo pasan a convertirse en una nueva modalidad de organización y estructuración del trabajo que presenta ventajas de toda índole, sobre todo en situaciones de crisis sanitaria como la que estamos viviendo, al no perjudicar la productividad, evitar los desplazamientos, reducir las interrupciones en la jornada de trabajo, mejorar la formación y empleabilidad o facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, entre otras.

Ante esta realidad, y dada su trascendencia para el sistema de relaciones laborales, se plantea la necesidad de su regulación inmediata al afectar a aspectos esenciales de la relación laboral y de la esfera de derechos y deberes de los trabajadores. Este desafío ha tenido una pronta respuesta por parte de los poderes públicos que, en pocos meses, ha llevado a cabo las negociaciones correspondientes con los agentes sociales para acordar la necesaria regulación del teletrabajo.

Dicho acuerdo se ha plasmado en el **Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre**, que proporciona una regulación razonable, transversal e integrada de esta materia. Esta regulación, igualmente imprescindible en el ámbito público por las mismas razones, se complementa con Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19.

Por lo que se refiere al ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, esta regulación tiene su plasmación en el **Pacto de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de dicha Administración, de 14 de septiembre de 2020, que aprueba el 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.

4) Reforzar las políticas públicas para la protección de las personas más vulnerables

La crisis económica causada por el Covid-19 ha ocasionado consecuencias adversas en el mercado de trabajo que han incidido en todas las categorías de personas trabajadoras de forma generalizada, si bien ha afectado de modo especial a las personas y colectivos más vulnerables.

Ante esta situación, los poderes públicos han de asumir el compromiso constitucional de proteger a estos colectivos con mayor vulnerabilidad, desarrollando políticas públicas que mejoren su empleabilidad y condiciones de vida. Compromiso que, si bien constituye una exigencia permanente para los gobernantes, se intensifica con esta crisis a fin de contrarrestar sus muy perjudiciales efectos a través de medidas efectivas de protección social.

En esta coyuntura, en estrecha vinculación con el reto de reactivar la economía, a través de su diversificación y renovación hacia los sectores estratégicos, está el de reforzar la política de orientación y formación laboral de los trabajadores, como aconseja la Comisión Europea y la OCDE, a fin de procurar una mayor cualificación y aprendizaje de nuevas capacidades y competencias que favorezcan la empleabilidad. Aspectos que deben complementarse con la necesaria reforma del sistema de ordenación de las relaciones laborales, previa negociación y acuerdo entre los interlocutores sociales, para evitar la precarización de las condiciones de trabajo que, en situaciones como las que estamos viviendo, inciden aún más en aquellas personas y segmentos más vulnerables de la población.

Las medidas de apoyo al mantenimiento de la actividad de las empresas y del empleo de los trabajadores, así como las de estímulo para la reactivación económica, son igualmente medidas indispensables para la protección de estos sectores más débiles y precisados de protección social. No obstante, hasta que se produzca la plena recuperación del tejido empresarial y del empleo será necesario seguir prolongando los mecanismos de cobertura social de los trabajadores y colectivos sociales más vulnerables, como han sido los ERTE previstos en Real Decreto-ley 8/2020 y consolidar y extender la prestación del Salario Mínimo Vital, por parte de la Administración estatal, y las medidas de apoyo al mantenimiento del empleo y de simplificación y agilización de la Renta Mínima de Inserción Social adoptadas por la Junta de Andalucía.

No obstante, si bien la crisis ha acelerado unas reformas muy necesarias de los mecanismos de protección social en nuestro país, ampliando y mejorando temporalmente la protección social a colectivos que carecían de cobertura o contaban con una cobertura mínima, otra oportunidad que se plantea con la salida de esta crisis es la de consolidar estas medidas temporales de protección transformándolas en mecanismos sostenibles de protección social en consonancia con las normas y recomendaciones internacionales en la materia.

Y, en ese reforzamiento de los mecanismos de protección social, otro desafío permanente que tienen planteado nuestras Administraciones públicas es el de mejorar la gestión de las prestaciones establecidas con ese objeto. Lo que supone, básicamente, simplificar la tramitación de las mismas y, sobre todo, evitar las excesivas demoras que, una y otra vez, se siguen produciendo en su

reconocimiento y pago por causas imputables a un mal funcionamiento de las Administraciones gestoras.

En esta línea, un paso importante en esa dirección han sido las modificaciones introducidas en la regulación del Ingreso Mínimo Vital (Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre) y de la Renta Mínima de Inserción Social (Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril y Decreto-ley 17/2020, de 19 de junio), para simplificar y agilizar su gestión. Medidas que también deben hacerse extensivas a los procedimientos de gestión de las Pensiones No Contributivas, adoptándose las medidas procedentes que permitan agilizar su tramitación y resolución de los expedientes en los plazos legales establecidos, como se recomienda en el Informe del Tribunal de Cuentas nº 1.323, de 30 de mayo de 2019, en el que se ponían de manifiesto los aspectos que dificultaban la eficaz gestión de dichas prestaciones.

Estos retos constituyen oportunidades que, en el marco de las medidas que se han de adoptar para salir de la crisis, deben ser aprovechadas para incorporar estos mecanismos que integren las reformas que deben implementarse para la eficaz ordenación de nuestro sistema socioeconómico y de protección social, que nos permita consolidar un sistema económico y social más justo y resiliente.

3.7. COMBATIR EL FENÓMENO DE LA POBREZA INFANTIL Y LAS SITUACIONES DE RIESGO PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

La COVID-19 y las medidas impuestas desde distintos ámbitos para evitar su contagio han sumido a miles de niños en la pobreza, y para aquellos que ya eran pobres su situación ha experimentado niveles de privaciones probablemente no conocidos hasta el momento. Nunca antes las familias se habían empobrecido tanto y de forma tan rápida como ha acontecido en los últimos meses desde que se declaró la pandemia. Se apunta por algunas fuentes que la crisis económica derivada de la COVID-19 va a reducir drásticamente el PIB de toda la zona euro como consecuencia del parón de las economías en 2020. Las previsiones apuntan a un incremento del desempleo que puede igualar, e incluso incrementar, los niveles de la anterior crisis económica.

El problema resulta más acuciante porque hemos partido de una situación adversa. La pandemia de la COVID-19 ha generado una crisis sanitaria, económica y social de enorme magnitud pero ha demostrado también las fisuras existentes en nuestro sistema de protección social. **España era ya antes de la crisis sanitaria uno de los países europeos con las tasas más altas de pobreza infantil.**

Recordemos que anterior a la COVID-19 la pobreza infantil afectaba a más de 2 millones de personas menores de edad. Según la **Encuesta de Condiciones de Vida para 2019**, un 13 por 100 de niños y niñas en España vivía en situación de pobreza severa, mientras que un 27,4 por 100 vivía en situación de pobreza moderada. Otras fuentes, sin embargo, elevaban dichas cifras, como es el caso del indicador **AROPE**¹ que apuntaba a un 30 por 100. En el caso de Andalucía este indicador eleva la cifra al 36,9 por 100, lo que significa que uno de cada tres niños andaluces vivía ya en una situación de pobreza moderada antes de la crisis protagonizada por la pandemia.

1 AROPE "At Risk of poverty and/or Exclusion". Indicador integrado por el riesgo de pobreza en los ingresos, hogares con baja intensidad en el empleo y la privación material de severa en aquellos hogares que no se pueden permitir 4 de 9 elementos establecidos a nivel europeo (pago alquiler, hipoteca, facturas luz o agua, etc.).

Hemos de recordar también que el **Comité de los Derechos del Niño**, con anterioridad a la declaración de la pandemia, en sus Observaciones finales sobre informes periódicos quinto y sexto, reconoció la entidad del fenómeno de la pobreza infantil e instó al Estado español a abordar problemas graves que afectaban a la infancia en nuestro país, entre ellos, la asignación de recursos para este colectivo o mejorar su nivel de vida, entre otros.

Por su parte, el informe del **Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos** del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas² constató que España ha experimentado un crecimiento constante desde la crisis económica pero que ha beneficiado al estrato más rico de la sociedad y ha fallado para las personas que viven en la pobreza. Como consecuencia de ello -señala el informe- sigue existiendo situaciones de gran pobreza muy extendidas, una alta tasa de desempleo, una situación de desempleo juvenil crónico, programas de protección social muy deficientes, entre otras carencias. No duda en señalar el informe que el sistema de prestaciones de asistencia social está roto, no se financia adecuadamente y no llega a las personas que más lo necesitan.

La evolución de la pandemia, así como la rapidez con la que los poderes públicos están debiendo adoptar medidas para frenar la propagación de aquella, hace difícil que podamos acceder a datos oficiales sobre la cifras de niños que se han empobrecido como consecuencia de la COVID-19 o la de aquellos otros para los que la enfermedad ha agravado su delicada situación anterior.

No obstante, una evidencia compartida desde todos los sectores y ámbitos es que **la crisis sanitaria, social y económica que padecemos actualmente no ha afectado por igual a todos**. No todos los niños y niñas se han podido resguardar bajo el mismo paraguas. **La infancia más vulnerable ante la enfermedad ha sido precisamente aquella que contaba con menos recursos**. Ciertamente las familias con hijos menores de edad a su cargo que tenían dificultades económicas para llegar a final de mes o que carecen de

.....
 2 Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos . Visita a España. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos.44º periodo de sesiones . Promoción y protección de todos los derechos humanos,civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1594019269_alston-spain-report-final-es.pdf

capacidad económica para hacer frente a imprevistos, constituyen un colectivo más vulnerable ante la crisis en todos los órdenes que ha supuesto la irrupción de la COVID-19 en nuestras vidas.

UNICEF ha elaborado un riguroso diagnóstico³ de las personas vulnerables en esta crisis y acerca de cómo se han visto afectadas, teniendo en cuenta, entre otras fuentes, la información proporcionada por las entidades del Tercer Sector que son las que a la postre más cerca han estado de los colectivos en especial situación de vulnerabilidad. El estudio concluye que la pérdida de empleo en el último trimestre del año 2019 y en el segundo trimestre de 2020 ha afectado especialmente a familias con menor formación académica, en una situación laboral inestable y con empleos que requerían baja cualificación.

Además de las desigualdades socio-económicas entre familias, el estudio de UNICEF constata también grandes desigualdades territoriales. La crisis ha afectado de manera especialmente importante a las comunidades de Andalucía, Madrid, la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Canarias, y **alerta sobre el agravamiento de la pobreza infantil**, a raíz del incremento de los problemas para conseguir productos básicos y seguir una dieta equilibrada, saludable y suficiente, además de la escasez de soluciones habitacionales dignas y energéticamente adecuadas.

Por lo que respecta a Andalucía, el informe de UNICEF⁴ recoge que el 40,8% (unas 650.000 personas) según umbral nacional y el 29,5% (unas 470.000) según umbral autonómico menores de 18 años en Andalucía están en riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE). Esta cifra supera en más de 10 puntos la media nacional (30,3%). Seguimos estando en el último tercio de la tabla, junto a las comunidades autónomas con peores cifras.

Asimismo, recoge el señalado informe, un 5,9% (unas 94.000 personas) menores de 18 años en Andalucía están en situación de carencia material severa. Así, el 12,8% de los hogares con menores de 18 años en Andalucía

.....
 3 "Impacto de la crisis por COVID-19 sobre los niños y niñas más vulnerables. Reimaginar la reconstrucción en clave de derechos de la infancia". UNICEF, 2020. https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/recursos/informe-infancia-covid/covid19-infancia_vulnerable_unicef.pdf.

4 "Impacto de la crisis por COVID-19 sobre los niños y niñas más vulnerables. Reimaginar la reconstrucción en clave de derechos de la infancia". **Resumen Andalucía**. UNICEF, 2020 <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/recursos/informe-infancia-covid/ficha-andalucia.pdf>

tiene retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal, lo que supone que Andalucía vuelve a estar en el vagón de cola en este ranking, superando en casi 3 puntos la media nacional; el 44,4% de los hogares con menores de 18 años en Andalucía no puede hacer frente a gastos imprevistos, una cifra que disminuye un 4,2% respecto al 2018, pero seguimos estando dentro del tercio más bajo de este ranking, por encima de la media nacional (36,5%).

También señala UNICEF en su informe que un 4,6% de los hogares con menores de 18 años en Andalucía no puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o equivalente para los vegetarianos) al menos cada dos días. Seguimos por encima de la media nacional (3,7%). Esto significa que estos niños y niñas podrían estar sufriendo malnutrición. Por otro lado, un 44,4% de los hogares con menores de 18 años en Andalucía no puede permitirse una semana de vacaciones al año. A pesar de que esta cifra disminuye un 0,6% respecto al 2018, ocupamos el último lugar de este ranking.

En cuanto al desempleo, el informe concluye que la tasa de paro para Andalucía en el 2º trimestre de este año 2020 era 6 puntos más alta que la media nacional. Mientras que la reducción en la tasa de ocupación de los hogares con niños, niñas y adolescentes a nivel nacional fue de un 8,9% entre el 4º trimestre EPA de 2019 y el 2º trimestre EPA de 2020, nuevamente Andalucía supera la media nacional ampliamente con un 12,5%. Antes de la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, el peso en la ocupación de Andalucía en el conjunto nacional era del 15%, pero su peso en la reducción de la ocupación en el 2º trimestre de este año, ya en plena pandemia, es del 22%, lo que sitúa a Andalucía como una de las comunidades autónomas con una mayor proporción de familias que se han visto afectadas por la reducción de la ocupación.

En relación con este último dato, no podemos olvidar que la mayoría de los niños viven en hogares que dependen de las rentas generadas en el mercado de trabajo, lo que determina que aquellos constituyan un grupo especialmente vulnerable a los cambios que ha traído consigo la caída y destrucción del empleo provocados por la pandemia.

Por su parte, **Save The Children** ha elaborado también un interesante informe⁵ que recoge, entre otros análisis, **una proyección de pobreza para 2020 y**

5 "INFANCIA EN RECONSTRUCCIÓN. Propuestas para la lucha contra la desigualdad en la Nueva Normalidad en Andalucía". Save The Children, julio 2020.

2021. Se señala en este documento que, según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) para Andalucía del primer cuatrimestre de 2020, quienes más han sufrido los efectos de la crisis han sido los trabajadores entre 25 y 45 años; es decir, entre quienes tienen una mayor probabilidad de tener hijos menores a cargo. En cambio, para los mayores de 55 las tasas de desempleo no se han visto incrementadas. Así las cosas, concluye el documento que la distribución del paro como consecuencia de la pandemia hace que en nuestra comunidad autónoma el impacto de la pobreza se centre especialmente entre los niños y niñas.

Va más allá el señalado estudio indicando que, a pesar de que el empleo pueda crecer hasta un 5 por 100 en 2021 y la tasa de paro descienda hasta el 23,7 por 100 como indican las previsiones económicas, estos datos no repercutirán en las tasas de pobreza infantil en Andalucía. Ya se demostró en la crisis de 2008: el riesgo de que niños y niñas caigan en la pobreza no se reduce porque la economía mejore.

Por lo que respecta a la composición de las familias, el informe de la ONG pronostica que las tasas de pobreza relativa seguirán siendo altas en los hogares con hijos e hijas, que aumentarán en 3,5 puntos hasta llegar al 24,3 por 100 de las familias. Niños y niñas andaluces no serán solo más pobres por la COVID-19, sino que también vivirán en hogares con mayores carencias materiales. Aumentará marginalmente la pobreza energética, y disminuirá la capacidad para afrontar gastos imprevistos: «es especialmente relevante el aumento de las familias que tienen dificultades para llegar a final de mes, que llegará en 2021 al 70,5 por 100 de los hogares».

Esta grave situación de deterioro de la economía española ha sido constatada también a nivel internacional. **La Comisión Europea ha advertido en sus documentos de recomendaciones a España⁶**, elaborado el pasado mes de mayo, **que Andalucía sufrirá de manera especial las consecuencias de la crisis sanitaria.** Para la Comisión, las consecuencias socio-económicas de la pandemia se distribuirán probablemente de forma desigual en las distintas comunidades autónomas españolas debido a sus diferentes modelos de especialización. Y cita a las regiones más dependientes del turismo, tales

6 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-spain_es.pdf

como las de la costa mediterránea, Andalucía o las islas Baleares, y las islas Canarias, en donde más de la cuarta parte de los empleos están relacionados con este sector. Ello conlleva un riesgo sustancial de que se amplíen las disparidades en el país.

Todas estas cifras y datos traídos a colación dibujan un panorama inquietante. Aunque Andalucía, al menos en la primera oleada del virus, no fue una de las zonas más castigadas por la enfermedad, sí que está siendo una de las comunidades autónomas donde las nefastas consecuencias sociales y económicas de la actual crisis se están dejando sentir con mayor profundidad. Una crisis que como siempre incide con mayor énfasis sobre las personas más desfavorecidas y aquellas que ya partían de una situación de desventaja: niños y niñas que viven en hogares más vulnerables.

Ante esta dura realidad, en nuestra condición de garantes de los derechos de la infancia y adolescencia, **demandamos que el fenómeno de la pobreza infantil en Andalucía sea abordado como un problema acuciante.** Entendemos que **es imprescindible poner el foco de las distintas intervenciones en luchar contra el fenómeno de la pobreza infantil** adoptando medidas urgentes y estructurales que eviten que la actual crisis empobrezca más aún nuestra región y se perpetúe en el tiempo.

Es necesario que **las Administraciones públicas evalúen el impacto que la crisis sanitaria, social y económica provocada por la pandemia ha tenido en niños y niñas en situación de vulnerabilidad y que sus necesidades sean atendidas en las políticas y planes que se diseñen para la reconstrucción del país y de la comunidad autónoma andaluza.** Resulta imprescindible que los poderes públicos diseñen, aprueban y ejecuten medidas y acciones que pongan el foco en las personas menores de edad, de modo que aquellas sean capaces de revertir las condiciones de mayor vulnerabilidad a la que se están enfrentando muchos niños y niñas en Andalucía como consecuencia de la crisis provocada por la pandemia.

En este sentido, consideramos que el camino para alcanzar estos loables fines debe partir de las acciones previstas en la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, entre cuyos objetivos se encuentra poner término a la pobreza en todos sus términos. Así parece que se ha manifestado el **Gobierno de Andalucía** para quien «la Agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible es

la hoja de ruta que intenta dar respuesta a estos fenómenos globales. Por ello trabajaremos en los tres componentes del desarrollo sostenible: social, económico y medioambiental, trabajando cuatro elementos que han sido considerados claves para afrontar la crisis: fortalecimiento del sistema de salud público; promover resiliencia y asistencia a las poblaciones más vulnerables como consecuencia de la pandemia; fomento de medidas medioambientales, sociales y económicas que favorezcan de forma urgente la recuperación y minimicen los impactos a largo plazo, en particular para los grupos vulnerables y marginados; y, por último, movilizar el compromiso y la concienciación de la ciudadanía sobre las causas y consecuencias de una pandemia global como la sufrida».

También el **Gobierno de la Nación**, en el **Informe de Progreso 2020**⁷ ha reconocido y asumido este camino, estableciendo las prioridades para que las bases de la reconstrucción permitan avanzar hacia un país más justo y sostenible, y donde se reconoce que «garantizar el bienestar y oportunidades de los niños y las niñas repercutirá, también, en mejores niveles de cohesión social y desarrollo económico de cara al futuro».

Y en la búsqueda de soluciones para combatir el fenómeno de la pobreza infantil, interesa recordar la recomendación establecida por el **Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas** para que el Estado español «**refuerce el sistema de prestaciones familiares y por hijo** para apoyar a los padres y los niños en general y que se preste apoyo adicional, en particular a las familias en situación de riesgo debido a la pobreza, familias monoparentales, las que tienen muchos hijos y/o aquellas cuyos padres están desempleados».

Justo es reconocer el esfuerzo realizado por las Administraciones para ayudar a las familias desde que se decretó el Estado de alarma. Las corporaciones locales se han volcado en prestar ayudas urgentes que vinieran a paliar, al menos a corto plazo, la situación de necesidad de muchas familias motivada principalmente por la pérdida de empleo de los miembros

.....
7 Reconstruir lo común. La implementación de la Agenda 2030 en España. Informe de Progreso 2020. Gobierno de España. https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Informe_de_Progreso_2020_Reconstruir_lo_Comun_.pdf

de la unidad familiar y las demoras en el cobro de las ayudas procedentes de los ERTE.

Por su parte, la Junta de Andalucía, desde que se declaró la pandemia, ha realizado un ingente trabajo y esfuerzo para poner en funcionamiento medidas de protección social a las familias, y en este aspecto cobra un especial protagonismo la Renta Mínima de Inserción Social (RMISA), el Plan de Solidaridad y Garantías Alimentarias (SYGA) o el Programa de Refuerzo de Alimentación Infantil (PRAI), tal como se ha comentado ya otros epígrafes del presente informe.

Pero lamentablemente estos programas, a pesar de sus bondades, no han estado exentos de vicisitudes en su funcionamiento desde que se decretó el Estado de alarma. Así, respecto del RMISA, esta Defensoría tuvo que sugerir a la Administración autonómica que mientras durara el estado de alarma se ampliase de forma automática dicha ayuda. También demandamos que se adoptaran medidas para proteger a las personas en situación o riesgo de exclusión social más cualificada, priorizando la tramitación y conclusión de las solicitudes y expedientes de urgencia social acreditada instados por familias con menores de edad.

Asimismo, tras la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital (IMV), aprobado por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, hemos señalado la conveniencia de introducir modificaciones en la Renta Mínima (RMISA) para alcanzar, en su compatibilidad con la anterior, una drástica reducción de la pobreza infantil. Por este motivo, **hemos demandado de la Administración andaluza que se aborde de forma diligente la regulación legal que permita reconfigurar el derecho subjetivo a la Renta Mínima de Inserción Social** en Andalucía, en el espacio que está llamado a ocupar dentro de nuestro ordenamiento jurídico, tras la entrada en vigor del Ingreso Mínimo Vital.

Sin embargo, las transferencias sociales no pueden ser exclusivamente los instrumentos para combatir la pobreza infantil. También la educación ocupa un lugar destacado. En efecto, **junto a la provisión de recursos suficientes a las familias para promover el bienestar de niños y niñas, otra estrategia paralela para erradicar la pobreza infantil es garantizar un derecho a la educación en condiciones de equidad.** No olvidemos que la Educación es el instrumento de transformación más poderoso para

promover los derechos humanos, erradicar la pobreza y construir un futuro más equitativo, inclusivo y sostenible. Son muchos los estudios que señalan a una educación de calidad, inclusiva y equitativa como la clave para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Se debe trabajar para conseguir que todos los niños disfruten en igualdad de condiciones de un sistema educativo justo, inclusivo y de calidad que asegure el derecho a la educación, con independencia de su situación socioeconómica.

Y este acceso a la educación debe realizarse a edades tempranas. Algunos organismos internacionales como la **UNESCO**, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (**OCDE**) o la **Red Europea de Política Social**, vienen recomendando a los países miembros invertir en servicios de calidad a la primera infancia con varios objetivos: Por un lado, como mecanismo para reforzar los fundamentos del aprendizaje permanente a lo largo de la vida de niños y niñas; como medio para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral; y como instrumento para reducir las desigualdades sociales y mejorar las oportunidades de niños procedentes de entornos sociales, económicos y culturales más vulnerables.

Como hemos señalado, las primeras etapas de la vida son un período fundamental para el desarrollo personal y social de las personas. Lo que suceda en esta etapa va a condicionar extraordinariamente los niveles de bienestar y las posibilidades de acceder a un empleo de calidad o de tener una buena salud. Las carencias vividas en las primeras etapas de la vida comprometen que niños y niñas puedan desarrollar plenamente sus capacidades y están asociadas a un peor rendimiento educativo y a un mayor abandono escolar temprano.

Está demostrado que el alumnado que proviene de hogares situados en el 20 por 100 más pobre de la distribución de renta, tienen siete veces más posibilidades de abandonar tempranamente el sistema educativo, que aquellos que pertenecen al estrato de mayor renta. Una desigualdad de oportunidades manifiesta que pone en jaque sus posibilidades de completar un nivel de estudios suficiente que permita, a su vez, acceder a un empleo de calidad y romper con el círculo de la exclusión y la pobreza.

En una situación de crisis sanitaria, social y económica como la que nos encontramos, las peticiones son muchas y escasos los recursos a repartir, y

normalmente quien tiene la voz más débil es quien menos eco obtiene de su reclamación. En este contexto, y con el propósito de **velar por el principio del interés superior de niños y niñas, hemos de exigir que las unidades familiares con hijos a cargo sean las principales destinatarias de las medidas que se adopten por los responsables políticos para mitigar el brutal impacto que está ocasionando la pandemia provocada por la COVID-19 en nuestra sociedad.** Ello genera la obligación de adoptar medidas extraordinarias al efecto, aplicando criterios de justicia social, puesto que de una situación extraordinaria hablamos. Luchar contra la pobreza infantil es una exigencia ineludible porque con pobreza no hay derechos.

Garantizar el bienestar y oportunidades de los niños y las niñas repercutirá, también, en mejores niveles de cohesión social y desarrollo económico de cara al futuro. Se trata de otorgar prioridad al más débil. Se trata de invertir en el futuro.

3.8. AVANZAR HACIA LA IGUALDAD REAL

Existe un consenso generalizado en los organismos internacionales y en otra serie de instituciones, al que nos adherimos incluyendo algunas de estas opiniones en este epígrafe, en que la crisis sanitaria, económica y social generada por la pandemia del COVID-19 no ha afectado a todas las personas por igual poniendo al descubierto así mismo las desigualdades preexistentes que se han agravado, entre las que las desigualdades de género también se han hecho patentes.

Las desigualdades de género existentes, se agudizan especialmente en los grupos de población más vulnerables en las circunstancias excepcionales que ocasionan las pandemias tanto por las características propias de estas, como por algunas de las drásticas medidas que se adoptan a fin de controlar la expansión del coronavirus, tal como exponíamos en el apartado 3.5 de este Informe Extraordinario.

No obstante el impacto negativo en materia de género de este tipo de crisis requiere que los análisis que se efectúen lo sean con perspectiva de género, siendo fundamental que las medidas de desconfiamiento, transición a la nueva normalidad y prevención de futuras crisis la tengan en cuenta, no siendo solo importante efectuar el seguimiento y estudio epidemiológico de la infección por el coronavirus, sino que también es fundamental analizar los factores económicos y sociales asociados con dicha perspectiva, lo cual supone analizar el impacto diferente que tienen o pueden tener la legislación, las políticas, medidas y programas específicos de actuación en cualquier área y a todos los niveles que se adopten, para mujeres y hombres, así mismo debe poder evidenciar el beneficio que las mimas puedan tener para disminuir la desigualdad, teniendo en cuenta además la preocupación, experiencia u opinión de las mujeres y los hombres sobre las mismas.

Por otra parte, la existencia de grupos vulnerables conlleva tener en cuenta factores añadidos que pueden agravarla, como la raza, la etnia, la edad, la orientación sexual, la identidad y expresión de género, la monoparentalidad, el ser o haber

sido víctima de violencia de género o de trata, etc. con la finalidad, entre otras, de que las medidas que se adopten sean diferentes según las particularidades e identidades diversas de mujeres en especial situación de riesgo.

En opinión de la ONU el manejo de las crisis o situaciones de emergencia como la generada por el COVID-19 puede tener impactos graves en la vida de las mujeres y niñas, si no se consideran las dimensiones de género. El trabajo de cuidados, la autonomía económica, la violencia física o sexual, la participación de las mujeres en la toma de decisiones, la desagregación de datos por sexo, la migración irregular, son solo algunas de las áreas de preocupación que deben ser parte de una respuesta efectiva ante la crisis sanitaria que atravesamos.

En el caso de las mujeres y las niñas, las repercusiones de la COVID-19 se ven exacerbadas en todas las esferas, de la salud a la economía, de la seguridad a la protección social, sencillamente a causa del sexo:

- Las mujeres y las niñas sufren, en especial, repercusiones económicas más graves, ya que por lo general ganan menos, ahorran menos y tienen puestos de trabajo vulnerables o viven prácticamente en la pobreza.
- Si bien los primeros datos indican que mueren más hombres que mujeres por la COVID-19, la salud de las mujeres en general se ve afectada negativamente por la reasignación de recursos y el cambio de prioridades, incluso en los servicios de salud sexual y reproductiva.
- Ha aumentado el trabajo de cuidados no remunerado, ya que los niños y niñas durante el estado de alarma, no estaban yendo a la escuela, las personas mayores necesitan más cuidados y los servicios de salud no dan abasto.
- Como la pandemia de COVID-19 profundiza la tensión económica y social y, a la vez, se han dictado medidas de restricción de la circulación y aislamiento social, la violencia de género ha ido aumentando exponencialmente. Muchas mujeres se han visto obligadas a confinarse en su casa con su maltratador justo cuando se es más difícil por esas circunstancias acceder a los servicios de apoyo a las víctimas.
- Todas estas repercusiones se amplifican aún más en contextos de fragilidad, conflicto y emergencias, en los que la cohesión social ya está agrietada y la capacidad y los servicios institucionales son limitados.

Por todo ello, la llegada de la COVID-19 ha de dar la oportunidad de adoptar medidas urgentes para evitar que las desigualdades se profundicen y pongan en riesgo los avances ya alcanzados en la materia. Todo lo que se haga durante la crisis de la COVID-19 y después, debe tener por objetivo construir economías y sociedades más equitativas, inclusivas y sostenibles: esa tal vez sea la lección más clara que pueda extraerse de la pandemia. Hay que incluir políticas económicas y sociales que tengan en cuenta el género y den a la vida económica de las mujeres un lugar central en los planes de respuesta a la pandemia y recuperación posterior.

Es importante que esas intervenciones **incorporen datos desglosados por sexo, adopten una óptica de género y se centren específicamente en las mujeres**. Esto implica 1) incluir a las mujeres y a las organizaciones de mujeres en el centro de la respuesta a la COVID-19, 2) transformar las desigualdades del trabajo de cuidados no remunerado en una nueva economía del cuidado que sea inclusiva y funcione para todos y 3) concebir planes socioeconómicos que se centren deliberadamente en la vida y el futuro de las mujeres y las niñas.

Las políticas públicas que deben adoptarse, algunas de las cuales reseñamos a continuación, deben tener en cuenta diversas prioridades con un enfoque transversal que además de respuesta inmediata incluyan medidas de prevención para futuras crisis o nuevos brotes u oleadas de contagio:

- 1) Garantizar la igualdad de representación de las mujeres en toda la planificación de la respuesta a la COVID-19 y la toma de decisiones al respecto debiendo quedar asegurado igualmente el conocimiento y experiencia en género de los grupos técnicos asesores y de toma de decisiones.
- 2) Impulsar un cambio y transformación en pro de la igualdad abordando la economía del cuidado, remunerada y no remunerada de tal forma que sea parte de la estrategia social y económica del estado.

Por otra parte, corregir las disfunciones de los servicios públicos de educación y cuidados que se producen con la necesidad de garantizar las restricciones de movilidad o la prevención de contagios en la llamada nueva normalidad, hace necesaria una regulación y aplicación del

teletrabajo que favorezca la corresponsabilidad tanto de administraciones, empresas y hogares en la conciliación laboral, personal y familiar.

No obstante, y aun cuando sea necesario adoptar medidas de contratación de emergencia para que la administración pueda seguir prestando los servicios públicos esenciales, en ningún caso la emergencia o excepcionalidad pueden justificar que se produzcan discriminaciones laborales por razón de sexo y, mucho menos, cuando se penalicen las funciones biológicas exclusivamente femeninas, como son la gestación y lactancia.

Asimismo, se hace necesario el reconocimiento y regularización **del sistema de cuidados de personas**, con la regulación de la profesionalización y mejora de las condiciones laborales, especialmente de las medidas de protección de la salud.

A este respecto se hace necesario poner un especial énfasis en un sector muy precarizado como el de las trabajadoras del hogar si queremos mitigar el impacto negativo sobre las mismas, 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.

- 3) Centrarse en las mujeres y las niñas en todos los esfuerzos por hacer frente a las repercusiones socioeconómicas de la COVID-19 incluyendo para ello indicadores económicos que permitan evaluar mejor todos los efectos de la crisis y las tendencias en recuperación.

Es por ello que el diseño de las medidas de estímulo fiscal y de promoción del empleo y los programas de asistencia social para aumentar la igualdad, las oportunidades y la protección social, deben efectuarse desde la óptica del género y deben tener en cuenta la vulnerabilidad específica de las mujeres y su dificultad para acceder a las mismas. La experiencia ha demostrado a esta Defensoría cómo las mujeres titulares de familias monoparentales, se ven especialmente afectadas por la crianza en solitario de sus hijos e hijas, máxime cuando tienen carencia de recursos económicos suficientes.

A este respecto, en circunstancias excepcionales como la generada por la crisis sanitaria la garantía de la percepción de unos ingresos mínimos para las unidades familiares monoparentales con menores a cargo, o para las víctimas de violencia de género, se configura como imprescindible y, si es necesario, satisfacerla mediante procedimientos de urgencia o emergencia que se tramiten en los plazos legales para ello, sin retrasos ni dilaciones indebidas.

De igual manera, la adopción de políticas de vivienda con perspectiva de género aparece como indispensable para facilitar la satisfacción del derecho a la vivienda a las mujeres en situación de vulnerabilidad y de exclusión residencial.

Finalmente en este apartado, no podemos dejar de referirnos a la necesidad del abordaje de la brecha digital, 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.

- 4) Llamamiento para actuar frente al repunte de la violencia de género y otras formas de violencia sobre la mujer durante la pandemia y en situaciones de aislamiento, debiéndose seguir considerando todos los **servicios** relacionados con ello como **esenciales** y establecer **protocolos especiales de detección, denuncia y protección** de estas víctimas.

No obstante, para conseguir algún día erradicar esta lacra, son esenciales las medidas y programas de prevención y sensibilización de la violencia de género y no sólo como respuesta específica frente a la COVID-19, en las que deben contemplarse, entre otras, la eliminación de los roles y estereotipos de género, en cuanto causas que subyacen en este tipo de violencia, mediante el establecimiento y potenciación de programas de coeducación en igualdad de la población infantil y juvenil.

3.9. GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA

La no satisfacción del derecho a la vivienda en Andalucía para un amplio segmento de población, no es un hecho nuevo, y así lo hemos venido poniendo de manifiesto en nuestros sucesivos Informes Anuales al Parlamento de Andalucía y en cuantos foros públicos en los que hemos tenido oportunidad de hacerlo desde la constitución de esta Institución defensora de los derechos de la ciudadanía, por cuanto que la protección de los derechos sociales, entre los que se incluye el derecho a la vivienda, se configura como uno de los elementos esenciales de la función del Defensor del Pueblo Andaluz.

Este hecho, se ha visto agravado en las circunstancias actuales ya que a la anterior situación estructural de imposibilidad de poder acceder a una vivienda digna y adecuada por parte de un amplio sector de población, de personas y familias con menos recursos económicos, se le unió la situación coyuntural de los efectos de la crisis económico-financiera de 2007, y cuando estaba haciéndose visible la incipiente recuperación económica, la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19 ha puesto en evidencia, más que nunca, la importancia de acceder y disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

En definitiva, la vivienda se ha convertido en la primera línea de defensa contra el coronavirus, ya que tener una en condiciones de dignidad y adecuación en la que poder confinarse las familias sin duda ha ayudado y ayudará a contener la expansión y transmisión de la COVID-19 y a aplanar la curva de contagios, por lo que garantizar el acceso a una vivienda adecuada para quienes no la tienen y propiciar que quienes la tienen no la pierdan, se constituyen en las medidas necesarias y urgentes que los gobiernos han debido adoptar sin demora.

Por otra parte, en la experiencia de esta Defensoría a través de las quejas que se nos presentan, **la exclusión residencial tiene un perfil altamente feminizado**, derivada de situaciones de pobreza, cuando no de pobreza severa, a la que se unen otros factores de vulnerabilidad añadida, que hacen que las mujeres que se dirigen a nosotros y sus familias se encuentren en muchas

ocasiones en exclusión social o en riesgo de estarlo, por lo que consideramos que **la perspectiva de género ha de ser tenida en cuenta en todas las medidas de reactivación económica, también en materia de vivienda.**

Como decíamos en el epígrafe sobre vivienda de este Informe, muchas de las **familias que han acudido a nosotros se encontraban en una situación crítica por escasez o ausencia total de ingresos económicos que les permitieran resolver por sí mismas su situación de exclusión residencial;** tal es el caso del **hacinamiento y la complicada convivencia** derivada del mismo; la **pérdida de vivienda habitual en pleno estado de alarma** a causa de su inhabitabilidad; el **pasar el confinamiento sin vivienda** pernoctando en un vehículo; el perjuicio a pequeños propietarios/as de inmuebles ocasionado por la suspensión de los desahucios cuando esperaban recuperar los mismos y la **inseguridad sanitaria generada por la ocupación sin título de viviendas** en su mismo barrio o inmueble.

Otro grupo de quejas lo han constituido las que mostraban la preocupación porque pudieran incrementarse las **dilaciones** ya existentes en la **tramitación de las ayudas al alquiler** correspondientes a la **convocatoria del año 2018** siéndoles más necesario si cabe, el pronto reconocimiento y pago de estas ayudas al encontrarse muchas personas solicitantes con dificultades económicas añadidas a las que ya les llevaron a solicitarlas.

Asimismo, el **retraso en la puesta en marcha** en Andalucía de las nuevas **ayudas económicas** del gobierno para el pago del alquiler a personas vulnerables a causa de la COVID-19 o a **víctimas de violencia de género, en situación de desahucio o personas sin hogar** y la disconformidad con los requisitos exigidos y/o la interpretación efectuada de la normativa estatal que puede ocasionar perjuicios a las posibles personas beneficiarias de las mismas también han sido objeto de quejas ante esta Institución.

Aun valorando positivamente el conjunto de medidas establecidas por el Gobierno y nuestra Comunidad Autónoma hasta la fecha en materia de vivienda para hacer frente a las consecuencias de la pandemia, no podemos sino calificarlas de insuficientes, puesto que no han tenido en cuenta y no protegen a aquellas personas que ya se encontraban, previamente, en una situación de vulnerabilidad económica y social.

Una de las medidas más importantes que se han adoptado en materia de vivienda ha sido la suspensión de desahucios y de lanzamientos de personas y familias vulnerables durante un plazo inicial de seis meses a partir de su adopción en el estado de alarma, que ha debido ser prorrogada hasta el mes de enero de 2021.

Pues bien, esta medida ha recibido críticas desde algunos sectores, que no podemos sino compartir y es que sólo afecta a los desahucios de alquiler celebrados tras la entrada en vigor de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, dejando sin protección otra serie de situaciones que si bien no pudieron darse en pleno estado de alarma por la suspensión de los plazos procesales, sí pueden poner en riesgo la salud de las personas afectadas una vez se han vuelto a activar los procedimientos judiciales, nos referimos a desahucios de viviendas con contratos de arrendamiento anteriores a 1994, los desahucios por precario y los desalojos por ocupaciones sin título de inmuebles acordados en procedimientos penales, sin que tengan otra alternativa habitacional adecuada, por lo que desde una estricta perspectiva de derechos humanos estas otras situaciones también deberían ser objeto de consideración.

Directamente relacionado con ello, la crisis que hemos vivido, y aunque es una carencia que venimos denunciando desde hace años, ha evidenciado la **inexistencia de viviendas destinadas a proporcionar alojamientos de emergencia**, especialmente grave si se trata del caso de personas afectadas por el virus que deban aislarse, por lo que la previsión de un número adecuado y proporcional de viviendas destinadas a alojar de forma urgente a personas y familias que no tengan otra alternativa habitacional, debe ser una inversión prioritaria de los poderes públicos con competencias en materia de vivienda.

No obstante, a la luz de las quejas recibidas, de la experiencia de esta Defensoría a lo largo de toda su trayectoria, y teniendo en cuenta la opinión de analistas especializados que han ido surgiendo durante todo este tiempo, la crisis del coronavirus va a provocar una serie de efectos sobre la vivienda además de haber hecho surgir a la luz problemas antiguos y no resueltos de carácter estructural y que no afectan sólo a las personas que ya estaban en situación de pobreza o exclusión social, si bien los que pesaban sobre estas se han recrudecido.

A juicio de esta Institución, la primera conclusión que podemos extraer es que la situación extraordinaria que se ha creado a causa de la emergencia sanitaria por la COVID-19, ha puesto el foco en **unas situaciones reales preexistentes** que, no por hasta ahora invisibles para una gran parte de la población y, por qué no decirlo, también para algunas administraciones, no dejan de existir y para cuya mejora **las actuaciones y medidas que se adopten en el marco de las políticas de vivienda deben recuperar y fortalecer su carácter de servicio público**, como también lo son los servicios sociales, la educación o la salud, cuya importancia se ha puesto de extraordinario manifiesto en estas circunstancias excepcionales.

Si bien, con carácter previo las **políticas públicas en materia de vivienda** encaminadas a combatir las causas estructurales que provocan la exclusión residencial han de ser **replanteadas de forma urgente adoptando medidas, incluso legislativas, que garanticen el derecho a una vivienda digna, adecuada y asequible** a aquellas personas que no van a poder nunca satisfacerlo sin ayuda de la administración, cumpliendo ya definitivamente con el mandato que el artículo 47 de nuestra Constitución efectúa a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, aún inalcanzable para un amplio sector de la población.

Por otra parte, la **habitabilidad adecuada de las viviendas** se constituye como un presupuesto imprescindible de carácter preventivo en caso de que en el futuro, en función de la evolución de esta u otras pandemias, hubiese que adoptar nuevas medidas de confinamiento de la población, a fin de garantizar condiciones de vida dignas de las familias ocupantes, por lo que los incentivos a la rehabilitación de las viviendas deben adquirir el protagonismo necesario con mayor dotación económica pública y labores de concienciación de la población sobre la inversión a futuro que suponen las actuaciones en materia de accesibilidad de los inmuebles y en materia de eficiencia energética.

Otra cara, si cabe más dura, de estas concretas situaciones es la que se ha vivido y se vive, en los **núcleos chabolistas o de infraviviendas**, aún existentes en nuestra Comunidad Autónoma, en los que hacer frente al confinamiento en unidades habitacionales carentes de todos los requisitos de dignidad y adecuación, la imposibilidad por ello de poder adoptar las medidas

adecuadas de higiene, el déficit de acceso a suministros básicos y la carencia de infraestructuras de telecomunicaciones se han convertido en una prueba diaria de supervivencia que se han de erradicar, de una vez por todas, por las administraciones responsables en materia de vivienda.

La apuesta decidida por el desmantelamiento de estos asentamientos informales, reubicando a la población residente en viviendas dignas y adecuadas, con el acompañamiento de otras políticas públicas en materia de empleo, educación etc., pero en un claro horizonte temporal y con la dotación adecuada de recursos económicos para ello, se constituyen en actuaciones imprescindibles tributarias de nuestro "Estado Social".

Las consecuencias económicas y sociales del coronavirus también provocará un cambio de la tendencia tradicional en nuestro país del predominio del régimen de propiedad sobre el alquiler ya que la reducción de ingresos económicos de amplios sectores o grupos de población hará que el arrendamiento suba frente a la compra, por lo que la existencia de una **amplia oferta de viviendas en alquiler** se muestra también como imprescindible pues para la mayoría de ellos será la única vía de acceder a una vivienda.

Pero es que además esa mayor necesidad de oferta de viviendas en alquiler ha de ser **asequible**, pues la imposibilidad de asumir el coste de un alojamiento digno para las personas y familias más vulnerables puede provocar nuevas situaciones de exclusión residencial.

Esa oferta de alquiler asequible será necesario nutrirlo con medidas y actuaciones de diferente tipo y calado adaptadas a los sectores y grupos de población a los que han de ir destinadas.

La primera de ellas, a nuestro juicio, dado el perfil de la población andaluza que acude a nosotros solicitando ayuda, sería aumentar de forma considerable las inversiones públicas en vivienda protegida que propicien el progresivo **aumento del parque público de vivienda social en alquiler**, ya sea de titularidad autonómica o municipal, hasta conseguir satisfacer en un horizonte temporal limitado, la actual demanda.

El aumento de los parques públicos de viviendas sociales en alquiler no tiene que efectuarse bajo la fórmula única de construir nuevas viviendas, sino que

deberían propiciarse también **fórmulas de colaboración público-privadas** mediante las que se consigan, entre otras a título de ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos, **poner a disposición** de los Registros Públicos Municipales de Viviendas Protegidas **viviendas privadas desocupadas para destinarlas al alquiler**, la adquisición por las administraciones territoriales de viviendas privadas incorporándolas a su patrimonio para fines de alquiler social, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto sobre viviendas privadas, no sólo sobre viviendas protegidas o afectadas por ejecuciones hipotecarias, o cualesquiera otras fórmulas que dinamicen e incentiven la movilización y destino a las necesidades habitacionales de la población, de las miles de viviendas desocupadas y vacías existentes.

Para ello, habrá que llevar a cabo la revisión crítica de las medidas, incluso las legislativas, y programas puestos en marcha hasta la fecha con dicha finalidad procediendo a su reformulación en caso de ser pertinente.

Qué duda cabe que otra de las fórmulas que se han venido poniendo en marcha hasta la fecha, casi de manera exclusiva en los últimos años, y también para hacer frente a la crisis creada por la COVID-19, para satisfacer la necesidad de vivienda de la población con recursos económicos insuficientes para poder pagar un **alquiler** en el mercado libre y/o en situación de mayor vulnerabilidad, han sido las **ayudas económicas públicas** financiadas con fondos estatales y autonómicos.

Sin embargo las disfunciones en la gestión y los importantes retrasos que se vienen produciendo año tras año en el procedimiento de resolución según viene comprobando y exponiendo esta Defensoría en sus Informes Anuales al Parlamento de Andalucía, hace necesario que, en circunstancias extraordinarias de crisis como las ocasionadas por la emergencia sanitaria del COVID-19, se consideren estas actuaciones como un **servicio público esencial** a prestar por la Consejería que tenga atribuida la competencia para ello y que, en todo caso, para las futuras convocatorias de ayudas que puedan ponerse en marcha **se revisen las bases reguladoras** por las que han de regirse a fin de conseguir la **menor burocratización** posible en su gestión lo que contribuirá a una mayor agilidad, eficiencia y eficacia que permitan su resolución y pago en los plazos que se prevean normativamente pues, de otro modo, se distorsiona el fin público que tiene las mismas.

Ello, además debe ir acompañado del **aumento de las partidas presupuestarias** destinadas a estas medidas de fomento con la finalidad de alcanzar al mayor número de solicitantes posible.

En relación con esta cuestión, también queremos llamar la atención sobre el hecho de que la tramitación de estas solicitudes de ayuda se han venido efectuando de forma casi exclusivamente telemática, sobre todo las últimas convocatorias de ayudas al alquiler para hacer frente a los efectos económicos y sociales de la pandemia del COVID-19, dada las medidas de contención de la expansión del coronavirus adoptadas por la administración, entre otras mediante la supresión de la atención presencial, teletrabajo, etc.

Las consecuencias de la progresiva y creciente digitalización de la administración no puede ser que las personas y familias más vulnerables no puedan acceder a las medidas de apoyo que se pongan en marcha para ellas, puesto que una de las cosas que ha puesto en evidencia la crisis sanitaria a la que nos venimos refiriendo, con mayor contundencia, es la **enorme brecha digital** que aún afecta a muchas de ellas, por lo que las administraciones competentes deben **repensar las fórmulas existentes de presentación de solicitudes y documentos** que garanticen el principio de igualdad y no discriminación de toda la ciudadanía en esta materia.

Por otra parte, queremos recordar y es justo reconocer, que muchos **ayuntamientos** andaluces también vienen concediendo en buena medida **ayudas para el pago del alquiler** como parte de la política municipal de vivienda con cargo a sus propios presupuestos, bien de los destinados a los Servicios Sociales, o bien de las entidades u organismos públicos de ellas dependientes en materia de vivienda, con la finalidad de ayudar al vecindario de su municipio a satisfacer su necesidad de acceder o permanecer en una vivienda, cuando no pueden hacerlo por sus propios medios.

Pues bien, una de las problemáticas más frecuente que se nos traslada por las personas que acuden a nosotros es que **no consiguen alquilar vivienda en el mercado libre**, ni siquiera aunque cuenten con la ayuda económica de la administración, dado que no reúnen los requisitos que las personas propietarias privadas les exigen para acceder a ello y en garantía del pago de las rentas, aumento de las cantidades de fianza, avales personales o bancarios, etc.

Pues bien, en este punto pensamos que sería oportuno que se crearan **servicios de intermediación con la propiedad de viviendas privadas**, ya sean autonómicos o municipales tal como se hizo para intermediar con las entidades financieras en los casos de ejecuciones hipotecarias a raíz de la crisis económica que se desencadenó a finales de 2007, con la finalidad de que propietarios y propietarias adquieran confianza y alquilen sus viviendas a las personas y familias que tutelen o avalen de algún modo los servicios sociales. En esta labor de intermediación creemos que también podrían aportar mucho las entidades del Tercer Sector de Acción Social en coordinación con los servicios sociales comunitarios para sus personas usuarias.

En cuanto a las problemáticas que se dan en los parques públicos de viviendas en alquiler de las administraciones autonómica y local, si bien se han adoptado las medidas extraordinarias legisladas relativas a suspender el pago y/o reducir la renta, difiriendo siempre su cobro, la realidad es que tanto las administraciones arrendatarias como los grandes tenedores difícilmente iban a elegir la opción de condonar parcialmente la renta al no haberse previsto otros estímulos para ello.

Una de las críticas principales que se ha efectuado a las ayudas extraordinarias a arrendatarios ha sido el que recae sobre el inquilino vulnerable todo el peso de la cuestión, bien mediante el endeudamiento a través de los créditos previstos para el pago de la renta, bien teniendo que solicitar las ayudas extraordinarias al alquiler para ayudarle a sufragar el pago ya sea del microcrédito o de la propia renta, incurriendo también en el riesgo de que la partida presupuestaria destinada a ello no le alcance, al depender la posibilidad de ser beneficiario o no de la fecha de presentación de su solicitud por tratarse de procedimientos de concurrencia no competitiva.

Por otra parte, la situación de las **difíciles condiciones de convivencia** que se dan en algunas de las barriadas de viviendas de promoción pública en alquiler por parte de personas poco respetuosas de las medidas de prevención y contención adoptadas poniendo en riesgo la salud del resto del vecindario, también se han puesto en evidencia en el estado de alarma adoptado para combatir la pandemia, por lo que consideramos que sería de vital importancia la elaboración de **protocolos de intervención mediante mediación comunitaria** por parte de las administraciones titulares de estas viviendas

con la finalidad añadida de que las **políticas públicas de vivienda** no se limiten a ofrecer únicamente un edificio y un arrendamiento protegido, sino que se conviertan en una auténtica **herramienta de integración social y convivencia vecinal**.

Queremos acabar estas pinceladas sobre los retos que tenemos por delante en nuestra Comunidad Autónoma para garantizar el derecho a la vivienda con un extracto del informe que la Relatora de Vivienda de la ONU publicó en fecha de 8 de abril de 2020 (*COVID-19 Guidance Note: Protecting renters and mortgage payers*) según el cual:

«Los estados deben garantizar que todas las medidas de emergencia tomadas para contener el virus y evitar que las personas y las familias pierdan sus hogares, sientan las bases para la realización del derecho a la vivienda una vez que la pandemia haya terminado. Esta es una oportunidad para garantizar que los sistemas de vivienda en el futuro sean sostenibles y resistentes frente a la próxima crisis mundial. Con este fin, las políticas estatales para abordar los atrasos en alquileres e hipotecas deben basarse en tres principios:

- i) la carga de la respuesta a la pandemia debe compartirse en toda la sociedad de manera justa y equitativa;*
- ii) los inquilinos y propietarios de viviendas, ya sea en mercados informales o formales, no deben salir de la pandemia sobrecargados de deudas relacionadas con la vivienda como resultado de las circunstancias financieras y económicas creadas por la pandemia;*
- iii) la carga financiera que soportan los bancos, las instituciones financieras, los propietarios corporativos y otros actores financieros deben ser proporcionales a sus recursos.»*

3.10. LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. TRANSICIÓN ENERGÉTICA. SOSTENIBILIDAD

Una de las paradojas que nos ha deparado la pandemia y, en particular, **el confinamiento obligado de la población**, es que **ha sido tan dañino para la economía como beneficioso para el medio ambiente**.

No es necesario consultar a expertos biólogos o reputados ecólogos, ni analizar estadísticas o comparar registros, para constatar que determinadas percepciones personales que podrían parecer a priori engañosas, -como que hay una presencia mayor de pájaros en las ciudades o que el cielo parece más azul o el agua de ríos y mares más transparente- son percepciones compartidas por muchas personas que constituyen el fiel reflejo de una realidad ambiental que ha cambiado mientras permanecíamos confinados en nuestros hogares.

Tampoco se trata de una paradoja de difícil comprensión ya que la misma simplemente ha venido a poner ante nuestros ojos la evidencia de una realidad que sólo algunos se empeñan aún en negar: **la incidencia directa y perniciosa de la actividad humana en la naturaleza**. Ha bastado con que los seres humanos detuviéramos por un tiempo, o cuando menos ralentizáramos, nuestra actividad cotidiana para que los diferentes parámetros que miden la calidad ambiental de nuestras ciudades y pueblos experimentasen una notoria mejoría.

Durante el confinamiento se ha reducido de forma muy notable la contaminación en todas las zonas de nuestra Comunidad autónoma. Y no sólo la contaminación atmosférica, sino también, y de forma muy destacada, la contaminación acústica. En nuestras ciudades ha sido posible contemplar un cielo que parecía más azul de lo habitual, a la vez que se escuchaba el sonido de los pájaros en calles donde normalmente no se percibe otra cosa que el ruido del tráfico.

Una prueba evidente de lo que comentamos es que en esta Institución durante el confinamiento se han elevado sustancialmente el número de quejas recibidas en todos los ámbitos, salvo en uno: medio ambiente, en el que han

disminuido notablemente las quejas recibidas, hasta el punto de justificar que en el capítulo 6 de este Informe Extraordinario no se incluya ningún apartado dedicado a analizar las actuaciones del Defensor en materia de sostenibilidad y medio ambiente durante el periodo de confinamiento.

Las habituales y numerosas quejas por problemas de contaminación acústica, ya fuesen por los ruidos de bares y establecimientos hosteleros o de ocio, por la celebración de fiestas, verbenas y botellones o por la maquinaria de instalaciones industriales o comerciales, sencillamente desaparecieron o se redujeron al mínimo, siendo curiosamente sustituidas por un aumento de quejas motivadas por ruidos de carácter vecinal procedentes de aparatos de televisión, reproductores de música, voces, movimientos de muebles, etc. Ruidos que en bastantes ocasiones venían produciéndose desde hacía tiempo, pero que antes no molestaban a unos vecinos que estaban fuera de sus casas trabajando o no eran percibidos en toda su intensidad al verse opacados por el ruido ambiente del tráfico.

Durante la vigencia del estado de alarma hemos podido comprobar, no sólo la evidencia de la huella ecológica del ser humano, sino también la increíble capacidad de respuesta y mejora de la naturaleza cuando reducimos nuestro impacto sobre ella.

Ahora que tratamos de adentrarnos de nuevo en la normalidad no deberíamos olvidar la lección aprendida en este periodo. Y eso implica que **las decisiones que adoptemos en esa vuelta a la normalidad deben incorporar ineludiblemente una componente de sostenibilidad ambiental.**

Son muchas las razones que nos empujan en esta dirección, por un lado la necesidad de afrontar el problema del **cambio climático**, que algunos parecen haber olvidado durante la pandemia, pero que muchos expertos defienden que puede tener unas consecuencias para la humanidad mucho más dañinas que la propia pandemia, tanto en términos económicos, como sociales e incluso en vidas humanas.

No deberíamos olvidar que nuestro País y especialmente nuestra Comunidad Autónoma se sitúan geográficamente en una de las zonas que van a verse más afectadas por el cambio climático. El incremento que ya venimos percibiendo desde hace tiempo en el número e intensidad de fenómenos climatológicos

adversos como sequías, inundaciones, subidas del mar, incendios forestales, lluvias torrenciales, desertificación, etc., **justifica sobradamente la declaración de emergencia climática y la adopción urgente de medidas de lucha, adaptación y mitigación del cambio climático.**

Tampoco debemos olvidar que nuestra economía depende en gran medida de sectores de actividad como el turismo o la agricultura que se ven muy directamente afectados por estos fenómenos climáticos y por cualquier condición ambiental adversa.

La subida del nivel del mar, combinada con una política de protección del litoral errática, cuando no manifiestamente errónea, provoca que todos los años sea necesario invertir ingentes cantidades de dinero para regenerar unas playas que constituyen nuestro principal aliciente turístico, sin que el proceso de regeneración parezca tener fin ni alcanzar un objetivo final.

Las sequías no sólo esquilman nuestros terrenos de cultivo y condicionan nuestra producción agraria, sino que son también una de las causas que alimentan los voraces incendios forestales que destruyen nuestros bosques y amenazan la biodiversidad de nuestros espacios naturales.

Hace ya tiempo que las guerras del agua dejaron de ser una realidad ajena para convertirse en el término que mejor define las crecientes tensiones entre los diferentes colectivos afectados por la carestía de este bien esencial. Las disputas por este preciado bien son cada vez mayores y enfrentan a agricultores contra ganaderos; a los habitantes de zonas rurales contra los residentes urbanos; a la agricultura de regadío contra la agricultura de secano; a quienes defienden la necesidad de priorizar al turismo contra quienes demandan dar prioridad a la agricultura; a quienes consideran esencial garantizar el suministro a la industria contra los que sostienen que es prioritario el abastecimiento a poblaciones. El agua amenaza con convertirse en el centro de todas las batallas si no somos capaces de racionalizar su consumo y garantizar un uso sostenible de la misma.

Todas estas son razones más que suficientes para que no existan dudas acerca de la necesidad de **incorporar la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático a la toma de decisiones** en el camino hacia la nueva normalidad.

Pero hay también una razón puramente egoísta o, si preferimos, utilitaria: los fondos europeos que tanto necesitamos para la reconstrucción de nuestra economía van a venir de la mano de criterios ambientales para su reparto. **La condicionalidad va a ser una de las premisas fundamentales para la percepción de los fondos europeos** que tanto necesitamos.

Por todas estas razones resulta necesario que fijemos unos objetivos para los próximos años que nos permitan, además de reconstruir nuestra maltrecha economía, alcanzar una serie de metas ambientales que resultan ineludibles para nuestra propia supervivencia.

Un lugar preponderante entre los objetivos a conseguir debe ser para **la transición energética, que constituye el principal pilar de la lucha contra el cambio climático**. Eso implica una apuesta decidida por fuentes de energía exclusivamente renovables, que debe ir acompañada de medidas destinadas a adelantar los plazos fijados para conseguir la descarbonización total de nuestra economía.

Una transición energética que debe ser justa, pero entendiendo que esa justicia debe traducirse en un apoyo a los sectores y colectivos afectados por el cambio de paradigma energético que les permita hacer la transición hacia modelos económicos sostenibles. En ningún caso debemos confundir transición justa con la apuesta por ayudas y subvenciones que contribuyen a perpetuar industrias o modelos económicos insostenibles. **Las ayudas en el proceso de transición deben ir orientadas al mantenimiento del empleo y condicionadas a procesos de transición hacia la neutralidad climática**.

Es imprescindible para Andalucía que apostemos por **políticas de agua que incentiven un uso racional de este recurso**, resistiendo la tentación de utilizar los fondos europeos para grandes infraestructuras hidráulicas o para nuevos trasvases que no contribuyan, a medio y largo plazo, a un uso eficiente de un recurso tan escaso como necesario. La modernización de regadíos con el objetivo de aumentar el ahorro de agua; la reutilización de las aguas residuales; la protección de acuíferos y aguas subterráneas frente a la sobreexplotación y la contaminación; la disminución del consumo de agua en la industria o en el sector turístico; la disminución de las fugas y pérdidas de agua en las redes de abastecimiento en alta, deben ser objetivos prioritarios de cualquier inversión en este ámbito.

Asimismo, resulta imprescindible canalizar los posibles fondos a recuperar el tiempo perdido en materia de depuración de aguas residuales, no sólo construyendo las depuradoras que Europa lleva tanto tiempo demandándonos, sino también invirtiendo en la mejora de las instalaciones y procesos de depuración ya existentes para adaptarlos a las nuevas exigencias ambientales y a los requerimientos de la economía circular.

Precisamente la **aplicación de los principios básicos de la economía circular** debe ser la clave para el diseño de políticas más estrictas en materia de residuos que apuesten decididamente por la reducción, la reutilización y el reciclaje de bienes y productos. Resulta imperioso invertir en las plantas de reciclaje para incrementar sustancialmente los porcentajes de productos, especialmente de aquellos que, como los plásticos, tiene una mayor incidencia sobre el medio ambiente.

La **reducción de la contaminación atmosférica** debe ser un objetivo prioritario, no sólo en el ámbito industrial, sino también en el entorno urbano y extenderse al mundo rural. La reducción de gases de efecto invernadero en nuestras industrias debe venir acompañada de medidas para disminuir el vertido a la atmósfera de todo tipo de sustancias contaminantes.

La disminución de la contaminación en los entornos urbanos pasa ineludiblemente por la aplicación de **medidas de movilidad sostenible** que reduzcan el impacto del tráfico en la polución de nuestras ciudades y contribuya al proceso de transición energética en el sector del transporte, priorizando el transporte público. Del mismo modo debe apostarse decididamente por **medidas que incentiven el ahorro y la eficiencia energética de las viviendas**, fomentando el autoconsumo.

La trascendencia del sector del turismo en la economía andaluza no debe evitar que se haga por los poderes públicos y por la sociedad una profunda reflexión sobre la conveniencia de apostar por una estrategia que garantice a medio plazo la **sostenibilidad del modelo turístico**, una vez ha quedado claro que el actual modelo es cada vez más insostenible en términos ambientales y también en términos sociales. Es imprescindible aprovechar la ocasión que nos depara la llegada de estos fondos para apostar por una estrategia que garantice a medio plazo la **sostenibilidad del modelo turístico**.

De hecho, el fomento del turismo rural y ecológico puede ser un elemento dinamizador en unas zonas rurales afectadas por la despoblación, tal como ya se está viendo en algunas experiencias en nuestra Comunidad autónoma. Del mismo modo, debemos apostar por incentivar el turismo de calidad, especialmente el asociado a la puesta en valor de nuestro patrimonio histórico y cultural, como alternativa a un turismo masificado basado en el bajo coste y el todo incluido, que tanto incide en la degradación ambiental de algunas zonas y provoca un creciente rechazo social.

Es importante asimismo que destinemos recursos y esfuerzos a **fomentar formas de ocio y consumo responsables ambiental y socialmente**. La trascendencia que ha adquirido el comercio electrónico durante el confinamiento, como alternativa a un comercio tradicional basado en la presencialidad, ha fomentado también un tipo de consumo irreflexivo y compulsivo, basado en el “probar y devolver”, sin tomar en consideración la tremenda huella de carbono que conllevan los servicios de reparto y entrega asociados al delivery. Es imperativo poner coste a esta huella ecológica para desincentivar estos modelos de consumo y obligar a utilizar medios de transporte sostenibles y ambientalmente neutros para el reparto comercial de última milla.

Decíamos al principio de este apartado que existen muchas razones para introducir la sostenibilidad ambiental como un parámetro de condicionalidad obligada para todas las inversiones que se realicen en el proceso de reconstrucción económica tras la Covid. En este sentido, todas las propuestas que hemos señalado en los párrafos precedentes, junto con otras que no han tenido cabida por razones de tiempo y espacio, tienen un objetivo común, que es **impulsar nuestro modelo económico y social hacia fórmulas que sean respetuosas con el medio ambiente y garanticen la preservación de nuestro medio natural, de conformidad con los objetivos previstos en el Green New Deal europeo**.

3.11. RECONOCER Y GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

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

Su papel trascendental -como hemos destacado en el apartado 3.6 de este Informe- se ha puesto especialmente de manifiesto como consecuencia de las limitaciones a la movilidad impuestas por la expansión de la pandemia de COVID-19 y el obligado confinamiento de las personas en sus hogares. No creemos exagerar si afirmamos que **las disposiciones adoptadas para garantizar a las personas el acceso a estos servicios de interés general en condiciones de igualdad, asequibilidad y universalidad han resultado claves para la viabilidad social de las medidas restrictivas de la movilidad adoptadas por el Gobierno**.

Esta contundente afirmación nos lleva a una reflexión inevitable: si estos servicios resultan tan esenciales para la vida de las personas ¿por qué el acceso a los mismos en condiciones de igualdad, universalidad y asequibilidad no está garantizado en circunstancias normales?

La respuesta a esta cuestión la encontramos analizando las principales carencias o insuficiencias que hoy afectan al derecho de acceso a los servicios de interés general. Y la principal carencia que debemos señalar es la **falta de un reconocimiento suficiente del derecho de acceso a los servicios de interés general a nivel estatutario y constitucional**.

Actualmente este derecho no está garantizado a nivel constitucional y estatutario y su protección deriva del reconocimiento de otros derechos constitucional, estatutaria o legalmente garantizados y a los que está íntimamente ligado, como el derecho a la educación; a la salud; al trabajo; a acceder a la cultura;

a la defensa de consumidores y usuarios; o a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Las principales garantías jurídicas en relación con estos servicios de interés general los encontramos en la normativa europea que, a través de Directivas, Recomendaciones y Resoluciones, viene imponiendo a los Estados miembros diversos niveles de reconocimiento y protección para las personas usuarias de estos servicios.

La consecuencia de la falta de reconocimiento a nivel constitucional y estatutario de este derecho de acceso a los servicios de interés general es que el incumplimiento del mismo no puede afrontarse con medidas de protección y salvaguarda eficaces por parte de la administración pública o los órganos jurisdiccionales.

Esto implica, por ejemplo, que cuando una persona se ve privada del derecho de acceso a un suministro básico como es el suministro eléctrico o el suministro de agua, deba apelar en su defensa a los instrumentos legales y judiciales previstos para la salvaguarda de otros derechos como el derecho a la salud o a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Del mismo modo, la privación del derecho de acceso a internet únicamente encuentra debida protección cuando el acceso al mismo está relacionado con el ejercicio de otros derechos constitucionalmente protegidos como puede ser el derecho a la educación o a la protección de la salud.

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

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

de forma excepcional y temporal se aprobó tras la declaración del estado de alarma y ha estado vigente, tras su prórroga, hasta el 30 de septiembre de 2020.

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

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

Tal es el caso del derecho a un **suministro mínimo vital** en relación con la prestación de los servicios de suministro de agua, que aparece reconocido como tal en la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía, pero que carece actualmente de un desarrollo reglamentario que pormenore el contenido, alcance y requisitos de este derecho, lo que determina que actualmente ese derecho esté únicamente vigente en aquellos municipios que cuentan con una ordenanza reguladora del servicio de abastecimiento de aguas que lo incorpora y define las condiciones para su aplicación.

Resulta imprescindible que el anunciado Reglamento de Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano se apruebe a la mayor brevedad posible e incluya en su contenido una regulación precisa de este derecho.

Del mismo modo entendemos necesario que una norma de rango legal establezca **el derecho de las personas usuarias de los servicios energéticos a un mínimo vital que garantice la cobertura de las necesidades básicas de cualquier hogar** aunque se encuentre en situación de precariedad económica.

Este derecho a un mínimo vital energético que propugnamos debe integrar la actual regulación del denominado *bono social eléctrico*, superando las notorias carencias e insuficiencias de la misma y debe hacerse extensivo al resto de servicios energéticos.

En relación con los **servicios de telecomunicaciones** propugnamos igualmente que se reconozca el **derecho de todas las personas a disponer de unas condiciones mínimas de acceso y disfrute** de los mismos, sin que puedan verse privadas del mismo por sus circunstancias económicas.

Esta norma debe ir más allá del denominado *abono social telefónico*, incluido en la regulación del servicio universal de telecomunicaciones y del que actualmente solo pueden beneficiarse personas jubiladas y pensionistas con rentas muy bajas. **Es necesario ampliar el ámbito subjetivo de cobertura incluido en la regulación del abono social telefónico para incluir a todas las personas que tengan la condición de consumidores vulnerables.**

De igual modo debe ampliar su ámbito objetivo para incluir el derecho de acceso a internet, que constituye actualmente la piedra angular de los derechos digitales de cualquier persona en una sociedad moderna y de la que no puede verse privado nadie por razones económicas para no verse condenado a una situación de exclusión.

Asimismo, y en relación a los servicios financieros, consideramos necesario **que se garantice mediante una norma legal el acceso a todas las personas a unos servicios financieros y bancarios básicos**, cualquiera que sea su situación personal y económica y su lugar de residencia. Esa norma que propugnamos debe incluir el derecho a disponer de una *cuenta de pago básica*, tal y como aparece regulada en el Real Decreto-ley 19/2017, y debería estudiarse la posible extensión de este derecho, con las oportunas limitaciones, a otros servicios financieros y bancarios que cada vez resultan más necesarios en una sociedad de consumo, como sería el caso del acceso a los préstamos al consumo o a los préstamos hipotecarios.

Asimismo, debe incluir medidas que **garanticen el acceso efectivo a los servicios financieros a las personas que residen en zonas rurales o carecen de habilidades digitales** para el acceso telemático a estos servicios.

Por último y en relación a los **servicios de transporte**, entendemos necesaria una norma legal que establezca las condiciones para **que todas las personas, con independencia de cuál sea su situación personal o económica puedan acceder a los servicios de transporte que precisen para ejercer su derecho a la movilidad.**

Esta regulación debe agrupar y ordenar todas las actuales regulaciones que contemplan ayudas o bonificaciones en el acceso al transporte público o privado, estableciendo una ordenación de mínimos que garantice que todas las personas puedan acceder a estos servicios con independencia de su situación económica.

Del mismo modo, debería establecer unos servicios mínimos de transporte que garanticen el derecho a la movilidad de todas las personas cualquiera que sea su lugar de residencia.

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

3.12. MEDIACIÓN: IMPULSAR NUEVAS FORMAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Las deficiencias que se han venido señalando en el apartado dedicado a la valoración del funcionamiento de los servicios públicos, en el epígrafe titulado *Mediación*, apuntan a la necesidad de afrontar un reto muy interesante para Andalucía: la construcción de mecanismos que superen la lógica de las competencias y que asuman la lógica de la gobernanza.

Estamos haciendo alusión a la importancia de asumir que la sociedad actual exige una Administración Pública de su tiempo, una Administración moderna que podría adecuar sus procesos de trabajo, sus formas de comunicación, sus relaciones con la ciudadanía repensando de manera participada qué están requiriendo estos tiempos.

En ese análisis, con toda seguridad, podrá extraerse información útil y relevante para adoptar nuevas fórmulas de solución de los conflictos naturales que seguirán desarrollándose a lo largo de la historia.

No se trata de inventar nada. Incluso hemos iniciado ya el camino con algunas instituciones de mediación. Pero no se trata solo de mediación. Se trata de reforzar y de crear de verdad en ese instrumento, dotarlo de fuerza y hacerlo realidad. Se trata de acompañar a la mediación de otros mecanismos como pueden ser la facilitación, la intermediación, la gestión de grandes grupos, etc.

La experiencia de esta Institución en el campo de la mediación administrativa nos avala para afirmar que tanto la ciudadanía como las distintas administraciones públicas que han participado en procesos de gestión de sus conflictos con nuestro servicio mediador, han quedado muy satisfechas, incluso con independencia del resultado obtenido en relación con las expectativas iniciales de cada parte de ganar a la otra.

Las experiencias extraídas de la mediación intrajudicial y extrajudicial, en todos los órdenes del Derecho también demuestran que existe una oportunidad

para otorgar a estos mecanismos un lugar relevante para la gestión de los problemas sociales.

El reto estará en reforzar las instituciones, incorporando a las estrategias y a la acción política estos enfoques y formando a personas con competencias adecuadas para gestionar conflictos de manera eficaz, apostar por una Justicia de calidad a la que aspiramos todas y todos.

No pensemos en que la mediación, al igual que otras fórmulas liminares, es útil solo para paliar la alta litigiosidad que ha provocado la COVID-19. Tampoco se trata de que la Administración reparta intereses en una actuación transaccional, sino de hacer efectivo el cumplimiento de los derechos y de tener una Justicia efectiva.

En resumen, la reflexión general que puede extraerse de nuestra experiencia y desde el enfoque de la resolución alternativa de conflictos, es que Andalucía debe dar un paso más en la construcción y el afianzamiento de mecanismos de solución no confrontativos, flexibles y adaptativos, sin quitar su legítimo espacio a la potestad administrativa o al acceso a la justicia.

Andalucía requiere una apuesta mayor y muy seria por los medios alternativos de resolución de problemas, basada en las evidencias de su eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, así como en las lecciones aprendidas durante el estado de alarma, durante el cual, no se ha podido hacer frente a los conflictos suscitados con las adecuadas garantías.

3.13. MEJORAR Y HUMANIZAR LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA

Durante la pandemia hemos podido comprobar que las personas que se encontraban ya en una situación de vulnerabilidad social previa a la crisis sanitaria, han visto incrementadas sus dificultades para hacer frente a sus necesidades más básicas.

En estos momentos en los que la Administración Pública debería actuar de manera más eficiente y rápida, nos encontramos con que ésta dejó de funcionar durante bastante tiempo y dejando de atender las necesidades y demandas de la ciudadanía cuando peor lo está pasando.

El cierre, lógico y necesario, en un primer momento de las Administraciones públicas dejó indefensos a grandes sectores de la población. Puso en evidencia que la Administración no estaba preparada para esta situación, así como el retraso de la puesta en marcha de una buena Administración electrónica en muchos de los organismos que debían gestionar procedimientos y prestaciones sociales.

El retraso de la Administración electrónica se padeció con fuerza en la primera etapa Covid19 y es algo que se debe corregir de inmediato, poniendo el máximo de recursos en ello.

En los dos primeros meses del estado de alarma, nos encontramos con que muchos de los procedimientos de ayudas y de prestaciones sociales no podían seguir tramitándose porque la mayoría de los expedientes no estaban digitalizados y muchos de los funcionarios que debían tramitarlos, no podían acudir a la Oficina, ni disponían de medios ni habilidades para realizar esta prestación de servicios a través del teletrabajo. Se han puesto de manifiesto las carencias que presenta el desarrollo de la administración electrónica en nuestra Comunidad Autónoma.

Y por otro lado, **la brecha digital**. Las nuevas tecnologías no están al alcance de todos. No toda la población tiene acceso a equipos informáticos con conexión a internet y aunque los teléfonos móviles ya son conocidos por gran parte de la población la mayoría de procedimientos son muy complicados de realizar por este medio.

Es muy elevado el porcentaje de personas que carecen de habilidades digitales para hacer uso de las nuevas tecnologías (personas mayores, con deficiencias educativas o formativas, personas con discapacidad, migrantes, etc.), y muchas de ellas ni pueden ni quieren adquirir esas habilidades y reivindican la posibilidad de seguir ejerciendo sus derechos de forma analógica. Así como de ser atendidos de manera presencial o telefónica.

Fueron muchas las consultas y quejas de personas desesperadas ante las dificultades que encontraban para realizar gestiones y trámites con las administraciones públicas utilizando las vías telemáticas habilitadas por las mismas. Procedimientos mal diseñados y nada amigables en su utilización; trámites que exigían la aportación de documentos que no estaban al alcance de una población confinada en sus domicilios; peticiones de datos que ya obraban en poder de la administración y resultaban de difícil o imposible aportación para el solicitante; instrucciones redactadas con un lenguaje burocratizado, difícil de entender para el ciudadano medio y mucho más para las personas vulnerables a las que iban dirigidas.

Han sido muchas las consultas recibidas por el mal funcionamiento de una administración que se ha revelado ineficiente y poco accesible, pero de todas las reclamaciones recibidas las más repetidas han sido las que denunciaban la inexistencia de canales de atención al público que ayudaran a resolver las dificultades de la tramitación telemática y las que denunciaban la imposibilidad de acceder a información sobre el estado de tramitación de las solicitudes presentadas o de los procedimientos en curso.

Es evidente que los servicios de información y atención ciudadana de las administraciones públicas andaluzas han funcionado de forma deficiente y no han aportado a la ciudadanía esa ayuda que precisaba para solventar las dificultades de una administración electrónica compleja. La desesperación y la indignación ciudadana ante unos teléfonos de información que nunca dejaban de comunicar o nadie contestaba ha sido un auténtico clamor durante todo el periodo de estado de alarma.

La suspensión de la atención presencial en muchas de las oficinas de la Administración Pública y en los servicios sociales municipales ha afectado a la población más vulnerable, que acudía a las oficinas de manera presencial y que no disponía de destrezas informáticas o de dispositivos electrónicos. También consideramos excesivas la necesidad de cita previa para cualquier gestión ante los registros de la Administración.

Son muchos los ciudadanos que careciendo de habilidades digitales quieren ver y ser escuchados por una Administración Pública que tenga rostro humano, nombre y apellidos, cara y ojos, así como, en su caso, empatizar con los problemas de una, cada vez más sufrida, ciudadanía lejos de la presencia fría de una pantalla y unos oscuros y retorcidos formularios electrónicos que se deben rellenar para entrar en contacto virtual con una Administración Pública que, si no se "humaniza" algo más en esta etapa tan dura, ya nadie sabrá a ciencia cierta dónde está ni (en ciertos casos) para qué sirve.¹

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

Acuden al Defensor del Pueblo Andaluz -nos comentan cuando nos llaman por teléfono, o nos escriben - con un deseo: que no nos parezcamos a la Administración.

Desde el Defensor del Pueblo Andaluz hacemos una apuesta decidida por que el servicio público que se desarrolle proporcione siempre y en todo caso proximidad, asistencia personal y asesoramiento, empatía y acompañamiento a quienes sufren desigualdades (también de brecha tecnológica).

Compartimos con el profesor Jiménez Asencio la necesidad por parte de la administración pública de apostar también por la ética del cuidado, que deberá ser una de las políticas estrella del futuro. Y ello ineludiblemente exige contacto físico o presencia, no la fría o hierática "distancia digital".

Hay que compatibilizar y equilibrar razonablemente los enfoques epidemiológicos con la ética del cuidado. Para todo ello, los poderes públicos deberán priorizar

1 Rafael Jiménez Asencio: Función Pública en Tiempo de Pandemia.

en el futuro próximo las políticas sociales, y ello requiere dedicar recursos de todo tipo a la mejora de la gestión y a la atención al ciudadano.

Esa es la auténtica idea de servicio público. Por ello, entre otras cosas, los servicios de atención a las personas (sanitarios y sociales, entre otros) deben salir revalorizados de esta pandemia y de la tremenda crisis ulterior, pero también frente a la revolución tecnológica. Nunca podrán ser totalmente sustituidos por máquinas ni por artefactos digitales. Ese será su gran valor y su gran servicio público.²

.....

² Idem: Pandemia, vulnerabilidad social y administración pública.