



## 17. Urbanismo y obras públicas

En el desglose de cada tema hemos incluido todo lo que se dice en el Informe Anual sobre ese tema, tanto en la **materia principal** como en **otras materias**. Asimismo, hemos incluido los artículos de la **Revista Resumen** del Informe Anual que afectan a este tema.

<b>PARTE GENERAL</b>	<b>3</b>
<b>2.2.8. Urbanismo y ordenación del territorio</b>	<b>3</b>
2.2.8.1. Introducción	3
2.2.8.2. Ordenación del territorio	5
2.2.8.3. Urbanismo	6
2.2.8.3.1. Planeamiento urbanístico	6
2.2.8.3.2. Disciplina Urbanística	6
2.2.8.3.3. Gestión urbanística	8
2.2.8.3.4. Responsabilidad patrimonial y silencio en materia urbanística	8
2.2.8.4. Obras públicas	9
<b>ESTE TEMA EN OTRAS MATERIAS</b>	<b>11</b>
<b>Balance</b>	<b>11</b>
B2.1.7. El código postal, a veces, influye más que el código genético	11
B2.2.5. Ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles	11
B2.3.3. Escuchar y conocer la problemática in situ en las visitas comarcales	12
B2.3.5. Los procesos de mediación para la resolución de conflictos	12
B2.3.7. Hemos continuado colaborando estrechamente con el movimiento social y los agentes sociales	12
<b>2.1.4. Personas en situación y/o riesgo de vulnerabilidad</b>	<b>13</b>
2.1.4.2.1.3.1. Barriadas de promoción pública	13
2.1.4.2.2.1.2. Oportunidades de la rehabilitación del parque residencial	15
<b>2.2.1. Administración Tributaria, Ordenación Económica y Gobernanza Pública</b>	<b>17</b>
2.2.1.2.3.3. Transición digital	17
<b>2.3.1. Atención a la ciudadanía</b>	<b>18</b>
2.3.1.4. Acceso a la información y derechos fundamentales	18
<b>2.3.3. Mediación</b>	<b>21</b>
2.3.3.2.3. Quejas relativas al eje de Prosperidad	21
<b>2.4.2. Planeta y Prosperidad</b>	<b>22</b>
2.4.2.6. Urbanismo y ordenación del territorio	22
<b>4.2. Casos de No colaboración. Análisis por bloques temáticos de materias</b>	<b>23</b>
4.2.2.6. Urbanismo y Ordenación del Territorio	23



---

## REVISTA DEL INFORME ANUAL

24

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

24

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

25

**La importancia del Tercer Sector como vertebrador de las políticas públicas**

28

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

30

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

33

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

35

**Un concepto de territorio, una visión de ciudad**

37



# Parte general

## 2.2.8. Urbanismo y ordenación del territorio

### 2.2.8.1. Introducción

El concepto de sostenibilidad como modelo territorial y urbanístico, recogido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en concreto los objetivos 11 y 13, supone la configuración de ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

Resulta pertinente relacionar los objetivos de desarrollo sostenible con los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía recogidos en nuestro Estatuto, en particular el objetivo 11 de ODS con los objetivos 7 y 8 del artículo 10.3 que disponen:

*«La Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:*

- ▶ *7. La mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas.*
- ▶ *8. La consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equiparación de la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural.»*

Por otra parte el Objetivo 11 de Naciones Unidas señala: «Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles».

Las innovaciones normativas del año 2022 han sido cruciales, considerando que el 22 de diciembre de 2022 resultó publicado en el BOJA la convalidación del Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre, por el que se modifica la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA).

De este modo se da cumplimiento a los compromisos adquiridos por la Comunidad Autónoma de Andalucía en el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación, de 10 de agosto de 2022, que se concretan en una interpretación y aplicación de los preceptos cuestionados conforme a la legislación estatal que resulta afectada, lo que se completa, respecto a concretos artículos de la ley, con el compromiso de promover una iniciativa legislativa y de incorporar los criterios interpretativos en su desarrollo reglamentario.

Como señalábamos en los Informes Anuales de 2020, 2021 y 2022 la discrepancia suscitada sobre la constitucionalidad del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, quedó sustanciada en el seno de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en la que mediante acuerdo publicado por resolución de 4 de marzo de 2021, los compromisos adoptados por la Comunidad Autónoma han sido plasmados en el texto articulado de la LISTA.

En relación al compromiso de la Administración General del Estado de establecer en la Ley de Costas una regulación específica sobre el plazo de prescripción de las acciones en la zona de influencia del litoral, ha sido resuelto de forma



transitoria (Disposición Transitoria Sexta de la LISTA) fijando el plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística en la zona de influencia del litoral en 6 años, hasta que se produzca una regulación específica en la legislación básica en materia de costas. Hasta el momento la Administración General del Estado no ha instado la correspondiente iniciativa legislativa.

Un gran número de quejas de las presentadas en años anteriores, principalmente en 2022, hemos continuado con su tramitación a lo largo de 2023, dado que muchas veces el curso de estos expedientes se dilata en el tiempo y para su resolución requieren de procedimientos administrativos complejos que conllevan múltiples trámites.

En relación al planeamiento urbanístico y el complejo sistema de tramitación en los sucesivos planes generales, hemos de destacar la queja 22/2226 donde queda patente el esfuerzo tanto de la administración urbanística como de los particulares afectados y promotores, en la diligencia debida en el cumplimiento de sus deberes para la prosperidad de los condicionantes urbanísticos del planeamiento.

Las carencias en los procesos de participación ciudadana es una de las cuestiones que aparece en las quejas relativas a deficiencias en la tramitación de actos preparatorios del procedimiento de elaboración de los instrumentos de planeamiento, ya sean generales o de desarrollo. Igualmente se denuncian dificultades para obtener información y participar en modificaciones de planeamiento, obteniendo el silencio de la administración como respuesta.

También se denuncian dificultades para obtener información en materia de infraestructuras viarias.

Así mismo, se dan casos de reclamaciones respecto de los itinerarios peatonales que requieren proyectos de reurbanización de sistemas generales de red viaria.

Han sido numerosas las quejas relativas al cumplimiento del deber de edificación y la inclusión de algún solar en el registro municipal de solares y edificaciones ruinosas, como instrumento impulsor de la actividad inmobiliaria para evitar la especulación.

Por otra parte, se denuncia con frecuencia el mal estado de conservación de solares e inmuebles que perjudican a terceros colindantes que se ven afectados por las deficientes condiciones de seguridad y salubridad de los mismos.

Es en esta materia de disciplina urbanística en la que recibimos un gran número de quejas, pero su importancia en la labor de este área no es sólo cuantitativa sino cualitativa, ya que en algunos casos resultan afecciones de carácter penal, con lo que ello implica. El motivo más frecuente es la inactividad de la administración ante denuncias ciudadanas ya sea por obras sin licencia o por obras que no se ajustan a la licencia concedida en suelo urbano.

En este apartado, son numerosas las quejas tramitadas por esta Defensoría en las que se advirtió pasividad municipal. Mencionaremos el caso del uso de locales comerciales como viviendas sin contar con las adecuadas condiciones de habitabilidad y seguridad; la apertura de puerta a un patio común y su uso privativo por un establecimiento de hostelería; obras sin licencia que, además, invadían el dominio público; consolidación de una parcelación irregular en la que se siguen desarrollando construcciones; ausencia de impulso a expediente de protección de la legalidad urbanística; construcciones sin licencia en suelo no urbanizable; construcción en azotea de edificio que causa perjuicios al vecindario de los pisos inferiores, etcétera.

En el presente ejercicio hemos avanzado en la queja incoada de oficio, [queja 22/8588](#), relativa a la formulación de inventario de edificaciones irregulares en el suelo rústico de Andalucía, dada la enorme preocupación ante las graves agresiones que se vienen perpetrando en nuestro territorio contra el suelo rústico como consecuencia de la ejecución de obras y edificaciones no autorizadas con el importante daño, en muchos casos irreparable, que ello conlleva para sus valores naturales, medioambientales y agrícolas.

Pero también son objeto de numerosas quejas los expedientes de restauración de legalidad urbanística, su incumplimiento y la petición de ejecución subsidiaria de la administración pública en suelo rústico. En este sentido, el Título VIII de la [Ley 7/2021](#), de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, puede dar solución a muchas de las agrupaciones de edificaciones irregulares cuya demanda principal es el acceso a los servicios básicos de abastecimiento y saneamiento de agua, mediante los Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial.



La gestión urbanística, entendida como el conjunto de procedimientos establecidos en la legislación urbanística para la transformación del uso del suelo, y especialmente para la urbanización de éste, de acuerdo con el planeamiento, también ha sido objeto de quejas durante 2023.

Así se plantean los problemas asociados a la paralización injustificada de expropiaciones urbanísticas; la dilación injustificada en los plazos de las expropiaciones; deficiencias en la ejecución de los proyectos de urbanización; falta de ejecución de planeamiento urbanístico en los plazos programados; inactividad municipal en la dotación efectiva de los equipamientos y zonas verdes; y, por último, vinculado a los procesos de gestión urbanística hay numerosas quejas por falta de suministro de servicios básicos (agua, luz, etc).

A destacar la queja relativa a la discordancia en el ancho de las calles entre el proyecto de urbanización aprobado y el realmente ejecutado.

Por último, no suelen ser infrecuentes las quejas relativas a la falta de personal en el ámbito urbanístico de gestión.

En lo que se refiere a rehabilitación y regeneración urbana, hemos recibido quejas en las que se reclama la mejora y recalificación de las barriadas; se denuncia el mal estado de conservación de plazas y calles importantes de la ciudad consolidada; se reclama la inactividad municipal en el abandono de las edificaciones; e incluso una de las quejas reclama la rehabilitación y regeneración urbana como instrumento para la lucha contra la despoblación.

Una mención especial merecen las urbanizaciones irregulares que, si bien no siempre están incluidas en el ámbito de la gestión urbanística, sí están necesitadas de una respuesta del planeamiento urbanístico y, en algunos casos, de planes de ordenación del territorio. En estos supuestos hay implicaciones del Plan de Ordenación del Territorio de la Janda y Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial como consecuencia del ejercicio de la actividad urbanística, las quejas se centran en la falta de tramitación administrativa de los expedientes, así como daños como consecuencia de la falta de conservación de la vía pública.

## 2.2.8.2. Ordenación del territorio

En cuanto a la ordenación del territorio, si bien concretamente no hay quejas que invoquen esta materia, no es menos cierto, que numerosas quejas en las que reclaman el servicio de abastecimiento y saneamiento de agua tienen una implicación directa en la ordenación del territorio en la que se enmarcan.

Como ejemplo la queja 23/2475, en la que numerosos vecinos solicitaban el inicio de la tramitación del Plan Especial de Adecuación Ambiental y Territorial. Plan que tiene por objeto **identificar y delimitar una agrupación de edificaciones irregulares** con la finalidad de establecer las medidas necesarias para su integración ambiental, territorial y paisajística y para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la población. Este Plan permitirá establecer infraestructuras comunes de servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica, así como de telecomunicaciones.

A este respecto hemos de hacer referencia a la Orden de 25 de enero de 2023 (BOJA núm. 30 de 14 de febrero de 2023), de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, que ha aprobado la Convocatoria para el ejercicio 2023 de las ayudas previstas en la Orden de 16 de mayo (BOJA núm. 96 de 23 de mayo de 2022) por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en concurrencia competitiva, destinadas a la redacción de planes especiales de adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares.

De esta manera se conceden ayudas para la redacción de los planes de adecuación ambiental y territorial de 34 agrupaciones de edificaciones irregulares, que permitan dotar de infraestructuras básicas de saneamiento, agua y electricidad que garanticen las condiciones mínimas de seguridad, salubridad y calidad ambiental.

Según declaraciones de la Consejera competente en la materia “se prevé que estos planes especiales beneficien a 6.208 edificaciones irregulares, según las estimaciones que han facilitado en su petición los propios solicitantes”, lo que supone el inicio de la regularización de las “alrededor de 300.000 edificaciones irregulares” que se recogen en la Exposición de Motivos del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.



## 2.2.8.3. Urbanismo

### 2.2.8.3.1. Planeamiento urbanístico

En materia de planeamiento, aunque no han sido muchas las planteadas en el año 2023, destacamos aquellas que reclaman el cumplimiento de los procesos de participación ciudadana y, en concreto, la respuesta de la administración en los trámites de consulta ciudadana.

Son numerosas las quejas en trámite, únicamente a los efectos de que la Administración de una respuesta expresa a los escritos presentados, en este sentido.

### 2.2.8.3.2. Disciplina Urbanística

En esta materia es, sin lugar a dudas, en la que nos formulan una mayor cantidad de quejas y en las que se suscita la necesidad de formular resoluciones a las administraciones públicas competentes afectadas.

Debemos relatar la [queja 22/8588](#), incoada de oficio, en relación con la necesaria elaboración de inventarios de edificaciones irregulares en suelo rústico. Una queja que plantea una cuestión en la que esta Institución ha venido insistiendo en los informes anuales al Parlamento de Andalucía y en algunos informes especiales y jornadas, ya que entendemos que la actualización de estos inventarios resulta esencial ante las graves agresiones que se vienen perpetrando en nuestro territorio contra el suelo rústico, como consecuencia de la ejecución de obras y edificaciones no autorizadas.

En la Exposición de motivos del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se hacía constar que:

*«De los datos obtenidos para la elaboración del «Análisis- diagnóstico de la ocupación edificatoria en el suelo no urbanizable de Andalucía», en mayo de 2009 por la Consejería con competencias en materia de urbanismo, y de análisis aproximativos del territorio andaluz en desarrollo de los distintos Planes Generales de Inspección, plasmados en información georeferenciada de la actividad inspectora durante el período 2009 -2019, se puede concluir que de un total de unas 500.000 edificaciones existentes en suelo no urbanizable en Andalucía, alrededor de 300.000 edificaciones son irregulares, de las cuales tan sólo han sido declaradas en asimilado a fuera de ordenación y por consiguiente han podido acceder a los suministros básicos en condiciones mínimas de seguridad y salubridad, un 26% de dichas viviendas.*

*Cuestiones de salubridad, con la creciente contaminación de los acuíferos, de seguridad o de enganches ilegales de energía, entre otros, son los que están marcando el devenir de estos ámbitos en los que la ingente aglomeración y el crecimiento de edificaciones parecen no tener límite alguno.»*

Si queremos evitar o, al menos, paliar las consecuencias de estas construcciones irregulares en suelo rústico, es necesario que se produzca una rápida respuesta por parte de los poderes públicos cuando se tenga noticias del inicio de las obras, a fin de que estas edificaciones no se consoliden.

En este ámbito no caben respuestas tardías, puesto que la intervención resulta mucho más eficaz cuando se está iniciando una construcción o parcelación ilegal, que cuando la misma ya se ha consolidado.

Se da la circunstancia de que estos atentados a importantes valores naturales se producen, en muchos casos, en pequeños municipios de nuestra geografía que se encuentran cada vez mas presionados por una especulación urbanística depredadora.

La ausencia de una adecuada respuesta a estas agresiones por parte de los responsables municipales de estas pequeñas localidades cabe atribuirla, en buena medida, a la insuficiencia de medios técnicos y personales que padecen, pero sin desdeñar la influencia que muchas veces tiene en estos procesos la cercanía y las relaciones cotidianas de vecindad entre las autoridades locales y los infractores. Una realidad que hace difícil y compleja la imposición y ejecución de las sanciones, y todavía mas la ejecución de las órdenes de demoliciones que puedan resultar procedentes.



La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) afronta con más determinación la solución de los problemas existentes respecto a edificaciones irregulares en suelo rústico que la prevención de que no aparezcan otras nuevas. En este sentido, consideramos que la disciplina preventiva es tan recomendable o más que la punitiva y a este respecto, potenciar la figura de los planes de inspección autonómicos y municipales nos parece determinante.

Por todo ello, en la [queja de oficio 22/8588](#), nos hemos interesado por conocer el parecer de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, las 8 Diputaciones Provinciales Andaluzas, y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, respecto de las siguientes cuestiones:

- ▶ Conveniencia de la realización de un único inventario del suelo rústico de Andalucía o, en su defecto, uno por cada una de las ocho provincias andaluzas.

Estos inventarios serían impulsados bien por la propia Consejería competente en la materia o por las Diputaciones provinciales, directamente o en colaboración con la CCAA y se actualizarían periódicamente utilizando medios técnicos ya existentes como el Ortofoto del PNOA o por elaboración propia.

Los inventarios contendrían la relación de las edificaciones, asentamientos, parcelaciones y demás actuaciones que deberían ser objeto de la potestad de disciplina o, en su caso, de legalización o reconocimiento, de conformidad con la normativa territorial y urbanística de aplicación.

Incluirían un seguimiento periódico de las alteraciones producidas en todo el suelo rústico de Andalucía. Los datos obtenidos de dichos inventarios servirían de apoyo para la suscripción de futuros convenios de colaboración entre las administraciones implicadas y para la elaboración de los Planes Municipales y Autonómicos de Inspección Urbanística y de apoyo a los inspectores municipales y a los Cuerpos de Inspectores y Subinspectores autonómicos para el desarrollo de su labor profesional.

En este sentido hemos de mencionar la Orden de 31 de agosto de 2023, por la que se aprueba el Plan General de Inspección Territorial y Urbanística para el cuatrienio 2023-2026, que tiene como objetivo garantizar el uso racional del territorio, favoreciendo la ciudad compacta y evitando la dispersión de usos residenciales ilegales a través del control de actos que puedan inducir a la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico o a un incremento de la superficie ocupada por los preexistentes.

Para el cumplimiento de este objetivo entendemos que puede ser de enorme utilidad la realización de un único inventario del suelo rústico de Andalucía o, en su defecto, uno por cada una de las ocho provincias andaluzas, impulsado bien por la propia Consejería competente en la materia o por las Diputaciones provinciales.

En este sentido las quejas [22/1900](#), [22/2706](#), [22/7465](#), [23/1747](#), [23/6192](#), [21/3158](#), [21/7777](#), [22/8346](#), [23/1355](#), [23/4314](#).

Por otro lado en materia de disciplina urbanística hemos detectado que determinados municipios no inician expediente sancionador una vez constatado el hecho infractor, limitándose a tramitar, en su caso, el expediente de restauración de la legalidad urbanística. Así la queja [22/4462](#).

Esta práctica irregular, que genera sensación de impunidad en los infractores, puede ser objeto de tratamiento en una próxima queja de oficio, a efectos de comprobar si se trata de una irregularidad en una corporación municipal concreta o, por el contrario, se presenta como una práctica más extendida en el ámbito municipal.

Han sido numerosas las quejas relativas al **deber de conservación**. La Ley impone a los propietarios y usuarios la obligación de seguir las instrucciones de mantenimiento. En efecto, el art. 16 de la LOE dispone lo siguiente: «1. Son obligaciones de los propietarios conservar en buen estado la edificación mediante un adecuado uso y mantenimiento, así como recibir, conservar y transmitir la documentación de la obra ejecutada y los seguros y garantías con que ésta cuente.»

El art. 7 de la misma LOE se refiere al “libro del edificio” y a la documentación de la obra ejecutada, que permitirá a los usuarios del edificio conocer las condiciones de uso del propio edificio y de sus elementos o instalaciones, emprender las necesarias operaciones de mantenimiento, prolongando su vida útil y evitando el deterioro irreversible de sus elementos, o llevar a cabo obras de reforma o rehabilitación con el conocimiento cierto de las condiciones en que se encuentra el edificio o se efectuó su construcción.



Por lo que se refiere a la Ley de Propiedad Horizontal, la obligación de realizar las obras necesarias en el edificio se contempla en el art. 10,1 LPH, que dispone: «Será obligación de la comunidad la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad, accesibilidad y seguridad»

La LISTA dedica un capítulo de su articulado para configurar el deber de conservación y rehabilitación.

Las personas propietarias de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, funcionalidad, accesibilidad universal, eficiencia energética, ornato público y demás que exijan las leyes. Realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, aunque para ello sea necesario el uso de espacios libres o de dominio público, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para su habitabilidad o uso efectivo.

El deber de conservación y rehabilitación integra igualmente el deber de realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano.

Los Ayuntamientos deberán ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para mantener y alcanzar las condiciones.

La nueva ley aborda nuevos conceptos como el deber de mantenimiento en las condiciones relativas a funcionalidad, accesibilidad, eficiencia energética, turísticos, culturales y de mejora del medio urbano.

En este sentido las quejas 22/8259, 23/4466, 23/5387 y 23/6125.

También estamos recibiendo numerosas quejas relativas a la limpieza de solares y su mantenimiento en las debidas condiciones de conservación, así las quejas 23/2985, [23/3563](#), 23/3565 y 23/4434.

### 2.2.8.3.3. Gestión urbanística

Entramos en materia de gestión urbanística, entendida como el conjunto de procedimientos establecidos en la legislación urbanística para la transformación del uso del suelo, y especialmente para la urbanización de éste, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

En este aspecto debemos destacar la enorme dificultad que supone la **gestión de unidades urbanísticas por el sistema de compensación**. Se trata de un sistema de ejecución urbanística indirecto, en el que son los propietarios quienes aportan los terrenos de cesión obligatoria y se realizan las obras de transformación a su costa en los términos y condiciones que determine el plan.

Hemos detectado la demora en la gestión mediante este sistema, el fraude, la pasividad en el cumplimiento de la obligación de constituirse en junta compensación, y, por último y no menos importante, la falta de respuesta municipal ante los incumplimientos iniciando la sustitución del sistema de gestión.

En este sentido las quejas 23/4392, 23/8228 y 23/7568.

### 2.2.8.3.4. Responsabilidad patrimonial y silencio en materia urbanística

En materia de responsabilidad patrimonial como consecuencia del ejercicio de la actividad urbanística las quejas 23/3289, 23/0989 y 22/7097.

Por lo que respecta al silencio mantenido por las administraciones locales en materia urbanística y como es habitual, han sido numerosas las quejas que en 2023 se han presentado ante esta Defensoría y que solemos admitir a trámite únicamente a los efectos de que la administración afectada, normalmente ayuntamientos al ser los titulares de la competencia municipal urbanística, den respuesta expresa a los escritos presentados por las personas afectadas, es decir, sin entrar en el fondo de las cuestiones planteadas, al mismo tiempo que recordamos la necesidad de resolución expresa, rogando que nos informen al respecto.



## 2.2.8.4. Obras públicas

Uno de los motivos más frecuentes de queja en materia de obras públicas es la falta de resolución de las administraciones a los procedimientos de exigencia de **responsabilidad patrimonial** iniciados por particulares tras producirse alguna lesión en sus bienes y derechos que consideran imputable al funcionamiento anómalo de la administración.

Mayoritariamente estos procedimientos van dirigidos contra ayuntamientos y los prolongados retrasos en resolver de los mismos ponen de manifiesto, tanto las carencias de personal de estas administraciones, como la reticencia de muchos Consistorios a asumir responsabilidades por un posible mal funcionamiento de sus servicios públicos.

Normalmente nuestra intervención en estos expedientes tiene por objeto conseguir que los mismos sean impulsados y concluyan con una resolución que, o bien satisfaga las pretensiones de la persona promotora de la queja o, cuanto menos, le posibilite ejercer su derecho de recurso en vía jurisdiccional.

Se trata de una intervención fundamentalmente formalista y procedimental, ya que no solemos entrar a valorar las cuestiones de fondo al no disponer de los medios personales y técnicos que serían necesarios para hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas.

De lo observado en los casos tramitados, podemos decir que los ayuntamientos se muestran especialmente reticentes a reconocer responsabilidades por daños producidos tras una caída en la vía pública. Es frecuente que en la resolución desestimatoria se acuda a una línea jurisprudencial que se muestra particularmente rigurosa al exigir, para estimar la responsabilidad, que debe quedar acreditado que el suceso que motivó el daño no pudo ser evitado con una mínima diligencia por el lesionado.

Entiende esta línea jurisprudencial que no basta con acreditar la existencia de algún desperfecto en la vía pública para considerar responsable a la entidad local, sino que además debe acreditarse que la persona lesionada no hubiera podido evitar el daño de haber mantenido una actitud vigilante y cuidadosa.

De entre las numerosas quejas tramitadas en relación con procedimientos de responsabilidad patrimonial en 2023 podemos reseñar los siguientes: 23/8177, tras caída por el mal estado de una arqueta; 23/7025, tras caída por mal estado del pavimento; 23/6642, tras caída por mal estado y deficiente iluminación de un paso de cebra; o 23/4154, tras caída por un agujero en la vía pública.

Otro motivo frecuente de quejas en materia de obras públicas son las denuncias por el **mal estado de alguna carretera, calle o camino**. Se trata normalmente de quejas bien fundamentadas que ponen de manifiesto una deficiente conservación o mantenimiento de las vías en cuestión.

Tras solicitar los oportunos informes a las administraciones responsables del mantenimiento de estas vías no es infrecuente que la respuesta recibida reconozca sin ambages las deficiencias denunciadas, pero justifique las mismas aduciendo la insuficiencia de fondos para mantener adecuadamente una red de vías especialmente extensa.

En tales casos, y entendiendo la dificultad de mantener en perfecto estado estas vías, procuramos cuando menos que el arreglo de las mismas esté contemplado en los planes de inversión correspondientes.

Tal ha sido el caso de la queja 23/2742 que denunciaba la situación de la carretera A-8005, que discurre por varios términos municipales de la provincia de Sevilla, tales como Tocina, Brenes, Cantillana, La Rinconada y Sevilla. Según la denuncia recibida esta carretera presenta un estado lamentable, con multitud de grietas, baches y desniveles, que hacen que la adherencia de los neumáticos de los vehículos sea casi inexistente y en numerosas ocasiones estos vehículos tengan que circular por el arcén o invadiendo el carril contrario.

La Consejería reconoce en su informe los problemas de esta vía y anuncia su disponibilidad a acometer mejoras en la misma en cuanto tenga disponibilidad presupuestaria para ello.

Otro grupo importante de quejas es el que denuncia el **mal estado de servicios públicos básicos como el alumbrado o la limpieza**.



Tal fue el caso de la [queja 23/2175](#) que denunciaba el mal estado de varias farolas en una calle que dejaban a la misma en estado de penumbra, convirtiendo en arriesgado el tránsito por la misma. Tras nuestra intervención el Ayuntamiento repuso las farolas en mal estado.

Reseñar, por último el elevado número de quejas relacionadas con procedimientos expropiatorios en curso o ya concluidos. Mayoritariamente traen causa de dilaciones en la resolución del procedimiento o en el pago del justiprecio, aunque también los hay que cuestionan el fin de la expropiación, la necesidad de ocupación de determinados bienes o piden la reversión de lo expropiado.

Podemos reseñar a estos efectos la queja 23/8631, por retraso injustificado en resolver el procedimiento de fijación del justiprecio; la queja 23/5998, que cuestiona la extensión del ámbito expropiatorio; la queja 23/3235, por falta de delimitación del terreno que va a ser objeto de expropiación; y la queja 23/2780, por demora en el abono del justiprecio.



# Este tema en otras materias

## Balance

### B2.1.7. El código postal, a veces, influye más que el código genético

En el trabajo que realizamos hay que tener en cuenta el factor de vulnerabilidad que implica vivir en una ciudad o un pueblo, en zona urbana o rural; en el centro de las ciudades o en un barrio. Al igual que tenemos un enfoque específico sobre la Andalucía vaciada, el enfoque se dirige a esos barrios de ciudades que se han quedado atrás en servicios públicos o equipamientos, relegándolos a categorías diferenciadas de ciudadanía.

En ciudades como Almería, Granada o Sevilla se encuentran grandes dificultades en función de los barrios donde se reside, teniendo los peores indicadores barrios como el Puche en Almería, la Zona Norte en Granada o el Polígono Sur en Sevilla, entre otros de las mismas características.

Llama la atención que, concurriendo tantos problemas, no se tengan registros significativos de quejas, ni individuales ni colectivas, en esta Oficina, lo que nos revela la extrema vulnerabilidad de la población y del descrédito en las distintas instancias para la solución a sus problemas. Es por esto que ponemos de manifiesto la realidad en la que viven muchas personas con economías precarias que no tienen capacidad para buscar una vivienda en otros entornos, dejando atrás familiares y amigos. Como hemos dicho en alguna ocasión, “el código postal, a veces, influye más que el código genético”.

### B2.2.5. Ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles

El concepto de sostenibilidad como modelo territorial y urbanístico, recogido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en concreto los objetivos 11 y 13, supone la configuración de **ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles**. Las innovaciones normativas han sido cruciales, considerando que el 22 de diciembre de 2022 resultó publicado en el BOJA la convalidación del [Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre](#), por el que se modifica la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía ([LISTA](#)).

Para que los núcleos urbanos estén diseñados para las personas, la **disciplina urbanística** se erige como garantía de planificación. Durante 2023 hemos recibido, de nuevo, un gran número de quejas en las que la ciudadanía nos muestra su preocupación ante las graves agresiones que se vienen perpetrando en nuestro territorio contra el suelo rústico. En 2023 hemos avanzado en la queja incoada de oficio sobre la realización de un único inventario del suelo rústico de Andalucía o, en su defecto, uno por cada una de las ocho provincias andaluzas, para **analizar las alteraciones producidas en todo el suelo rústico** de Andalucía como consecuencia de la ejecución de obras y edificaciones no autorizadas, dada la enorme preocupación ante las graves agresiones que se vienen perpetrando en nuestro territorio contra el suelo rústico como consecuencia de la ejecución de obras y edificaciones no autorizadas con el importante daño, en muchos casos irreparable, que ello conlleva para sus valores naturales, medioambientales y agrícolas.

...



### B2.3.3. Escuchar y conocer la problemática in situ en las visitas comarcales

Aunque la población puede comunicarse con nosotros por teléfono, por correo electrónico o por redes sociales, creemos que nunca se debe de perder el contacto personal. Así nos lo han transmitido tanto las personas, como los organismos y colectivos sociales que valoran muy positivamente ese acercamiento.

Acorde con nuestro compromiso de acercarnos a la ciudadanía y al territorio y a los agentes sociales, y por fomentar sociedades inclusivas y alianzas estratégicas hemos continuado con las **visitas a las comarcas**, habiendo realizado 6 visitas a lo largo de este año 2023: Osuna; Sierra Morena; Valle de Lecrín, Valle del Guadiato; Jerez de la Frontera y Poniente de Almería. En estas reuniones mantenemos reuniones con las organizaciones sociales y con los profesionales de servicios sociales, que nos ponen de relieve las carencias que detectan en el desempeño de sus funciones.

### B2.3.5. Los procesos de mediación para la resolución de conflictos

Esta Institución ha sido pionera en introducir la mediación administrativa en las Defensorías y en difundir y expandir esta herramienta en el ámbito nacional e internacional, como miembro de la Federación Iberoamericana de Ombudsperson. (FIO). Las intervenciones del Defensor del Pueblo durante 2023, con un total de **557 asuntos gestionados**, suponen una clara apuesta por contribuir de manera directa a la cultura de paz.

Ha sido recurrente la **insatisfacción general de la ciudadanía ante el silencio administrativo**. Este aspecto se resuelve en mediación, en la medida en que las administraciones públicas acuden a las sesiones y escuchan de primera mano a las personas afectadas, que sienten que por fin han sido atendidas y en bastantes ocasiones relajan su ofuscación al descubrir que la administración estaba llevando a cabo actuaciones aunque no eran conocedores de ello hasta el momento del encuentro. El porcentaje de **acuerdos alcanzados en las mediaciones** celebradas asciende 2023 a un **61%**. Es reseñable que de las mediaciones en las que ha habido sesión o sesiones de mediación, en solo dos las partes no lograron llegar a acuerdo. A la pregunta sobre el **nivel de satisfacción** alcanzado, con independencia del resultado del proceso, se alcanza un porcentaje de 96,2%.

Asimismo, seguimos en contacto para implantar la piloto de **mediación intrajudicial** para la gestión de asuntos derivados desde la jurisdicción, en orden a contribuir desde la Defensoría a impulsar el conocimiento y desarrollo de la mediación en el ámbito administrativo en nuestra Comunidad Autónoma.

En 2023 se ha publicado un primer **Informe Monográfico sobre el Enfoque actual del dPA sobre la cultura de paz y la mediación en Andalucía**, en el que en el que rendimos cuentas sobre la propia actividad mediadora ejercida por la Institución, al tiempo que incorporamos un diagnóstico sobre los servicios públicos de mediación en la comunidad autónoma.

### B2.3.7. Hemos continuado colaborando estrechamente con el movimiento social y los agentes sociales

Los colectivos sociales contribuyen a la eficaz tarea de defensa de los derechos y libertades constitucionales representa la colaboración con la iniciativa social.

El movimiento asociativo es altavoz de las demandas de la ciudadanía y resulta de extraordinaria utilidad para enfocar la actividad de la Defensoría. La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz es un observatorio privilegiado que nos muestra la realidad social, en este caso, revelada a través del tejido asociativo, y nos permite articular nuevas actuaciones desde esta mirada, como una de las importantes responsabilidades que asume el titular de la Institución, dando voz a todas esas personas y contribuyendo a que tengan mejores condiciones de vida.



En el desarrollo de la actividad institucional, a lo largo del año 2023 se han mantenido **605 reuniones y contactos con entidades, organizaciones y agentes sociales**, tanto en el curso de la tramitación de quejas como de otras iniciativas o actuaciones llevadas a cabo por la Institución.

También contamos con el funcionamiento del Consejo Asesor del Defensor del Pueblo Andaluz y Defensoría de la Infancia y Adolescencia de Andalucía en materia de Menores (el [e-foro de Menores](#)) creado por esta Institución en noviembre de 2008 y que ha facilitado asesoramiento a la Institución en esta materia y ha posibilitado la efectiva participación en la misma de los niños, niñas y adolescentes de Andalucía.

Como en años precedentes, se ha organizado la [XVI edición de los Premios de la Defensoría de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía](#). Con ello consolidamos esta iniciativa que tan buena acogida tiene entre este sector de población para promocionar y divulgar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

## 2.1.4. Personas en situación y/o riesgo de vulnerabilidad

### 2.1.4.2.1.3.1. Barriadas de promoción pública

Como Institución garante de derechos, venimos analizando la desigualdad social entre personas que tienen diferentes niveles de renta, a las que se unen otras causas que pueden ponerlas en situación de riesgo. Una realidad que se proyecta a nivel socio-espacial en muchas ciudades de Andalucía, especialmente en las capitales de provincia y que se ha radiografiado cartografiando estas variables que traducen *“el comportamiento espacial dentro de Andalucía”*.

Hablamos de ciudades como Almería, Granada o Sevilla donde se encuentran grandes dificultades en función de las zonas donde se resida, teniendo los peores indicadores barrios como el Puche en Almería, la Zona Norte en Granada o el Polígono Sur en Sevilla, entre otros de las mismas características.

Todos ellos conformados por viviendas de promoción pública cuyo origen responde a la necesidad de dar respuestas a una población empobrecida que como consecuencia de distintos factores necesitaba una vivienda con carácter de urgencia. Todas ellas se situaron en el extrarradio de las ciudades, rodeadas por barreras físicas que las aislaban de la ciudad, vías rápidas, ferrocarril, polígonos industriales, etc. Una situación geográfica que contribuye a aumentar los factores de exclusión. Además de otras carencias de equipamientos públicos, servicios básicos y seguridad.

Con el paso del tiempo, la Junta de Andalucía, consciente de esta situación, articuló un conjunto de subvenciones dirigidas a los ayuntamientos y tercer sector, que englobaban una serie de medidas que de forma integrada e interrelacionada, actuara en lo local *“de manera justa, solidaria, equilibrada y sostenible bajo un modelo de bienestar social”*.

Así por citar uno, el [Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007](#), aprobado por Decreto 180/2005, apuesta por una política de rehabilitación en los centros históricos y en las barriadas andaluzas afectadas por graves problemas habitacionales y sociales y **contempla la figura de la Rehabilitación Integral de Barriadas, como instrumento clave a través del cual se pretende mejorar las condiciones de las viviendas que integran estas barriadas**.

A partir de 2010, la denominada “crisis del ladrillo” incidió en estas intervenciones de manera significativa. Se minoraron los equipos de intervención, se paralizaron obras como consecuencia de la quiebra de muchas empresas de la construcción y se dejaron de licitar proyectos ya programados por la merma del presupuesto público disponible.

Esta situación de catarsis, aunque afectó a la sociedad en general, ocasionó en los barrios una pérdida de confianza en lo público. Una vez más lo prometido y aprobado en las máximas instancias, como es el [Consejo de Gobierno](#), se quedó sin ejecutar y sin ofrecer explicaciones públicas al mismo nivel que cuando se dieron a conocer.

Para equilibrar los efectos de la crisis económica en la población más vulnerable la entonces Consejería de Igualdad y Políticas Sociales aprobó la [“Estrategia Regional Andaluza para la cohesión e inclusión social. Intervención en zonas desfavorecidas”](#) (ERACIS, en adelante) para actuar “sobre las zonas de los pueblos y ciudades donde se registran situa-



ciones graves de exclusión social y/o donde existen factores de riesgo (...) a fin de transformar la visión que se tiene sobre estas zonas y viceversa, de forma que se promueva la eliminación de la territorialidad como un factor de exclusión”.

Basado en el análisis que se hace en la ERASCIS, en Andalucía se han identificado 187 áreas, localizadas en 97 municipios, que presentan un mayor riesgo de padecer situaciones de pobreza y exclusión social, coincidiendo éstas con las anteriores zonas de transformación social que a su vez fueron tomadas como referencia para la declaración de áreas de rehabilitación integral.

La ERASCIS, prevé que sean los planes de Intervención Local los que, tras un estudio pormenorizado sobre las causas de exclusión de cada territorio, propongan áreas de intervención. Unos documentos programáticos que, con un enfoque comunitario, **sitúan la gobernanza en las Entidades locales** (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales) **como vertebradoras del desarrollo comunitario**.

Una vez evaluados los resultados de la Estrategia, con cargo al Fondo Social Europeo Plus, se han convocado subvenciones destinadas a las entidades locales que permitan dar continuidad a los objetivos de los Planes locales ya aprobados.

La ERASCIS PLUS, es una nueva oportunidad que ofrece dar continuidad a las intervenciones públicas, aportando nuevos recursos y métodos de trabajo, al mismo tiempo que se ha de corregir los obstáculos que impidieron transformaciones reales. En la Defensoría somos muy conscientes de esta realidad que hemos ido contando en sucesivos informes anuales.

En este año 2023, en la visita realizada a **Linares** (Jaén) a través de la Oficina de Información del Defensor a la comarca Sierra Morena se contactó con personas y recursos públicos del barrio de Arrayanes.

Entre los problemas trasladados a la Oficina de Información estaban las dificultades de las familias residentes en el barrio para empadronarse en el domicilio donde realmente residen, que a su vez les dificulta, cuando no les impide acceder a un contrato de agua o a las ayudas sociales, necesarias para paliar su situación de precariedad económica.

Analizadas las medidas contempladas en el Plan local de Intervención en Zonas Desfavorecidas de Linares, se consideró mantener una reunión con los representantes de todas las administraciones implicadas para que, a través de una actuación de intermediación, se analizaran los dificultades con las que se encontraban los distintos organismos para impedir el acceso a estos servicios públicos que a su vez vulneraban derechos de las personas residentes en el barrio.

Tras exponer cada una de las partes las distintas causas invocadas, se concluyó que tanto para aportar soluciones a la falta de regularización administrativa, como para facilitar el empadronamiento o poder contratar el agua en las viviendas, era necesario la colaboración entre las administraciones.

Se acordó trabajar conjuntamente para avanzar en la normalización de administrativa de estas familias, en consonancia con la metodología recogida en el Plan de Acción Local, dado que en este documento se planteaba la creación de una comisión permanente de vivienda que tuviese como objetivos la normalización de la situación de titularidad y pago de las viviendas a través de itinerarios de inserción sociolaboral.

También en **Granada**, hemos intervenido en este año **en el barrio de Almanjajar**, en el Distrito Norte de la ciudad.

En el Plan de Inclusión Local en Zonas Desfavorecidas, en el que se incluye el barrio de Almanjajar, se recoge que reside en la zona un buen número de población gitana que se ve afectada de una forma especial por los efectos de las distintas crisis económica que conllevan destrucción de empleo y condiciones económicas precarias. Esta situación de desventaja social les afecta principalmente a los ámbitos del empleo y de la educación.

Una cuestión que quedó reflejada en las quejas 23/6056 y 23/6084, ambas relacionadas con las publicaciones en redes del concejal de juventud de Granada contra la etnia gitana del Distrito Norte. En esta última, la Federación de Mujeres Gitanas FAKALI trasladó que estando entre sus objetivos la promoción integral en sus niveles social, cultural y humano del pueblo gitano, denunciaban el contenido del hilo de Twitter de este concejal, de marcado carácter racista y xenófobo de un claro carácter denigratorio y discriminatorio.

Continuaba exponiendo que *“describe a las personas de etnia gitana que acudían a ejercer su derecho de sufragio activo, en un alarde de exposición pública de las características comunes de sus miembros, como analfabetos, ridiculizando las supuestas expresiones utilizadas, insultando a nuestra cultura...”*.



Unas declaraciones que, aún habiendo pedido disculpas con posterioridad, tienen unos límites marcados en la [Ley 15/2022 de 12 de julio](#), integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Una ley de garantías que no pretende tanto reconocer nuevos derechos como garantizar los que ya existen, desarrollando el artículo 14 de la Constitución e incorporando una amplia jurisprudencia constitucional al respecto.

Con respecto a la problemática descrita, se ha aperturado una actuación de oficio, [queja 23/8095](#), dirigida entre otros Ayuntamientos al de Granada, para conocer las actuaciones realizadas en los ámbitos que más afectan y generan mayor desprotección y desigualdad en la población gitana. Concretamente, se le ha requerido para que nos traslade las actuaciones implementadas o proyectadas encaminadas a garantizar la igualdad de trato y la no discriminación, indicando, en su caso, las entidades colaboradoras y los ámbitos de implementación”.

En la provincia de **Almería** se encuentra **el barrio de El Puche**. Conforme se recoge en el [Plan Local de Intervención](#) en las zonas desfavorecidas de Almería, este barrio tiene su origen en las inundaciones de 1969 que produjeron el derrumbe de viviendas y cuevas en La Chanca y alrededores de La Alcazaba.

A pesar de ser El Puche un barrio que, como todos los demás, han sido objeto de intervenciones sectoriales de las distintas administraciones, la población residente sigue careciendo de las mismas oportunidades que otros de la ciudad.

Por las actuaciones de esta Defensoría en años anteriores, pudimos constatar la realidad del barrio, detectándose una ausencia de equipamientos y servicios públicos. Una situación que ha sido puesta de manifiesto por la [Asociación Ítaca, que trasladaba el estado de abandono en el que se encontraba el barrio](#). También se refería a lo poca incidencia de la ERASCIS.

Otro de los barrios objeto de nuestra intervención ha sido el **Polígono Sur en Sevilla**, que sigue siendo referente en Andalucía por la vulnerabilidad de sus residentes.

En las distintas reuniones mantenidas con asociaciones del barrio se ha puesto de manifiesto [las deficitarias instalaciones eléctricas como uno de los principales problemas](#).

Una situación que genera una problemática que ha sido trasladada en la [queja 23/3635](#). Su promotora nos pone de manifiesto que reside en un bloque sin luz y sin agua. Que se pasan los cables de unos bloques a otros y esto les ocasiona problemas en su vida diaria. A este problema se añaden otros como las malas condiciones de la vivienda, con humedades, sin ascensor y suciedad en los elementos comunes. Nos traslada que trabaja todos los días y que su situación económica no le permite buscar otra vivienda.

Una queja que refleja [la acumulación de problemas que inciden en las familias residentes en el barrio que requiere la intervención de todas las administraciones implicadas a través de políticas adaptadas al territorio](#).

A través de las distintas situaciones descritas en los barrios antes mencionados podemos ver **las carencias que siguen teniendo, a pesar de las sucesivas políticas públicas implementadas, en algunas ocasiones a través de intervenciones integrales como es el caso del Polígono Sur**.

En todos ellos se observa la mala calidad de los espacios públicos, la ausencia de espacios verdes y zonas de esparcimiento. La reticencia de las administraciones a instalar equipamientos de referencia a nivel ciudad es una muestra de la desconfianza que se tienen los responsables políticos en la recuperación de estos barrios. Llama también la atención, que concurriendo tantos problemas no se tengan registros significativos de quejas, ni individuales ni colectivas. Un indicador de la extrema vulnerabilidad de la población y del descrédito en las distintas instancias para la solución a sus problemas.

## 2.1.4.2.2.1.2. Oportunidades de la rehabilitación del parque residencial

Las subvenciones destinadas a mejorar las condiciones de habitabilidad de quienes residen en barriadas obreras cuyos inmuebles presentan carencias que inciden en su calidad de vida y que no pueden ser acometidas con recursos propios, son un instrumento necesario para este perfil de población.



Así ha quedado reflejado en el barrio del Milagro en el Puerto de Santa María donde los vecinos y vecinas pusieron de relieve las incidencias positivas sobre las familias residentes. En la jornada denominada “comunidad, participación y desarrollo” organizada por la asociación de vecinos del barrio y celebrada en el mes de septiembre se pudo reflexionar sobre la incidencia positiva que este tipo de ayudas tiene en barrios de similares características y la importancia de la participación ciudadana para apoyar estos procesos que redundan en una mejor gobernanza de lo público.

La participación de la Defensoría en esta jornada permitió conocer a través de quienes residen en el barrio de la oportunidad que brindó a las comunidades de propietarios para aunar esfuerzos y superar las dificultades existentes con anterioridad, al mismo tiempo que reconocen los retos pendientes para con las diferentes culturas existentes.

No está siendo igual de satisfactoria la intervención en el barrio de La Asunción en Jerez de la Frontera. Declarado Área de Rehabilitación Integral mediante Orden de 27 de marzo de 2020, se suscribió convenio de colaboración entre la Consejería de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio y el Ayuntamiento como entidad colaboradora, para regular las condiciones y obligaciones de las partes.

Así el Ayuntamiento se compromete a actuar con diligencia y conforme a lo establecido en la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en los diferentes momentos en los que se establece en la estipulación tercera del propio convenio. A modo de resumen se puede decir que es el intermediario entre las personas destinatarias de las subvenciones y la Consejería en lo que a aportación y justificación de documentación se refiere.

En el mes de julio se recibieron numerosas quejas que ponían de manifiesto que algunos de los edificios incluidos en la subvención se encontraban muy retrasados en las obras programadas, temiendo sus propietarios que pasara el tiempo sin concluirlos y con el temor del consiguiente reintegro de las subvenciones, dado que estaban imputadas al programa operativo FEDER que no permite más prórrogas.

Entre las causas de esta situación estaba lo que denominaban una “falta de información y transparencia” sobre los términos de la subvención y las obligaciones contraídas, un exceso de confianza en la asociación de vecinos que se ofreció a ser mediadora con la administración de cuanta documentación tuvieron que tramitar para la contratación, y gestión de las obras.

Ante los perjuicios que estimábamos en la Defensoría que se les podía causar a estas familias, en el contexto de la queja 23/5576, se solicitó información a ambas administraciones sobre su conocimiento de la situación detectada y las posibles actuaciones para solucionar esta problemática.

En el informe remitido por el Ayuntamiento de Jerez, en fase de análisis, no se aporta con suficiente claridad las actuaciones que como entidad colaboradora hubiesen sido necesarias para solucionar algunos de los problemas detectados con el tiempo suficiente para evitar llegar al final de la subvención sin que todos los edificios pudieran justificar la totalidad de las obras.

Se detectó la ausencia de personal del ayuntamiento en el barrio y solo al final del periodo se abrió una oficina que según los vecinos/as carecía de competencias técnicas para asesorarles.

Por su parte la Delegación Territorial manifestó la disponibilidad de todo el equipo técnico para revertir la incidencia de la falta de ejecución de las subvenciones concedidas a cada una de las comunidades del barrio, estando en permanente contacto con las personas afectadas, si bien tampoco adoptaron medidas en coordinación con el Ayuntamiento para la misma finalidad.

Tras visitar el barrio con vecinos y vecinas se pudo constatar que estas obras no concluirían en el tiempo estipulado, teniendo además repercusión el estado inconcluso a nivel de fachada o instalaciones que la llegada del invierno y las lluvias que pudieran acaecer, incidieran en el interior de las viviendas.

Desde la Delegación Territorial nos transmitieron que estaban buscando soluciones a través de un presupuesto adicional que permitiera finalizar las obras proyectadas.



## 2.2.1. Administración Tributaria, Ordenación Económica y Gobernanza Pública

### 2.2.1.2.3.3. Transición digital

Estamos inmersos en una era de cambios tecnológicos rápidos y profundos que están transformando la sociedad de maneras que antes apenas podíamos imaginar. En el contexto andaluz, esta transformación digital ha comportado beneficios notables para nuestra sociedad. Sin embargo, las quejas que hemos recibido en relación con este proceso nos indican que **estos beneficios no llegan a todos por igual, ni benefician en igual medida a todos los colectivos sociales**.

Actualmente la digitalización de la administración pública ha simplificado y agilizado numerosos procedimientos, permitiendo a la ciudadanía acceder a servicios públicos de manera más eficiente. La implementación de tecnologías como la inteligencia artificial ha contribuido a una toma de decisiones más precisa y al análisis de datos en tiempo real, mejorando la calidad de los servicios públicos.

Pero, **a pesar de los avances en la transformación digital, es crucial reconocer que no todos los andaluces se benefician por igual de estos avances**. Existe una brecha digital que afecta desproporcionadamente a ciertos colectivos. Una brecha que puede deberse a diversos factores como la situación económica; la discapacidad; la condición de persona migrante; el nivel educativo y cultural; la edad; el género; o el hecho de vivir en una zona rural.

**Aquellas personas que tienen dificultades para integrarse en el mundo digital pueden acabar formando parte del colectivo de las “personas en exclusión digital”**. Y esta exclusión digital puede tener graves consecuencias, ya que limita el acceso a servicios esenciales y a oportunidades en una sociedad cada vez más digitalizada.

Uno de los desafíos más notorios es la automatización de procedimientos administrativos. Si bien esta automatización puede ser beneficiosa al agilizar la gestión, puede resultar perjudicial para quienes carecen de habilidades digitales o acceso a la tecnología necesaria. **Muchas personas se sienten impotentes al no poder completar un procedimiento automatizado**, lo que a menudo afecta a su capacidad para acceder a servicios, prestaciones o ayudas esenciales.

Uno de los problemas fundamentales es que muchos procedimientos administrativos automatizados han sido diseñados sin tener en cuenta las necesidades de los ciudadanos. La administración electrónica, en su esfuerzo por ser eficiente, a menudo ha pasado por alto la diversidad de usuarios y sus capacidades digitales.

**Para abordar la brecha digital y lograr una administración electrónica inclusiva, es esencial adoptar un enfoque de diseño centrado en el ciudadano**. Esto implica considerar las necesidades, habilidades y limitaciones de todos los usuarios al desarrollar servicios digitales. Se deben realizar evaluaciones de accesibilidad y usabilidad para garantizar que todas las personas puedan utilizar estos servicios de manera efectiva.

Una solución importante para abordar la exclusión digital es **garantizar que siempre exista una vía alternativa a la telemática para aquellos ciudadanos que carecen de medios o habilidades digitales**. Esto implica mantener la opción de realizar procedimientos de forma presencial o mediante otros métodos no digitales.

A este respecto, es importante reseñar la actuación de oficio [23/7738](#) [queja 23/7738 BOPA] iniciada por esta Institución y en la que se ha solicitado, tanto de la Junta de Andalucía como de los principales ayuntamientos andaluces lo siguiente:

Sugerencia: Que se proceda a **regular la cita previa** como medio de acceso de la ciudadanía a las dependencias públicas incluyendo en dicha regulación las siguientes prescripciones:

- La cita previa será el medio preferente para el acceso a las dependencias públicas y para recibir atención y auxilio de los empleados públicos



- ▶ Se **garantizará la posibilidad de atención presencial sin cita previa en todos los registros y dependencias durante el horario de atención al público.**
- ▶ Se estipulará la obligatoriedad de ofrecer diversos canales de acceso a la cita previa, incluyendo entre dichos canales formatos telemáticos, telefónicos y presenciales.
- ▶ Se incluirán garantías en favor de quienes precisan de cita previa para efectuar gestiones o trámites administrativos sujetos a plazo, de tal modo que la posible demora en la asignación de la cita no comporte la pérdida de derechos
- ▶ Se procurará una adecuada dotación de medios materiales y personales en las administraciones públicas para atender con la celeridad necesaria tanto los canales de solicitud de la cita previa como la atención presencial a quienes acuden a las dependencias públicas con y sin cita previa.

Asimismo, debemos reseñar que el pasado día 20 de octubre se celebró en Granada la [Jornada](#) titulada **“Administración electrónica e inteligencia artificial. Los derechos de la ciudadanía ante un nuevo modelo de administración”**.

El objetivo de la jornada ha sido **reflexionar sobre los cambios que está suponiendo para la sociedad el progresivo desarrollo de la administración electrónica.**

Para ello hemos partido del reconocimiento de los avances y mejoras que comporta la digitalización de la administración para abrir a continuación un debate acerca de la necesidad de garantizar los derechos de la ciudadanía frente a las deficiencias y carencias que aun presenta este proceso y los riesgos que comporta la incorporación al mismo de la inteligencia artificial.

El resultado de esta reflexión y debate ha sido muy positiva ya que, no solo hemos tenido la ocasión de conocer las valoraciones de reconocidos expertos en la materia, sino que hemos podido trasladar a los mismos las inquietudes que suscita en esta Institución la forma en que se está desarrollando el proceso de implementación de la Administración electrónica en Andalucía.

## 2.3.1. Atención a la ciudadanía

### 2.3.1.4. Acceso a la información y derechos fundamentales

Crece las quejas y las consultas por la mala atención que las personas reciben de las administraciones públicas. Como dice la antigua canción “Comunicando” de Monna Bell, *“...quise decirte... que por tu culpa estoy pensando... pero no pude, pero no pude, porque estabas comunicando, comunicando, comunicando”*.

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

También nos comunican su frustración al llamar al propio [teléfono 012 de Información de la Junta de Andalucía](#):

*empiezan con una bienvenida eterna, si quieres sanidad, pulsa 1; servicios sociales, pulse 2, estado de carreteras, pulse 3. Y al pulsar, te vuelve a enviar a otros subdirectorios, y cuando salta el que quieres te tienen 15 minutos pendientes y terminan no cogiéndolos.*

Citábamos el año pasado en nuestro informe al profesor Rafael Jiménez Asencio que alertaba en un artículo: *“la Administración Pública cada vez funciona peor... La digitalización tan cacareada ha venido, además, a mutilar las garantías, poner valedores inaccesibles a muchos colectivos y proteger a quienes se esconden en trámites y sedes electrónicas, donde lo virtual les transforma en el espíritu santo”*

1 Rafael Jimenez Asencio: [La tiranía del procedimiento administrativo y el sufrido ciudadano](#).



[El artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) determina que las administraciones públicas deberán respetar en su actuación y relaciones, entre otros, los principios de servicio efectivo a los ciudadanos, y simplicidad, claridad y proximidad a estos. Sin embargo durante este año seguimos encontrando personas que no pueden hacer efectivos sus derechos y así nos lo transmiten:

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

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

Tanto el Defensor Estatal, como los defensores autonómicos y entre ellos el Andaluz, hemos remitido [resoluciones a las distintas administraciones con el fin de que se proceda a regular la cita previa, incluyendo la posibilidad de atención presencial sin cita<sup>2</sup>](#).

### 2. Imposibilidad de contactar con los teléfonos de información:

*“Ayer he llamado más de 100 veces a los teléfonos del bono social térmico, sin éxito. Estoy desesperado. He remitido correo de información sin respuesta.”*

*“¿Cómo es imposible que la Administración esté inaccesible?, ¿Es dejadez de funciones? ¿obedece a decisiones políticas?? Me parece demencial y una vulneración total de nuestros derechos.” Quiere información acerca de la equipación de la discapacidad a los/as pensionistas de incapacidad, ha llamado a innumerables teléfonos y no ha encontrado el modo de contactar.*

*“Llevo una semana intentando hablar con “la Agencia”, de dependencia y es imposible. Necesito información para reclamar un pago aplazado a cinco años (que vergüenza) de un dependiente fallecido y quiero enviar solicitud con toda documentación necesaria, pero no hay forma. Estamos hablando de personas de edad avanzada. Yo solo quiero ayudarles y mandar todo lo que sea necesario y no mandar a ciegas, para que dentro de un año me pidan que falta un papel. No puedo adjuntar nada, el teléfono de la Consejería de Igualdad, no llevan eso, en la Agencia de la Dependencia no lo coge y la delegación de Cádiz esta off. Ruego intenten llamar a los teléfonos y podrán comprobar lo manifestado”*

### 3. Derecho a que sus expedientes se resuelvan en plazo.

Una constante en las atenciones que recibimos es la incapacidad de los ciudadanos y ciudadanas al saber que sus expedientes no se van a resolver en plazo. **Parece que se ha tomado como normal lo inasumible.** Procedimientos que la norma marca un plazo de 2 meses como la Renta Mínima de Inserción Social esta tardando 8 meses; los títulos de familia numerosa acumulan un retraso de 6 meses; las ayudas al alquiler que se debían de haber resuelto en seis meses se duplican en muchos casos; la dependencia, que debe de tardar 6 meses tardan un par de años; una pensión de jubilación no contributiva que tiene un plazo de tres meses se esta resolviendo en un año; la valoración de discapacidad que tiene un plazo de seis meses se esta tardando 30 meses y se asume como normal<sup>3</sup>.

Desde Granada, un ciudadano nos pregunta, una vez agotado el plazo de 6 meses para resolver qué cuando tendría su resolución de revisión de grado de discapacidad que presentó el pasado 30/03/2023. La contestación de la delegación territorial de la citada provincia fue: *“En la actualidad existe un retraso en la resolución de los procedimientos debido a la desproporción existente entre el número de solicitudes y la capacidad para atenderlas en plazo por parte de este Centro de Valoración. Actualmente estamos citando para valoración a aquellas personas que presentaron su solicitud en septiembre de 2021, por lo que se prevé que se le citará para reconocimiento en julio de 2025”.*

2 Hemos de anotar que a finales de año, tenemos conocimiento de que muchos ayuntamientos han vuelto a la atención sin cita previa, que se están atendiendo a las personas mayores de 65 años sin necesidad de cita previa en muchos organismos públicos y que se están poniendo a disposición de la ciudadanía medios para poder solicitar la cita de manera presencial y/o habilitando para poder ser atendidos en el mismo día.

3 El propio presidente de la Junta de Andalucía lo ha manifestado en el mes de febrero de 2024: *“los ciudadanos tienen derecho a su tiempo, a no perderlo en papeleo que en muchas ocasiones generan frustración. Cuando tienen derecho a una prestación o a una ayuda deben de tener una respuesta ágil y en el menor tiempo posible, no es razonable que muchas familias tengan que esperar meses y meses para tener una valoración de dependencia”.* [https://www.granadahoy.com/andalucia/Juanma-Moreno-Andalucia-comunidad-burocracia\\_0\\_1873013254.htm/](https://www.granadahoy.com/andalucia/Juanma-Moreno-Andalucia-comunidad-burocracia_0_1873013254.htm/)



La hija de una solicitante de prestaciones de dependencia de una persona de más de 90 años, nos remite este triste correo el día de Andalucía:

*“por favor, que no corran, Ana, a los 91 años de edad, y enferma, falleció el 7 de febrero de 2023. Solicitó la atención a la dependencia el 10/04/2021. Ruego no cometan la desconsideración de concedérsela en este día tan señalado. Atentamente. Sevilla a 28 de Febrero de 2023.*

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

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

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

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

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

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

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

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



## 2.3.3. Mediación

### 2.3.3.2.3. Quejas relativas al eje de Prosperidad

...

La mediación sigue siendo un método óptimo para ayudar a la ciudadanía que solicita nuestro apoyo en asuntos relacionados con procesos urbanísticos interrumpidos y cuestiones de accesibilidad. En este sentido se destaca la mediación que forjó el acuerdo de colaboración entre la administración local y la autonómica, para re-parcelación por afectación de una Cañada Real, queja 17/5477, en el municipio de Pizarra. La hoja de ruta se trazó en el acuerdo, si bien la inestabilidad en la figura del secretario municipal en la administración local, no termina de ultimar su compromiso.

En otros escenarios, también se plantea la necesidad de dar continuidad a la solicitud de constitución de Entidad Urbánica de Conservación (23/4348), sin respuesta y generar tranquilidad respecto a la temporalidad de dicha constitución, y la planificación municipal respecto a su urbanización.

Por ello se valora muy positivamente la celebración de espacios de diálogo en estos asuntos, pues a nivel meramente informativo y técnico se abren posibilidades de entendimiento y vías para la ciudadanía para realizar actuaciones que desconocía. Destacan las quejas [22/6690](#), [22/8669](#) y [23/6437](#). En todas estas quejas hemos encontrado una administración pública que acude muy bien representada a nivel técnico, jurídico y político, con una actitud de escucha y colaboración con la demanda ciudadana.

Destaca notablemente nuestra labor mediadora en el expediente de queja 23/4001, que plantea un **problema de accesibilidad y aparcamiento** en el barrio bajo de Albuñuelas (Granada), dada su orografía y que es una localidad en expansión y desarrollo turístico, tras una importante inversión extranjera en la zona. Se habían sucedido episodios de conflictividad vecinal por los temas mencionados, así como por la dificultad de acceso a los vehículos de emergencias, como ambulancias o bomberos, habiendo tenido que lamentar un trágico suceso recientemente.

La mediación en aquel supuesto contó con la participación de los dirigentes públicos así como un despliegue importante de personal técnico de Diputación provincial, que permitió mostrar a los vecinos información relevante que desconocían. Era un asunto complejo, en el que algunas soluciones implicaba suelo rústico e incluso privado, pero se diseñó a través del consenso una hoja de ruta para la gestión de opciones planteadas en la sesión de trabajo. Los acuerdos están llevándose a cabo según lo previsto y hemos recibido el agradecimiento expreso de los vecinos.

Igualmente, ha sido relevante la intervención mediadora en el asunto 22/2389 en el que una asociación de **propietarios de una urbanización**, tras más de 30 años de intentos fallidos para lograr la legalización de aquella, pudieron acordar un proyecto de re-urbanización de la zona por parte del Ayuntamiento.

Por último, en este apartado queremos resaltar varios escenarios, que junto a otras experiencias de mediación en condiciones similares desarrolladas en años anteriores, nos ha motivado para tratar de impulsar una **experiencia piloto de mediación intrajudicial**, la cual ya se ha comentado anteriormente en este informe.

En este sentido, destacan algunos expedientes que, por alguna razón tenían vinculación con el escenario judicial. Si bien la normativa de la Defensoría impide lógicamente la supervisión de los asuntos judicializados, nos han presentado quejas una colectividad de ciudadanos entre los cuales algunos de ellos tenían el asunto judicializado y otros no.

Destacamos tres ejemplos:

- ▶ 1. El expediente 23/3287, en el que celebramos un encuentro para gestionar la preocupación de los propietarios ante las dilaciones por parte de su Ayuntamiento acerca de la labor de control de la gestión de la Junta de Compensación de su urbanización, conforme a las directrices de la sentencia judicial existente.

Los interesados tenían la esperanza de avanzar en su proceso urbanístico contando con la colaboración de su Ayuntamiento, pero sin embargo no hallaban respuesta. La asociación de propietarios le solicitaba conocer las actuaciones que el consistorio tenía pensado adoptar y, por supuesto, encontrar un futuro satisfactorio para la comunidad. La alternativa



de los propietarios era solicitar la ejecución de sentencia. Conseguimos sentarnos en mediación, en unas fechas complicadas (período pre-electoral), pero los ciudadanos agradecieron nuestra intervención que resultó insuficiente ante la falta de compromiso de la alcaldesa. Posteriormente, gracias a un cambio del gobierno municipal, se ofreció mayor accesibilidad con la corporación entrante.

Este expediente de mediación se cerró formalmente sin acuerdo y sin embargo la valoración por el área de mediación es positiva, en la medida que así nos lo trasladan los ciudadanos por lo que la mediación supuso para estas personas en la dilatada trayectoria de incertidumbre y falta de gestión de la administración local en la que el asunto cuando llegó a nosotros.

Las últimas noticias que recibimos de los interesados, son las reuniones iniciadas con la nueva corporación, donde junto a la sentencia, pusieron en valor el resumen de la reunión de mediación, y estaban muy esperanzados de próximos avances.

...

- ▶ 3. El asunto 23/8233 lo presenta un total de 56 vecinos que muestran su desesperación tras la experiencia de los últimos veranos respecto al **suministro del agua en su urbanización**, que además reciben de un pozo ubicado en una localidad cercana, distinta a la que les corresponde como vecindad.

La respuesta municipal a sus demandas que nos facilitan, denota una fractura en la comunicación e información entre los vecinos, pues en la respuesta se les informa de "la existencia de actuaciones por parte de la Comunidad de propietarios de la Urbanización, así como documentos en elaboración, que remitirán a dicha Comunidad de Propietarios".

La situación es compleja y parece que requiere informe de diferentes administraciones y la demora e incertidumbre es lo que provoca a este colectivo solicitar nuestra intervención. Les ayudamos a entender la situación y la oportunidad que puede ser la mediación para avanzar en la resolución, al mismo tiempo de incidir en recuperar la comunicación y entendimiento con la Comunidad de Propietarios que lidera la gestión del asunto frente a las administraciones. Recientemente, nos informan de que se han reunido, les han explicado la situación y que están en conversaciones directas.

En este sentido, se pone en valor el esfuerzo que los servicios del área de mediación realiza en el análisis de los conflictos que nos plantean, en claves de cultura de paz, cuando se deduce que la falta de información, de comunicación y el estado de incertidumbre puede llevar a la ciudadanía a tomar decisiones que en el fondo puede incluso no beneficiarle, al menos en el momento en el que se encuentra el conflicto.

En ese sentido, la gestión mediadora ha supuesto un esfuerzo de tiempo y dedicación a informar pertinentemente al ciudadano, a través de contactos reiterados con los vecinos en la medida que avanzaban en comunicación con su Comunidad, y en esa labor de pre-mediación que les ha permitido por ellos mismos valorar su mejor interés y tomar decisiones respecto a los tiempos y los procedimientos de gestión de forma coherente conforme al interés colectivo.

Este último supuesto muestra cómo ni siquiera una intervención mediadora al uso, sino en el proceso de preparar a las partes para mediar, se clarifican aspectos y se valora la pertenencia al grupo y cómo acciones individuales, que siempre pueden volver a impulsarse, podrían incluso perjudicar.

## 2.4.2. Planeta y Prosperidad

### 2.4.2.6. Urbanismo y ordenación del territorio

#### Queja 21/5809

- ▶ **Administración afectada:** Ayuntamiento de Escacena del Campo (Huelva).
- ▶ **Estado de tramitación:** Abierta, pendiente de respuesta.



- ▷ **Descripción de la actuación:** El promotor nos trasladó que presentó en el Ayuntamiento un escrito denunciando la usurpación de caminos públicos en el entorno del cortijo “Casa Alta”, en término de Escacena del Campo, por ejemplo el camino que va hacia “El Herrero”, el que va desde Peñaloza enlazando con “Los Carneros” hasta su continuidad en “Las Caracozas”, o el camino de “La Mina”, “siendo todos ellos apropiados por la misma persona”, y denunciando que se impedía el libre tránsito por tales caminos.

▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que se impulse en todo lo posible el expediente incoado de oficio en relación con los caminos públicos cortados que son objeto de queja en este término municipal y se nos informe del estado de tramitación de dicho expediente, remitiéndonos copia del último acto administrativo dictado en su seno y, de haberse producido, de la resolución final adoptada.

### Queja 22/1132

- ▷ **Administración afectada:** Ayuntamiento de Granada.
- ▷ **Estado de tramitación:** Abierta.
- ▷ **Descripción de la actuación:** La promotora de la queja, una comunidad de propietarios de una urbanización, denunciaba que el Ayuntamiento de Granada estaba considerando que las calles que bordeaban esta urbanización eran públicas, frente al criterio de la comunidad que estimaba que estos viales eran privados y propiedad de la comunidad. A este respecto, teniendo conocimiento de que el Ayuntamiento, unilateralmente, había cambiado el nomenclator de la calle, dándole un nuevo nombre, se habían dirigido al Consistorio interesando la restitución inmediata de la placa en donde figuraba el nombre de la urbanización, con igual formato y tamaño, y en el mismo lugar de emplazamiento. Petición que no había sido atendida, ni contestada por el Ayuntamiento.

▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN consistente en la necesidad de dictar resolución a la mayor brevedad posible al escrito de la persona reclamante, que resulta objeto de la presente intervención del Defensor del Pueblo Andaluz

## 4.2. Casos de No colaboración. Análisis por bloques temáticos de materias

### 4.2.2.6. Urbanismo y Ordenación del Territorio

No se ha obtenido una respuesta colaboradora de la Administración Pública destinataria en el asunto siguiente:

- ▷ Resolución relativa a la necesidad de verificar el estado de conservación de una casa tras la denuncia por suciedad y presencia de roedores, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Barbate (Cádiz) en el curso de la [queja 21/1556](#).

Por otra parte, en este mismo ámbito se ha rechazado la resolución dictada en el caso siguiente:

- ▷ Resolución relativa a una obra para una ampliación ilegal de un inmueble, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Alcalá la Real (Jaén) en el curso de la [queja 19/4929](#).



# Revista del informe anual

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

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

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

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

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

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

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

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

Un sistema de gestión informado en los principios de la cultura de paz (diálogo, cooperación, solución de problemas), pone a la persona en el centro de su eje de actuación y supone procesos de gestión de asuntos con una mayor adaptabilidad, flexibilidad, transversalidad, y cercanía. En este tipo de reto, tal y como ha manifestado el Defensor en numerosas ocasiones *“es fundamental tener clara la prevalencia del interés general, el equilibrio e independencia de los intereses partidistas y la capacidad de construir consensos a través de la cercanía y el acompañamiento. Todo ello fomentando la cultura de paz, la paz y la justicia, la prevalencia del servicio público y la cooperación, en una gestión más humana de la administración pública”*.

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



Ese entendimiento desde la diferencia y el espacio de interlocución que la mediación procura, forma parte de la respuesta que muchos ciudadanos y ciudadanas esperan recibir. Incluso cuando dicha respuesta no es la esperada, siempre el encuentro abre canales de comunicación directa entre la ciudadanía y su administración, cuyas relaciones perduran en el tiempo, más allá de la disputa planteada. Algo que resulta valioso para nuestras mediaciones, y así lo ha manifestado la ciudadanía incluso cuando no logran un acuerdo específico, es que se sienten escuchados en la mediación y encuentran un espacio para poder explicarse. Valoran obtener información y entendimiento sobre lo complejo de su asunto, y las dificultades que puede encontrar la Administración en su gestión.

En este sentido, la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) en su Informe de 2022<sup>4</sup>, pone en valor la mediación como mecanismo preventivo que contribuye a equilibrar las relaciones de los particulares con la administración. Y en ese enfoque se ha ido forjando la mediación de la Defensoría andaluza.

Por ello, entre los distintos estilos y propuestas para guiar una mediación que encontramos en la literatura científica<sup>5</sup>, la mediación del dPA tiene un marcado carácter facilitador y a veces transformativo en función del asunto. Será clave el análisis riguroso de cada conflicto, sobre el que las mediadoras diseñan su línea de intervención de forma flexible y adaptativa al contexto, de tal forma que no hay dos mediaciones exactamente iguales, aunque versen sobre la protección de los mismos derechos. Se puede apreciar la riqueza y diversidad de matices en las alternativas de solución que se plantean en distintos escenarios y con distintas personas involucradas.

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

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

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

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

Andalucía, con una superficie de 87.599 km<sup>2</sup>, es la segunda comunidad autónoma más grande de España, detrás de Castilla y León, pero es la primera por población, 8.584.147 habitantes según el INE a 1 de enero de 2023. Estamos organizados en ocho provincias, 66 comarcas y 785 municipios.

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

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

4 Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europa member states CEPEJ (2022)

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



En la presentación del Informe Anual de 1986 un parlamentario de uno de los partidos representados en la Cámara andaluza ya decía que “constituía un dato constatable que la institución del dPA era una perfecta desconocida para la inmensa mayoría de los andaluces y que de aquellos que han oído su nombre, muy pocos conocen cuál es su cometido y cuál es su función. Es preciso por tanto, acercar la institución al pueblo, intensificando la difusión de su existencia y competencias en todas las capas sociales y en todas las áreas geográficas de la Comunidad Autónoma andaluza, fundamentalmente en aquellas capas populares y en aquellas áreas geográficas más deprimidas o más subdesarrolladas. Y esto se lleva a cabo a través, tanto de la utilización de los medios de comunicación social, como de los viajes, visitas e intervenciones en actos de todo tipo; es decir, todo aquello que pueda contribuir a que haya un acercamiento, una intensificación del conocimiento por parte del pueblo de lo que es y de lo que significa la institución del Defensor del Pueblo Andaluz”.

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

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

Hoy día creemos que **nuestra institución es conocida, valorada y utilizada por los andaluces y andaluzas**. Si bien es cierto que compartimos en parte esa reflexión de la necesidad de estar más involucrados con la ciudadanía, también queremos ofrecer nuestros servicios de una manera más directa y asequible a toda la ciudadanía.

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

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

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

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

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



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

5. Acercar la institución a la ciudadanía
6. Estrechar relaciones con el movimiento asociativo
7. Escuchar a los Servicios Sociales comunitarios

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

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

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

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

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

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

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

Las visitas realizadas han sido las siguientes:

- ▶ **Almería:** 5 visitas. Almería capital, Comarca de Valle de Almanzora y los Vélez, Olula del Río y Poniente de Almería (El Ejido y Roquetas).
- ▶ **Cádiz:** 11 Visitas. San Fernando y Chiclana, Rota, Sanlúcar de Barrameda, Cádiz capital, Medina Sidonia, Barbate, Conil, Villamartin, Arcos de la Frontera y Jerez de la Frontera.
- ▶ **Córdoba:** 8 visitas. Valle de los Pedroches (Hinojosa del Duque y Pozoblanco); Comarca Subbética (Lucena); Campiña Este (Baena); Valle Alto (Montoro) y Medio del Guadalquivir (La Carlota); Valle del Guadiato y Córdoba capital.
- ▶ **Granada:** 7 visitas. Granada capital; Alpujarras (Órgiva); Loja; Guadix; Baza y Comarca de la Costa Tropical (Motril) y Valle de Lecrín (Dúrcal).
- ▶ **Huelva:** 7 visitas. Sierra de Aracena (Cortegana y Aracena); Huelva capital; El Andévalo (Puebla de Guzmán); Cuenca Minera (Minas de Riotinto) y Huelva Occidental (Ayamonte y Lepe).
- ▶ **Jaén:** 5 visitas: Comarca de Segura y las Villas (La Puerta de Segura y Villacarrillo); Comarca de la Loma (Baeza); Jaén capital, Sierra Morena (Linares).



▶ **Málaga:** 7 visitas. Comarca de la Axarquía (Vélez-Málaga); Sierra de las Nieves (Ojén); Ronda; Algatocin; Casares; Antequera y Málaga.

▶ **Sevilla:** 5 visitas. Comarca de Sierra Norte (Cazalla y Constantina); Écija; Morón; Marchena y Osuna.

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

En dichas visitas, también ha mantenido **reuniones con más de 500 colectivos y asociaciones provinciales y locales que se ocupan de diversas materias:** asociaciones de familiares de enfermos de Alzheimer, asociaciones de Inmigrantes, asociaciones de vecinos, asociaciones de Padres y Madres, asociaciones Pro Derechos Humanos, asociaciones contra las Drogas, asociaciones de Mujeres, Cruz Roja, Cáritas, asociaciones de personas con discapacidad, asociaciones contra el Cáncer, de Enfermos Mentales, asociaciones de Afectados por Enfermedades Raras, Personas sin Hogar, Plataformas de Defensa de la Educación, de Sanidad, Asociaciones de Ciclistas, Ecologistas, etc.

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

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

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

Han sido 40 años poniendo voz a los sin voz, a las personas que no pueden acceder a la plenitud de sus derechos. Queremos **escuchar, atender y proteger a aquellas personas que a veces no son escuchadas debidamente por la administración:** hacer posible el pleno disfrute de los derechos a todas las personas en el marco de un estado social y democrático de derecho que permita ir reduciendo las desigualdades y las situaciones de injusticia social.

## La importancia del Tercer Sector como vertebrador de las políticas públicas

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

A su lado hemos conocido a quienes viven desde hace años en estos asentamientos, poniendo rostro a problemas, que si bien no son anónimos, no se dimensionan de la misma forma desde la mesa del despacho. Nos han dado la voz de alarma ante situaciones extremas como la demolición del Walili en Nijar, que aún siendo una actuación valiente de un Ayuntamiento con objetivos dignos, consideramos que la falta de vertebración a través del Tercer Sector la convirtió en ineficaz para muchos de los moradores en este asentamiento chabolista.

Las **personas privadas de libertad** son también objeto de una estrategia de análisis contando con todos los agentes intervinientes, entre los que se encuentran el Tercer Sector, unos colectivos que también forman parte de los Consejos Sociales Penitenciarios Locales de cada establecimiento. En los distintas visitas a los centros penitenciarios de Andalucía, el Tercer Sector que trabaja en estos establecimientos ha sido un agente primordial e imprescindible para conocer la implementación de las distintas políticas públicas en el ámbito penitenciario.



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

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

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

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

La creación de espacios de diálogo, de reflexión e intercambio de conocimientos potencia el trabajo en red bajo el paradigma del diálogo y la reflexión, siendo por tanto un agente indispensable para la consecución de las 5P de los ODS: **Planeta, Personas, Prosperidad, Paz y alianzas (Partnership)**.

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

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

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

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

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



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

En Andalucía, solo referido al cumplimiento de las metas del ODS 1 que pretende de aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, **se requiere propiciar un marco real de efectividad de las prestaciones sociales**, ya que como vemos a través de las quejas recibidas, son muchos los casos en los que los retrasos son evidentes y lejos de ser un dato más, tienen nombres y apellidos.

**Es necesario superar el carácter asistencialista de las prestaciones** a través de intervenciones que permitan capacitar a las personas para enfrentarse a los desafíos de una sociedad exigente. Los itinerarios de inserción, la formación para el empleo o las cláusulas de inserción social en los expedientes de contratación con la administración, se convierten en buenas iniciativas que si bien ya consta en la normativa de referencia, suelen ser buenas intenciones, sin que por distintos motivos se activen o surtan los efectos previstos.

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

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

El ODS 11 que tiene como finalidad lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, asegurando de aquí a 2030 *“el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”*, está íntimamente relacionado con las carencias que hemos detectado en las quejas analizadas en el Informe Anual 2023. Para que una ciudad sea inclusiva y sostenibles es necesario acabar con las diferencias sociales que en ellas se aprecian con solo pasear desde los centros comerciales hasta los barrios de la periferia. **Las políticas de vivienda son imprescindibles para reducir las desigualdades y facilitar el acceso a un recurso residencial adecuado** a quienes carecen de él o no pueden asumir la rehabilitación del mismo.

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

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

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

Tal y como hemos podido constatar a lo largo de este año 2023, **este tipo de ayudas no solucionan los problemas de quienes, aún disponiendo de recursos económicos, especialmente provenientes del Ingreso Mínimo Vital o de empleos precarios, no se consideran solventes por los propietarios de las viviendas**. Consideramos de relevancia para solucionar algunas de estas situaciones el fomento del alquiler mediante programas de intermediación que ofrezca garantías a los propietarios, tanto del pago de las mensualidades como de la conservación de sus inmuebles.



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

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

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

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

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

Este deterioro residencial se hace más evidente aún en las barriadas de las ciudades que también han sido objeto de atención en el citado informe anual. Entornos que requieren continuar con las actuaciones previstas en la ERASCIS, **poniendo el acento en los programas de inserción laboral además de en aquellas otras actuaciones necesarias para la revitalización socioeconómica.** Así retomar la programación y el compromiso de administraciones gestoras de las políticas sociales, de vivienda, de formación, educación y salud es prioritario. El modelo de gobernanza local, previsto en los Planes Locales de Intervención son los instrumentos adecuados para que **cada Ayuntamiento se convierta en impulsor de las actuaciones programadas,** poniendo el acento en las que tienen carácter transformador además de en otras como los servicios de limpieza, de transporte urbano, de seguridad, de mejora de las instalaciones eléctricas, etc.

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

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

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



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

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

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

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

Incluso, cuando se llama a un teléfono específico de información: Servicio 012 de Información de la Junta de Andalucía, empiezan con una bienvenida eterna: *si quiere sanidad, pulse 1; servicios sociales, pulse 2; estado de carreteras, pulse 3. Y al pulsar, te vuelve a enviar a otros subdirectorios, y cuando salta el que quieres te tienen 15 minutos pendiente y terminan no cogiendo el teléfono.*

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

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

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

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

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

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

### 2. Imposibilidad de contactar con los teléfonos de información

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

*"Llevo una semana intentando hablar con "la agencia de dependencia" y es imposible. Necesito información para reclamar un pago aplazado a cinco años (qué vergüenza) de un dependiente fallecido y quiero enviar solicitud con toda documentación necesaria, pero no hay forma. Estamos hablando de personas de edad avan-*



zada. En el teléfono de la Consejería de Igualdad, no llevan eso, en la Agencia de la Dependencia no lo cogen y la delegación está off. Ruego intenten llamar a los teléfonos y podrán comprobar lo manifestado”.

### 3. Derecho a que sus expedientes se resuelvan en plazo

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

Procedimientos en los que la norma marca un plazo de 2 meses como la Renta Mínima de Inserción Social, están tardando 8 meses; los títulos de familia numerosa acumulan un retraso de 6 meses; las ayudas al alquiler que se deberían resolver en seis meses se duplican en el mejor de los casos; la dependencia, que debe de tardar 6 meses tarda dos años; una pensión de jubilación no contributiva que tiene un plazo de tres meses, se está resolviendo en un año; la valoración de discapacidad que tiene un plazo de seis meses se está tardando 30 meses, y se asume como normal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Hay que ampliar el conocimiento de las prestaciones sociales para evitar que las potenciales personas beneficiarias no las soliciten por simple desconocimiento.



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

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

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

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

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

La protección del medioambiente o el compromiso ecológico eran patrimonio de ciertos grupos políticos alternativos, de determinadas asociaciones o de personas implicadas en el tema por su profesión o por su vinculación personal.

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

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

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

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

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



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

Prueba del interés que ha suscitado el medioambiente en esta Institución desde el comienzo de su andadura es que el primer Informe Especial elaborado por el Defensor del Pueblo Andaluz y presentado al Parlamento de Andalucía llevaba por título “El estado sanitario y ambiental de las playas andaluzas” (diciembre 1991). Un informe que se complementó en octubre de 1995 con un Estudio específico titulado: “ordenación y protección del litoral andaluz: el cumplimiento de las directrices regionales del litoral de Andalucía”.

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

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

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

Precisamente por esta preocupación creciente consideramos necesario en mayo de 2016 realizar un Estudio monográfico sobre esta misma cuestión que se tituló: “La contaminación acústica provocada por la emisión de música no autorizada en establecimientos de hostelería. Incidencia en los derechos constitucionales de la ciudadanía”. Un Estudio que complementamos ese mismo año con la elaboración de una Guía titulada: “El derecho a un domicilio libre de ruidos”.

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

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

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

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

En ese apartado, al analizar la vuelta a la normalidad tras la pandemia, señalábamos que **“las decisiones que adoptemos en esa vuelta a la normalidad deben incorporar ineludiblemente una componente de sostenibilidad ambiental”**. En este sentido, insistíamos en la necesidad de afrontar el problema del **cambio climático** y defendíamos la oportunidad de una **“declaración de emergencia climática y la adopción urgente de medidas de lucha, adaptación y mitigación del cambio climático”**.



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

Seguimos convencidos actualmente de la vigencia de estos planteamientos e incluso el tiempo -y la sequía- nos han dado la razón respecto de otra de las cuestiones que destacábamos en este Informe de 2020: **“es imprescindible para Andalucía que apostemos por políticas de agua que incentiven un uso racional de este recurso”**.

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

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

## Un concepto de territorio, una visión de ciudad

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

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

La ordenación del territorio como concepto surge con posterioridad al nacimiento del urbanismo y con el objetivo de articular y coordinar los espacios ya regulados por la normativa urbanística aplicando a los mismos una perspectiva regulatoria más amplia y una visión espacial más completa.

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

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

Partiendo de esta premisa, muchas de nuestras actuaciones de supervisión de la administración han partido de la problemática particular expuesta en una queja para centrarse en el ámbito de las deficiencias regulatorias o las carencias en la planificación o la ordenación del territorio.

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



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

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

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

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

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

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

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

- ▶ El parque residencial sin ascensor en Andalucía: una apuesta por la accesibilidad. Septiembre 2010
- ▶ Seguridad, accesibilidad y calidad ambiental en los espacios urbanos peatonales de las ciudades andaluzas. Marzo 2014
- ▶ La apuesta por la ciudad en clave peatonal exige acabar con comportamientos incívicos que usurpan el espacio público, entre otros los aparcamientos ilegales y la colocación de cartelera sin autorización municipal. Octubre 2017

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

- ▶ Jornada "Los gobiernos locales ante la nueva agenda urbana". 25 de mayo de 2017
- ▶ Jornada "Ciudades inteligentes, ciudades inclusivas". 20 de octubre de 2016
- ▶ Jornada "Ciudades inteligentes, ciudades sostenibles". 29 de octubre de 2015
- ▶ Jornada "El parque residencial sin ascensor en Andalucía". 28 de abril de 2011



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