

2.

Eje Personas





Por una educación inclusiva, equitativa y de calidad: reto para el cumplimiento del ODS 4 de la Agenda 2030

La Asamblea General de la ONU aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se trata de un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

El Objetivo 4 de dicha Agenda ([ODS 4](#)) se dirige a garantizar **una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos**. Argumenta dicho documento que invertir en una educación de calidad es básico para mejorar la vida de las personas y, por lo tanto, para contribuir al desarrollo sostenible. Solo a través del acceso a la educación de toda la población se puede garantizar un crecimiento económico y social sostenible, así como una mayor preocupación y acción respecto al medioambiente.

De este modo, **la educación está vinculada con otros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** de la [Agenda 2030](#). En concreto, con el ODS 1 que aboga por poner término a la pobreza. No olvidemos que la educación de calidad puede romper el ciclo de la pobreza y marginación al proporcionar a las personas las herramientas necesarias que les permitan mejorar sus condiciones de vida y acceder a mejores oportunidades laborales. Además, la educación de calidad es un factor clave para promover la igualdad de género recogido en el ODS 5 ya que empodera a niñas y mujeres y les ofrece la posibilidad de liderar y participar de manera plena en la sociedad.

A lo largo de los 40 años de existencia de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz. -y también como Defensoría de la Infancia y Adolescencia, con 25 años de existencia- **hemos sido testigos de los significativos avances en materia educativa** en consonancia

con la importancia que la sociedad ha ido otorgando a la educación que reciben niños, niñas y jóvenes, en la convicción de que de ella dependen tanto el bienestar individual como el colectivo.

Ello ha provocado que los sistemas educativos, incluido el andaluz, hayan experimentado una gran evolución, hasta llegar a presentar en la actualidad unas características claramente diferentes de las que tenían en el momento de su creación.

Esta transformación ha tenido su reflejo en las demandas que la ciudadanía presenta ante la Institución.

Atrás quedaron aquellos tiempos en los que el principal reto era conseguir la generalización de la enseñanza obligatoria hasta los dieciséis años, permitiendo con ello la escolarización de toda la población andaluza durante, al menos, diez cursos. En estos momentos las familias y los alumnos aspiran a acceder a centros escolares modernos, con infraestructuras adecuadas, dotados de los recursos personales y materiales necesarios, libres de violencia, donde se encuentren incorporadas las tecnologías de la información y la comunicación y donde se impulse el conocimiento de lenguas extranjeras.

También se exige **una educación inclusiva y no segregadora para el alumnado afectado por algún tipo de discapacidad**, a la par que se demanda recursos, becas y ayudas al estudio para el alumnado con necesidades de apoyo educativo asociadas a sus condiciones sociales desfavorables.

Y para quienes optan por las enseñanzas de Formación Profesional lo que se solicita por la ciudadanía es una oferta amplia y variada de titulaciones, con un acercamiento al tejido productivo y al mercado de trabajo, haciendo posible la conexión entre los centros de enseñanza y la actividad laboral.





Familias y alumnado demandan asimismo que los colegios e institutos de Andalucía cuenten con personal docente cualificado, implicado, responsable y sometido a un proceso de formación permanente.

Solicitan de igual modo una mayor participación en las decisiones del centro que no quede reducida a entrevistas con los tutores y tutoras sino que se extienda a todas las actividades que se propongan, a participar activamente en los consejos escolares y en las asociaciones de madres y padres.

Muchos han sido los esfuerzos y recursos destinados por los poderes públicos de Andalucía para conseguir una educación inclusiva y de calidad en los términos señalados.

Como punto de partida contamos con una ley andaluza de educación que pretende avanzar en aspectos fundamentales para hacer posible una educación andaluza de mayor calidad y que nace con la firme voluntad de contribuir a la creación de empleo y al desarrollo económico de Andalucía. Igualmente la mencionada norma postula por la búsqueda de fórmulas que sean asumidas por toda la sociedad, no sólo por los actores directos de la educación, contando para ello con la participación de todos los estamentos de la sociedad para analizar y mejorar la situación actual del sistema educativo andaluz.

Señalamos también el incremento de las plazas para el acceso a la educación de la infancia de 0 a 3 años; el esfuerzo por la integración del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo; la apuesta por la presencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las aulas; la necesidad de potenciar el aprendizaje de las lenguas extranjeras; o la puesta en práctica del Plan estratégico de innovación educativa, entre otras muchas iniciativas.

Pero estos logros no pueden dislumbrar los retos que aún quedan por delante para conseguir el mencionado ODS 4 y poder cumplir sus diez metas establecidas antes del año 2030.

En este contexto, Andalucía debe continuar luchando contra el abandono escolar, un mal que afecta a España pero que, a pesar de la mejora porcentual producida en los últimos años, parece haberse convertido en crónico en nuestro territorio. Según los últimos datos publicados por el Observatorio para la Infancia de Andalucía, el porcentaje medio de abandono educativo temprano en la comunidad autónoma andaluza es superior al 17%, situándose en más de 4 puntos porcentuales por encima de la media española.

Familias y alumnado demandan asimismo que los colegios e institutos de Andalucía cuenten con personal docente cualificado, implicado, responsable y sometido a un proceso de formación permanente

La administración educativa andaluza también ha de incrementar sus esfuerzos en la plena inclusión del alumnado más vulnerable que, a la postre, son los que se enfrentan a más barreras para acceder a la educación. Y dentro de este colectivo el alumnado afectado por algún tipo de discapacidad adquiere un singular protagonismo. No se trata solo de que el niño o niña

tenga una plaza en un colegio o instituto, preferentemente un centro ordinario, sino de que disponga de todos los medios personales y materiales que necesita para el desarrollo de sus capacidades y habilidades. Sin recursos no es posible la inclusión. Conseguir una correlación real y efectiva entre el grado de integración proclamado oficialmente por la Administración educativa y la capacidad de integración real existente en los centros docentes andaluces debe constituir una prioridad de los poderes públicos.

Por otro lado, las administraciones han de continuar las actuaciones legales emprendidas para la mejora de las instalaciones escolares en lo que respecta a las condiciones térmicas y ambientales. Se debe garantizar las condiciones de habitabilidad y de confort térmico en las infraestructuras del sistema educativo de manera respetuosa y sostenible con el medio ambiente y con la salud laboral. Para esta labor partimos de una singular posición dado que la comunidad autónoma andaluza dispone de un elevado número de inmuebles destinados a centros educativos, mucho de los cuales son de construcción antigua que precisan de reformas y que no pueden ofrecer las condiciones de confort necesarias para impartir y recibir docencia bien por su morfología, tamaño o por sus condiciones climáticas.

En efecto, una gran mayoría de los edificios públicos dedicados a la enseñanza en Andalucía, por haber sido construidos en momentos en los que los criterios constructivos eran menos exigentes o por falta de presupuesto para dotarlos entonces, carecieron en su origen del equipamiento necesario de sistemas de ventilación, climatización y producción de agua caliente mediante energías renovables o sostenibles, al tiempo que los materiales y métodos constructivos no contemplaban consideraciones climáticas o microclimáticas del lugar en el que se ubicaban los inmuebles. Ello implica la existencia de aulas donde el alumnado pasa frío en invierno o calor en las semanas previas a la finalización del curso

escolar, especialmente en los últimos años en los que se están batiendo récords de temperaturas antes de la llegada de la estación veraniega y cuando aún no ha concluido el curso escolar.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación, por otro lado, representan una herramienta fundamental para asegurar una educación inclusiva, equitativa y de calidad que propugna el ODS 4. Nadie pone en duda la importante transformación que estas herramientas han significado en los métodos de enseñanza y aprendizaje. Han dado lugar a un amplio abanico de posibilidades que han eliminado las barreras a la comunicación y la transmisión de la información, ofreciendo numerosos beneficios en diferentes áreas.

Precisamente por la trascendencia de esta nueva modalidad de aprendizaje, las administraciones educativas han de centrar sus esfuerzos en poner término a la brecha digital que afecta al alumnado con mayor vulnerabilidad. Son niños y niñas que no tienen acceso a internet y no disponen de contenidos online; que por su precariedad económica familiar carecen de dispositivos o equipamientos tecnológicos; o también carecen de competencias para hacer un uso provechoso de las herramientas y recursos educativos online.

De otra parte, hemos de estar atentos a la incidencia de la Inteligencia Artificial (IA) en la educación. Esta novedosa herramienta proporciona el potencial necesario para abordar algunos de los desafíos mayores de la educación actual, innovar las prácticas de enseñanza y aprendizaje y acelerar el progreso para la consecución del ODS 4. Sin embargo, dicho instrumento conlleva también de forma inevitable múltiples riesgos y desafíos, que hasta ahora han superado los debates políticos y los marcos regulatorios. En todo caso, la IA no puede ser un nuevo motivo de exclusión para determinados alumnos y alumnas, y su aplicación en contextos educa-

tivos debe responder a los principios básicos de inclusión y equidad proclamados en el mencionado ODS.

A los retos descritos habría que añadir otros no menos importantes como son la necesidad de aumentar considerablemente la oferta de docentes cualificados, implicados, responsables y sometidos a un proceso de formación permanente, y también la mayor participación de las familias en los procesos educativos de sus hijos e hijas.

Queda por delante, sin duda, una ardua tarea hasta el año 2030 para que **la educación** pueda llegar a desempeñar el rol esencial otorgado para el desarrollo sostenible: **la herramienta global más efectiva para conseguir la mejora de la calidad de vida y del medio ambiente de las generaciones futuras.**

La incorporación de las personas con discapacidad al empleo público: antecedentes y retos futuros

30

A pesar del marco de referencia jurídica actual, en estos 40 años, el Defensor del Pueblo Andaluz ha recibido quejas en las que la ciudadanía plantea reparos a la actuación administrativa vinculada al cumplimiento del cupo de reserva legal de plazas de empleo público para personas discapacitadas.

La inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito del empleo, ya sea este público o privado, es un tema de especial relevancia, con repercusión directa en el ámbito social de cualquier país europeo. En estos momentos, nuestro análisis se delimita a la esfera pública, con especial **preocupación** por el cumplimiento de los **cupos de reserva de plazas y las dificultades en el desempeño del puesto**, tras la toma de posesión.

La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz ha mostrado especial sensibilidad hacia este colectivo de personas, evidenciada con múltiples intervenciones a lo largo de los años. Desde el inicio de su actividad en 1984,

la Institución ha mantenido un compromiso constante con la igualdad e integración efectiva de las personas con discapacidad, promoviendo la defensa y protección de los derechos de este sector de la población, especialmente vulnerable y enfrentado a serias dificultades para ejercer en plenitud los principios constitucionales de igualdad de oportunidades e integración social.

Más allá de la casuística de las quejas que, en relación con el tema que abordamos, recibimos de forma continua, trabajos como [“20 años de intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz en defensa de los derechos de las personas con discapacidad en Andalucía”](#) (2003); [“Discapacitados y acceso al empleo de las Administraciones Públicas”](#) (2004); [“Acceso al empleo público para las personas con discapacidad. Medidas positivas para promoverlo”](#) (2016); o la jornada [“La inclusión de las personas con discapacidad como personal docente e investigador en las universidades andaluzas. Del derecho a los hechos”](#) (2018); son algunas de las actuaciones

realizadas por esta Defensoría, a lo largo de los años, en pro de la defensa de los derechos de estas personas en cuanto al acceso laboral en el ámbito público.

El marco legal que ha impulsado la inclusión de las personas con discapacidad en el empleo público se fundamenta en diversas leyes y políticas públicas, tanto a nivel nacional como europeo.

A nivel europeo, es la [Directiva 2000/78/CE](#) del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un **marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación**, el primer instrumento en establecer las bases para favorecer el empleo de las personas con discapacidad. A nivel nacional, es la Constitución Española la que establece la igualdad como un valor superior del ordenamiento jurídico y prohíbe cualquier forma de discriminación, promoviendo la igualdad real y efectiva de todos los ciudadanos, incluidas las personas con discapacidad.

En este sentido, la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, cuyo texto refundido se encuentra aprobado por el [Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre](#), representa un hito importante al determinar que, con respecto al acceso al empleo público, **se reservará en las ofertas de empleo un cupo de plazas** para ser cubierto por personas con discapacidad.

Al respecto de este cupo, el marco jurídico actual parte del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre](#) (en adelante, EBEP), que establece mandatos específicos en su **artículo 59** para garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidad en el acceso al empleo público. Así, en sus ofertas de empleo, la Administración pública deberá reservar un cupo no inferior al 7% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, de las



que, al menos, el 2% lo sea para personas que acrediten discapacidad intelectual, de modo que progresivamente se alcance el 2% de los efectivos totales en cada Administración Pública.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es la [Ley 4/2017, de 25 de septiembre](#), de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, la que, avanzando en lo previsto en el EBEP, determina en su artículo 28 la reserva de plazas en las ofertas de empleo público y en las bolsas de trabajo temporal, disponiendo **un cupo no inferior al 10% de las vacantes** para ser cubiertas entre personas con discapacidad, reservando dentro del mismo un porcentaje específico del **2% para personas con discapacidad intelectual** y un **1% para personas con enfermedad** mental que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33% y añadiendo que, en caso de no cubrirse las plazas vacantes reservadas para el turno de discapacidad, se acumularán a posteriores ofertas hasta un límite del 10%.

Por otra parte, la reciente [Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía](#), fija, entre los principios de actuación que fundamentan la función pública andaluza y local, el de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal en el empleo público de las personas con discapacidad; e **incorpora un nuevo aspecto** al establecer que el cupo de reserva de vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad “se realizará sobre el cómputo total de las vacantes incluidas en la oferta de empleo público o instrumento similar que determine la normativa vigente, y podrán concentrarse las plazas reservadas para personas con discapacidad en aquellas convocatorias de cuerpos, especialidades u opciones de personal funcionario y categorías de personal laboral cuyo desempeño se adapte mejor a las peculiaridades de las personas con discapacidad.” (artículo 109.1).

Siendo este el marco de referencia jurídica actual, subrayamos que el Defensor del Pueblo Andaluz, en sus cuarenta años de historia, lamentablemente, ha recibido quejas en las que **la ciudadanía plantea reparos** a la actuación administrativa vinculada al **cumplimiento del cupo de reserva legal de plazas de empleo público para personas discapacitadas**.

Ya en el informe especial de esta Institución antes mencionado, titulado “[Discapacitados y Acceso al Empleo Público](#)” se recogía lo siguiente: “(...) A pesar de la reserva explícita del 2% que marca la Ley de Integración Social de los Minusválidos de 1982, y después de más de veinte años de vida de esta norma y de otras tantas complementarias, el porcentaje realmente cubierto de plazas no ha llegado anualmente ni siquiera al 0,1%, según datos del Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Discapacidad, (...)”.

Al respecto procede indicar que habitualmente, las administraciones públicas vienen aceptando nuestras resoluciones, en las que recordamos los deberes legales para el cumplimiento normativo y recomendamos la adopción de medidas encaminadas a que se alcanzan numéricamente, al menos, los mínimos legalmente exigibles.

Sin embargo, más allá de lo comentado, venimos observando que se está produciendo una **nueva problemática** relativa a que, si bien la administración convocante cumple con el aspecto numérico de la reserva, y por tanto, se respetan los mínimos legales en torno a los cupos de reserva para personas con discapacidad en el conjunto de las respectivas convocatorias, en la realidad no se cumple con la finalidad última de todo el bloque normativo que trata de garantizar a las personas con discapacidad el acceso al empleo público en condiciones de igualdad.

Nos estamos refiriendo a aquellas convocatorias conjuntas referidas a un número suficiente de plazas de diversas categorías, en las que la administración convocante está **concentrando el mayor número de plazas reservadas a estas personas en categorías inferiores**, de forma que, en la práctica, los restantes puestos quedan o excluidos o muy limitados para la posibilidad de acceso a las personas con discapacidad. Si bien se cumple con el número a que obliga el cupo, no se garantiza a estas personas el derecho al acceso. Ante esta situación, desde esta Institución consideramos necesario que a futuro se respete dicho cupo aplicándolo no en su conjunto sino en todas y cada una de aquellas categorías en que haya número suficiente de puestos a cubrir tal que permita su aplicación, evitando, con ello, la discriminación que supone la mayor concentración de reservas en puestos de categoría inferior.

Esperamos que en el marco de la nueva Ley de la Función Pública de Andalucía, la previsión relativa a la posibilidad de que se concentren las plazas reservadas para personas con discapacidad en aquellas convocatorias de plazas cuyo desempeño se adapte mejor a las peculiaridades de las personas con discapacidad -anteriormente referida-, no resulte una justificación que debilite la finalidad perseguida: garantizar el acceso a la función pública a las personas con discapacidad.

Si bien el gran esfuerzo realizado hasta ahora ha puesto su acento en garantizar el acceso al empleo público de las personas con discapacidades mediante el establecimiento de los cupos de reserva de plazas, ahora queremos referirnos -ya que así lo venimos observando en las quejas que nos llegan- a las **dificultades que surgen en el desempeño del puesto tras la toma de posesión** y a la importancia de la adaptación real de los entornos de trabajo a las necesidades específicas de las personas con discapacidad, para posibilitar tanto la incorporación de la persona al empleo como su desarrollo profesional y promoción interna, pues es la forma de conseguir la

plena inclusión y la efectividad de los referidos cupos de reservas.

En este sentido, esta Defensoría ha venido atendiendo a numerosas personas aspirantes que, tras haber superado el proceso selectivo, nos manifestaban su desesperación ante las numerosas dificultades encontradas para la toma de posesión y posterior desempeño del puesto, hasta el punto de llegar a plantearse la no incorporación.

Por ello, desde esta Institución consideramos que los retos futuros se encuentran en la adaptación necesaria del puesto y en el seguimiento del desempeño. Es necesario abordar el empleo público de las personas con discapacidad desde una perspectiva global, en la que la Administración no se centre únicamente en el acceso, sino que se preocupe por conseguir el éxito de la incorporación de todas estas personas proponiendo medidas que garanticen el desempeño, la permanencia y el progreso con carácter general. En este sentido, significar nuestra actuación de oficio, [queja 22/7409](#), en la que hacemos un análisis extenso de este tema.

Como conclusión de todo lo expuesto, remarcar que la incorporación efectiva de personas con discapacidad en el empleo público es más que un mandato legal; es un indicativo clave de una sociedad avanzada, equitativa y diversa.

Intervenciones públicas ante situaciones de riesgo desde el enfoque de los derechos de niños y niñas

34

“Nos enfrentamos a un fenómeno de suma complejidad ante la pluralidad de factores que pueden tener incidencia en la situación de riesgo, por la especial vulnerabilidad de sus protagonistas, por la pluralidad de administraciones con competencia en la materia; y, también, por las extraordinarias consecuencias que una negligente o inadecuada intervención puede acarrear en la vida del niño o la niña”.

La Agenda 2030 de Naciones Unidas ha situado por primera vez la dignidad de la infancia y su derecho a vivir sin temor ni violencia como una prioridad en la agenda internacional de desarrollo. La [meta 2 del 16 Objetivo de Desarrollo Sostenible \(ODS\)](#) señala el fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños como medida para promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas.

Por otro lado, las normas sobre protección a la infancia y adolescencia en todos los territorios reconocen **el derecho del niño o niña a crecer en un entorno familiar adecuado para su desarrollo**. Conforme a este principio, el interés superior del niño, niña o adolescente representa el criterio rector a seguir en cualquier decisión que pueda afectarle, prevaleciendo sobre cualquier otro interés legítimo que esté en juego, incluido el de padres y madres. Dicho principio se orienta, por tanto, al mantenimiento de la persona menor de edad en el medio familiar de origen salvo que no sea conveniente para su interés.

Ocurre que, en ocasiones, las familias no garantizan los apoyos y atenciones que el niño o niña requiere, lo que puede ocasionar un daño en su desarrollo o la limitación de las posibilidades del ejercicio pleno de sus derechos. Se producen en tales casos **unas situaciones de riesgo que requieren de intervenciones de las administraciones públicas**. Intervenciones que permitan salva-

guardar y restituir los derechos de las personas menores protegidas, mediante una actuación en su propio medio, haciendo posible disminuir los factores de riesgo y potenciar los de protección. Se persigue, en definitiva, que el niño pueda continuar en su entorno familiar sin menoscabo de su bienestar ni de su desarrollo.

Han sido muchas las actuaciones realizadas a lo largo de los 40 años de trabajo de esta Institución ante situaciones de riesgo de niños y niñas reflejadas en los informes que anualmente se han presentado ante el Parlamento de Andalucía. En dichos documentos se ha puesto de manifiesto la inseguridad jurídica existente en torno a la figura de la situación de riesgo debido a la ausencia de una regulación que diera cobertura a las diferentes intervenciones públicas; que contemplara el procedimiento a seguir; que estableciera los derechos y obligaciones de las familias; y que reconociera el derecho de la persona menor de edad a ser escuchada.

La reforma de la [Ley de Protección Jurídica del Menor de 2015](#) puso término a este vacío legal al **desarrollar de forma integral la figura de la situación de riesgo**. Su regulación prevé que el proyecto de actuación ante dicha situación pueda ser consensuado con los progenitores u otros responsables legales, respondiendo así al principio de primar las soluciones consensuadas frente a las impuestas. En caso de que la familia se niegue a su suscripción o no colabore posteriormente en el mismo, se declarará la situación de riesgo mediante resolución administrativa, a fin de garantizar la información de cómo deben actuar para evitar una ulterior declaración de desamparo.

Con posterioridad, la [Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia \(LOPVI\)](#) detalla los diferentes indicadores de riesgo a tener en cuenta.

Son ejemplos de estas situaciones la negligencia en el cuidado de las personas menores de edad, la existencia de un hermano o hermana declarado en situación de riesgo o desamparo, la utilización del castigo habitual y desproporcionado y de pautas de corrección violentas, la evolución negativa de los programas de intervención, las prácticas discriminatorias, por parte de los responsables parentales, contra los niños, niñas y adolescentes que conlleven un perjuicio para su bienestar y su salud mental y física, la identificación de las madres como víctimas de trata, las niñas y adolescentes víctimas de violencia de género y, con carácter general, cualquier otra circunstancia que implique violencia sobre las personas menores de edad que, en caso de persistir, pueda evolucionar y derivar en su desamparo.

El interés superior del niño, niña o adolescente debe prevalecer sobre cualquier otro interés legítimo, incluido el de padres y madres

Sea cual fuese el indicador de riesgo, se precisa de una intervención de las administraciones públicas que debe ir dirigida a eliminar, reducir o compensar las dificultades que están afectando al niño o niña. **Mediante esta intervención pública se ha de evitar que el problema se agrave o cronifique** y, por tanto, se haga necesario adoptar decisiones mucho más traumáticas y de mayor coste individual, familiar y social como es la declaración de desamparo y, por tanto, la separación de la persona menor de edad de su entorno familiar.

Nos enfrentamos a un fenómeno de suma complejidad ante la pluralidad de factores que pueden tener incidencia en la situación de riesgo, por la especial vulnerabilidad en la que se encuentran sus protagonistas, por la pluralidad de administraciones con competencia en la materia; y, también, por las extraordinarias consecuencias que una negligente o inadecuada intervención puede acarrear en la vida del niño o la niña.

En los últimos tiempos se han realizado significativos avances para proteger a la infancia y adolescencia en riesgo. Sin embargo **dichos esfuerzos aún resultan insuficientes**.

El trabajo de esta Defensoría permite comprobar que se precisan de mayores medidas preventivas para evitar que el riesgo llegue a producirse. También somos testigos de cómo las medidas no llegan a todas las personas que las necesitan, de manera singular a las familias en situación de vulnerabilidad social. Y es que las intervenciones públicas ante el riesgo se producen en muchas ocasiones de forma tardía, cuando el problema se ha agravado o cronificado, y no es posible ya su reversión.

Por otro lado, nuestro trabajo nos permite constatar también la escasez de recursos personales para atender el riesgo. Este déficit se manifiesta con especial intensidad en los servicios sociales a los que se les encomienda el trabajo con la familia y el niño o niña en riesgo. La presión asistencial por la sobrecarga de trabajo dificulta un modelo eficaz de acompañamiento a padres y madres en el desempeño adecuado de sus funciones parentales ante situaciones de riesgo.

Asistimos a problemas de coordinación y colaboración entre todas las administraciones que han de intervenir en este delicado proceso, especialmente entre los servicios sociales y la Entidad Pública. La pluralidad de administraciones que intervienen en estos procesos

provoca en muchas ocasiones la fragmentación en la intervención.

Y hemos de lamentar la carencia de datos objetivos que permitan conocer con rigor y exactitud el número de niños y niñas que se encuentran en situación de riesgo en nuestra comunidad autónoma. La dificultad para conocer estos antecedentes así como los recursos humanos y económicos implicados y los resultados obtenidos tras la intervención de las administraciones públicas dificulta -cuando no hace inviable- el establecimiento de unas políticas públicas en materia de infancia que haga posible la planificación, diseño y establecimiento del sistema de atención a la infancia y adolescencia, evaluar dichas políticas, y formular propuestas de mejora.

En una materia tan delicada, y atendiendo a la fragilidad y vulnerabilidad de las personas afectadas, las defensorías del pueblo de España han dedicado la [36 Jornadas de Coordinación](#) al **análisis de las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia**.

El Taller I de las mencionadas jornadas titulado “Las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia: análisis de instituciones garantistas desde un enfoque de Derechos del Niño”, se celebró en la ciudad de Sevilla los días 18 y 19 de septiembre de 2022. Este documento contiene una serie de conclusiones y recomendaciones con el propósito de mejorar la atención a la infancia y adolescencia en situación de riesgo.

La Defensoría andaluza, testigo y promotora de los importantes avances que se han producido en los derechos de las mujeres

El Defensor del Pueblo Andaluz, como comisionado del Parlamento de Andalucía, designado para proteger los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía andaluza, ha puesto en cuestión cuando ha sido necesario el cumplimiento y la efectividad de la igualdad de género

El 1 de diciembre de 2023 el Defensor del Pueblo Andaluz cumplió cuatro décadas en las que esta Institución ha sido testigo de la transformación de la sociedad andaluza y de los importantes **avances** que se han producido **en los derechos de las mujeres**, y ha acompañado, **supervisado** y puesto en cuestión cuando ha sido necesario el cumplimiento y la **efectividad de la igualdad de género**.

Su compromiso con la igualdad de género y trato ya quedó reflejado en la [Estrategia 2021-2024](#) como **uno de los valores que marcan la actuación de esta Institución** y como uno de sus objetivos desde una doble

perspectiva: tanto de forma interna en la gestión de su personal y funcionamiento, a través del Plan de Igualdad, como en su labor de atención a la ciudadanía y supervisión de las administraciones públicas, comprometiéndose a seguir avanzando en la integración de la perspectiva de género en sus actuaciones.

En cuanto al primero de los aspectos, hacia dentro de la Institución, **el 8 de marzo de 2023**, día de gran simbolismo por ser reconocido oficialmente por las Naciones Unidas como Día Internacional de la Mujer, aprobó su vigente [Plan de Igualdad](#), asumiendo como principio la propia ejemplaridad de la Institución.

Respecto al segundo, es voluntad del Defensor del Pueblo Andaluz asumir su responsabilidad como comisionado del Parlamento de Andalucía, designado para proteger los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en que el principio de igualdad de género se cons-

tituya como base de intervención y **transformación de las políticas públicas** y coadyuvar para **reducir las desigualdades y brechas de género persistentes en nuestro territorio** a fin de que que todas las andaluzas y andaluces disfruten de una igualdad real y efectiva en todos los ámbitos de la vida.

La igualdad entre mujeres y hombres es un **principio jurídico universal** reconocido en el orden internacional, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas, como en el Consejo de Europa y en la Unión Europea, que ha tenido su traslación en numerosos instrumentos de derechos humanos y en la jurisprudencia de organismos internacionales.

Este principio también está recogido a nivel nacional en la Constitución Española y en la abundante legislación aprobada por las Cortes Generales y los parlamentos de las comunidades autónomas, de manera singular en las últimas dos décadas.

En nuestra Constitución, el artículo 14 recoge el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, y el artículo 9.2 establece que los poderes públicos promoverán las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, removerán los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitarán la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social. **Se trata, pues, no solo de un**



mero reconocimiento, sino de un mandato claro de actuación a los poderes públicos.

La Comunidad Autónoma de Andalucía asume en su Estatuto de Autonomía para Andalucía un fuerte compromiso en esta dirección, afirmando en el artículo 10.2, como uno de sus objetivos básicos, que **la Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces**, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social. Asimismo, en su artículo 15 se garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos y en su artículo 14 de prohibición de la discriminación, prohíbe particularmente la ejercida por razón de sexo.

Más allá de la igualdad formal ante la ley y su consideración de principio informador del ordenamiento jurídico, el poder legislativo ha establecido obligaciones concretas y **pautas generales de actuación de los poderes públicos en relación con la igualdad de género.**

Así, la [Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres](#) estableció políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad (incluidas las llamadas acciones positivas), integró en nuestro país el principio de transversalidad y los instrumentos para su integración en la elaboración, ejecución y aplicación de las políticas públicas en España, tanto estatales como autonómicas y locales.

A este mandato hemos de añadir en nuestra comunidad autónoma la [Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía](#), cuyo objetivo principal es garantizar la vinculación de los poderes públicos en el cumplimiento de **la transversalidad como instrumento imprescindible para el ejercicio de las competencias autonómicas en clave de género.**

La transversalidad de género es, por tanto, un mandato normativo vinculante, tanto para las administraciones públicas andaluzas que debemos supervisar, como para esta Institución. No se trata de una aplicación esporádica de medidas puntuales sino de la aplicación de **políticas transversales de género que supongan un cambio estructural y social.**

Así, la transversalidad constituye un enfoque que tiene en consideración las **diferencias entre las condiciones de vida, las situaciones sociales, económicas y culturales y las necesidades de mujeres y hombres** en todas las fases de la intervención pública, y que considera que **la acción pública no es neutra al género** por el hecho de ser diseñada y aplicada sin distinguir entre hombres y mujeres sino que, por el contrario, existe una realidad de desigualdad de género, en ocasiones invisibilizada, que si no se advierte y atiende correctamente, corre el riesgo de profundizar en la desigualdad.

Llegados a este punto, el reto ahora es dónde estamos y hacia **dónde vamos en igualdad de género.** En este sentido, la [Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible](#) ha supuesto un importante impulso en el compromiso de la comunidad internacional para el logro de la igualdad de género situándola como prioridad a través de su Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 5 y reconociendo que su consecución y el empoderamiento de las mujeres y las niñas contribuirá decisivamente al progreso respecto de los restantes ODS.

Según el [Índice de Género de los ODS de 2022 desarrollado por Equal Measures 2030](#) (una cooperación global de redes feministas, sociedad civil, desarrollo internacional y sector privado), publicado en 2023, **España se encuentra en el puesto 12º de los 144 Estados miembros de Naciones Unidas**, con un total de 84,4 puntos del total de 100 del índice de género y con una mejora de 2'5 puntos respecto a la situación de 2015. Se trata

sin lugar a dudas de una buena posición, que nos sitúa por delante de muchos vecinos europeos como Francia (17°), Reino Unido (18°), Alemania (21°), Portugal (23°) o Italia (32°) y de grandes potencias y democracias consolidadas como Australia (14°), Canadá (16°), Japón (35°) o Estados Unidos (38°).

[España se destaca especialmente en el ODS 5](#), relacionado directamente con la igualdad de género, **donde ocupa el primer lugar a nivel mundial**, lo que refleja los esfuerzos realizados en promover el empoderamiento de mujeres y niñas.

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en el orden internacional, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas, como en el Consejo de Europa y en la Unión Europea

40

Sin embargo, son preocupantes los resultados de nuestro país desde el punto de vista de género en el ODS 1 (Poner fin a la pobreza en todas sus formas), en el que descendemos bruscamente hasta la posición 51°. Si prestamos atención a los indicadores de los ODS en los que el índice de género de España es más mediocre, en relación con otros países europeos, podemos concluir que **la feminización de la pobreza, la violencia de género o la vulnerabilidad climática son algunos de los retos más apremiantes** de nuestro país en materia

de igualdad de género para cumplir con los ODS desde la perspectiva de género.

En particular, uno de los retos que se antojan mucho más acuciantes a raíz de los datos reales, son las situaciones de violencia y discriminación de la mujer por su condición de género.

Este año de 2023, la cifra registrada de víctimas mortales de la violencia de género en España rompió la tendencia descendente observada en los años anteriores, siendo el peor dato desde 2015, conjuntamente con el de 2019. Además, **el verano de 2023 fue uno de los más trágicos en violencia machista de los últimos 20 años**, con 16 mujeres asesinadas.

Sin entrar en datos oficiales desagregados por comunidades autónomas, sí sabemos que **alrededor del 30 % de las víctimas eran residentes en Andalucía**. Si bien es cierto que Andalucía es la región más poblada de España, la tasa de feminicidios registrados solo en 2023 prácticamente duplica el porcentaje que representa su población en el conjunto nacional.

En aproximadamente el 75 % de los casos no existía denuncia previa, dato que resulta fundamental a la hora de activar las políticas necesarias para que las víctimas sientan que en caso de denunciar se pondrán en marcha todos los mecanismos de protección necesarios y también, cuando no lo hagan, que su entorno denuncie.

Estas cifras **no son opiniones, creencias o ideologías, sino datos contrastados por organismos oficiales**. Pero como hemos dicho, en la gran mayoría de los casos no había denuncia previa, por lo que **la realidad de la violencia contra la mujer va mucho más allá de las cifras de denuncias, condenas o muertes**.

En este sentido, resulta muy relevante la [Encuesta Europea de Violencia de Género](#) (EEVG), coordinada por Eurostat (la oficina estadística de la Unión Europea) y publicada en 2023, debido a la necesidad de disponer de datos sobre violencia contra la mujer armonizados en Europa. La encuesta revela la **prevalencia en nuestro país de diferentes tipos de violencia contra las mujeres** y, así, nos muestra una perspectiva más amplia: las violencias que las mujeres residentes en España de 16 a 74 años hayan querido y/o podido compartir, si bien los datos deben tomarse con cautela en el sentido de que existen diversos factores culturales, sociales y personales que pueden hacer que las mujeres entrevistadas no compartan sus experiencias de violencia. Para ello, se ha entrevistado a 6.465 mujeres en el año 2022.

Por lo que respecta a **violencia dentro de la pareja**, del total de mujeres residentes en España que tienen entre 16 y 74 años y que han tenido pareja alguna vez, se estima que **el 28,7 % ha sido víctima de algún tipo de violencia en la pareja o expareja**. Diferenciando según el tipo de violencia, se reflejan los siguientes datos: el 27,8 % ha sufrido violencia psicológica; el 12,7 %, violencia física, incluyendo amenazas y el 6,7 % ha sufrido violencia sexual.

Respecto al acoso sexual en el trabajo contra las mujeres, en la EEVG se estima que del total de mujeres residentes en España que tienen entre 16 y 74 años y que ha trabajado alguna vez en su vida **el 28,4 % ha sufrido acoso sexual en el trabajo** en algún momento de su vida.

La intermediación para el alquiler: un recurso imprescindible para la población más vulnerable

42

La búsqueda de una vivienda en régimen de alquiler se convierte en un objetivo casi imposible para quienes no disponen de rentas económicas o éstas son escasas, cuestión que se dificulta más cuando no se tiene una nómina con la que responder a los pagos de la mensualidad ni quien te avale.

En la Defensoría se reciben quejas que nos trasladan las dificultades para encontrar una vivienda de alquiler, en un mercado en el que los precios suelen estar por encima de la capacidad económica de las personas sin recursos estables cuando no sin ingresos, y sin un parque público de viviendas que dé respuesta a sus necesidades.

Ni tan siquiera quienes son beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital, que por sus características ofrece una respuesta a familias con ingresos insuficientes, reúnen condiciones para contratar un alquiler en el mercado privado.

Es una de esas situaciones de desamparo que se produce dejando a las personas indefensas para propiciar a sus familias un techo en el que residir. Es cuando acuden a la administración, principalmente a los servicios sociales solicitando una solución a sus problemas.

Si bien existen algunos programas para ofrecer ayudas puntuales, como son las ayudas de emergencia de los ayuntamientos, éstas precisamente por ese carácter “puntual” no aportan la solución al problema, dado que la situación de vulnerabilidad económica de una persona no revierte en pocos meses, es más se agrava con el tiempo.

Las **ayudas al alquiler para personas vulnerables**, contempladas en el [Plan Vive](#) (Plan de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía), aunque aportan un tiempo de estabilidad económica a quienes encuentran un alquiler asequible, tampoco es una solución que resuelva este tipo de problemas dado

que la principal dificultad se encuentra en buscar un arrendador que esté dispuesto a fiarse de la capacidad económica del arrendatario.

Es aquí cuando cobra una especial importancia los programas de intermediación para el alquiler. En las quejas tramitadas hemos podido conocer algunas prácticas de referencia que han podido dar respuestas a quienes han necesitado un respaldo para afianzar el alquiler de la vivienda.

Así el Plan de Ayudas al acceso a una vivienda de alquiler a familias en situación de exclusión social y necesidad urgente de vivienda del [Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga](#) (en adelante IMV), puede ser tenido en cuenta como un referente para el apoyo de quienes encuentran dificultades para la búsqueda del alquiler y no disponen de una red de apoyo familiar.

Es ésta una ayuda de carácter excepcional y urgente para el pago del alquiler de la vivienda habitual, de quienes estando **empadronados en el municipio de Málaga**, con la antigüedad que se publiquen en las bases de la convocatoria, se **encuentren en situaciones de exclusión social y con necesidad urgente de vivienda**, que deberán ser valoradas por el Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Málaga.

Para obtener la condición de beneficiario de esta ayuda, se ha de **ser solicitante del Registro Municipal de Demandantes** y aportar “una propuesta de contrato de arrendamiento de vivienda” sometido a la Ley 29/1994 de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos con destino a residencia habitual y permanente.

Unas **ayudas con carácter plurianual**, previstas para cuatro años, pudiendo prorrogarse hasta un quinto, que se van reduciendo con el paso de las distintas anualidades desde el 100% de la renta mensual hasta el 30% en el último semestre del cuarto año.

Las ayudas se abonan a la persona arrendadora tras la firma del contrato por adelantado, más la fianza y los honorarios profesionales que generan las búsquedas y gestión del arrendamiento de la vivienda, siendo éstos últimos conceptos necesarios para facilitar la búsqueda de vivienda.

En las quejas tramitadas hemos podido conocer algunas prácticas de referencia que han podido dar respuestas a quienes han necesitado un respaldo para afianzar el alquiler de la vivienda.

Si bien el contrato de arrendamiento se suscribe entre arrendador y arrendatario, asumiendo éstos últimos todas las obligaciones legales que les corresponden por tal relación jurídica, sin que el IMV forme parte del contrato, **se suscribe en dependencias municipales y ante un empleado municipal** o facultativo designado, debiendo comprobar previamente que la vivienda se encuentra en un estado de habitabilidad idóneo y que la renta se ajusta al mercado.

Una cuestión ésta que aporta una **doble seguridad, a los propietarios** de las viviendas al conocer que los inquilinos cuentan con un respaldo económico y por otro lado **a los inquilinos** que accederán a un inmueble en condiciones adecuadas para su uso.

Hemos de destacar las referencias a los compromisos que han de asumir las personas beneficiarias, dado que

por sus especiales características requieren un apoyo para superar los obstáculos que les impiden acceder al mundo laboral en igualdad de condiciones.

Así, entre los requisitos a tener en cuenta para la valoración de las unidades familiares se contempla un **compromiso de colaboración mediante la firma de un proyecto de intervención social** tanto por el personal profesional encargado del seguimiento como por las personas, que, formando parte de la unidad familiar, deben cumplir los compromisos socio laborales, que serán objeto de seguimiento cada año para poder renovar la ayuda.

Cada miembro de la unidad familiar que haya firmado el compromiso deberá realizar las acciones relacionadas con la búsqueda activa de empleo, a través de la realización de los currículos, la asistencia a determinados cursos de formación acordados en base a sus características formativas y laborales que posibiliten el fomento de la inserción sociolaboral como medida prioritaria de la intervención social, a renovar su tarjeta de demanda de empleo y a cuántas iniciativas se requieran para mejorar su empleabilidad.

Por su parte, **Provivienda**, contempla un Programa de Mediación en Alquiler, entre propietarios y quienes tienen dificultades para acceder a una vivienda. Un proyecto que se dirigió en su inicio a los jóvenes y que posteriormente se amplió a otros grupos de riesgo de exclusión.

Conforme se indica en su página web, a través de los distintos programas ha creado una bolsa de viviendas que **ofrece tranquilidad a las personas propietarias** gracias al seguimiento del contrato, ofreciendo una serie de servicios gratuitos relacionados con la selección de inquilinos, formalización del contrato, etc. Una mediación que añade un valor social a las gestiones del

alquiler dado que de otra forma las personas inquilinas no hubiesen podido acceder a un recurso residencial.

Es por tanto **la mediación un programa necesario que necesita de respaldo público de las distintas administraciones**, tal y como se puso de manifiesto en la [queja de oficio 17/0036](#). Teniendo como marco tanto la Ley 4/2013 de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la vivienda, como la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la Vivienda en Andalucía, se valoró el impacto en la ciudadanía del Programa de intermediación en el Mercado del Alquiler de vivienda en Andalucía y el de Cesión de viviendas a Entes Públicos, para el alquiler a un precio asequible a aquellas personas previamente inscritas en los registros municipales de demandantes de vivienda protegida.

El denominado Plan PIMA, que a priori no pareció haber tenido un calado en la población destinataria, que entendíamos requería una reflexión al amparo de la normativa vigente, el anterior plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020 y en concreto al artículo 41 y 43 que regulaba los programas de intermediación y de alquiler de edificios deshabitados, como medidas de fomento del parque residencial de viviendas de alquiler.

En los distintos informes que hemos recibido de la hoy Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda se ha puesto en conocimiento la necesidad de potenciar el mercado del alquiler dentro del sector más desfavorecido de la sociedad reformulando dicho programa.

En este sentido, se trabajó en un proyecto de modificación de la orden de 17 de marzo de 2013 que flexibilizara los requisitos para poder acceder a este tipo de ayudas como eran la eliminación de disponer de ingresos mínimos, la simplificación del proceso de subvención y la ampliación del mercado potencial de viviendas en

arrendamiento, eliminando el requisito de que la vivienda haya permanecido deshabitada en los tres meses anteriores a la formalización del contrato de alquiler.

El 17 de octubre de 2018, se publicó la Resolución de 4 de octubre del mismo año, de la Secretaría General de Vivienda, por la que se efectúa convocatoria de ayudas para la concesión de pólizas de seguro de impago de renta y de defensa jurídica, así como multirriesgo de hogar, que dé cobertura a los contratos de arrendamiento que se concierten dentro de los programas previstos en la Orden de 17 de octubre de 2013, contemplándose en

la misma un plazo de presentación de solicitudes hasta el 30 de octubre de 2019.

Una convocatoria que no tuvo el éxito esperado dado que, tal y como se expuso en un informe posterior, las personas propietarias de viviendas no deseaban incluirlas en las bolsas creadas a tal efecto, quizás provocado por el procedimiento administrativo que aportaba una complejidad añadida a los portales web de intermediación de viviendas. Tras valorar estas dificultades, se procedió desde la propia Consejería a derogar expresamente la mencionada Orden en el contexto del Plan



Vive en Andalucía, de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Andalucía 2020/2030.

Tras la valoración de la información aportada en años anteriores, en 2022 se consideró dirigir a la Consejería [Resolución](#) en el sentido de Sugerir que se *“revisen los criterios y requisitos por los que anteriormente se ha regido el Plan PIMA, a fin de corregir los problemas que pudieron dar lugar a su fracaso, debiéndose valorar, especialmente, la necesidad de participación de los agentes o entidades colaboradoras”*

Ante la mencionada Sugerencia, en marzo de 2023 se aporta un informe en el que nos trasladan los programas destinados a satisfacer el derecho a la vivienda, como son el programa de fomento del parque público de viviendas protegidas en alquiler, el Bono Alquiler Joven y las líneas referidas a ampliar la oferta de viviendas en alquiler a través del programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, entre otras.

Unas ayudas que si bien son necesarias para la población más vulnerable, no ofrecen en muchos casos soluciones a quienes, tal y como hemos puesto de manifiesto, buscan una vivienda encontrándose con la desconfianza de la persona propietaria.

Es por ello que, a juicio de esta Defensoría, **es necesario contar con un programa de intermediación del alquiler que ofrezca una mediación real y efectiva entre propietario e inquilino teniendo en cuenta algunos de los principios rectores antes mencionados como son el carácter plurianual de las ayudas, la intervención de personal de la administración que ofrezca seguridad tanto a los inquilinos como a los propietarios, incluyendo compromisos de inserción sociolaboral que mejore la situación socioeconómica de las personas destinatarias a través del mercado laboral.**

La humanización del sistema sanitario andaluz; innovación normativa y prácticas asistenciales por la dignidad de las personas

*En el presente artículo analizaremos brevemente la importancia de los derechos humanos en las etapas críticas de la vida: **el nacimiento y la muerte**. Los avances que se han producido, en primer lugar, respecto a los derechos en el parto, nacimiento y puerperio, y en segundo lugar en los derechos al final de la vida, de los que esta Institución **ha sido testigo, promotora y garante, avanzando a la par que la ciudadanía a la que defiende**.*

La protección y el reconocimiento de los derechos humanos en las etapas críticas de la vida, específicamente en el nacimiento y la muerte, representan uno de los fundamentos más profundos del respeto a la dignidad humana. Estos momentos, marcados por su intensa vulnerabilidad y trascendencia, exigen una atención especial por parte de la sociedad y las legislaciones, asegurando que cada persona sea tratada con el máximo respeto, cuidado y compasión.

La **evolución de la sociedad y de la legislación española y andaluza** en las últimas cuatro décadas refleja una **creciente sensibilización hacia estos derechos**, marcando un progreso significativo en cómo la sociedad aborda estas etapas vitales. Este reconocimiento legislativo no solo protege a los individuos en momentos de gran vulnerabilidad sino que también subraya el compromiso colectivo con la dignidad humana en todo el espectro de la vida.

En este escenario, fue de gran importancia el entonces “nuevo paradigma” de la **autonomía del paciente**. Así, [la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, de Autonomía del Paciente](#), **marcó un antes y un después** en el reconocimiento de los derechos de los pacientes, mereciendo mención especial el consentimiento informado, el derecho a la información y la regulación sobre instrucciones previas, el documento por el cual las personas mayores de edad pueden manifestar anticipadamente su volun-

tad sobre los cuidados y el tratamiento de su salud, llegado el caso de no ser capaces de expresarla personalmente.

Por lo que respecta al **momento del nacimiento**, asociaciones de profesionales de la salud y de usuarias trabajaron durante años con el objetivo de alcanzar las metas propuestas en las Recomendaciones de la OMS sobre el Nacimiento alcanzadas en la [“Declaración de Fortaleza de 1985”](#). El enfoque principal es la implementación de protocolos actualizados para el seguimiento del embarazo, manejo del parto y nacimiento, cuidados postparto y atención durante el periodo neonatal, de acuerdo con los últimos hallazgos científicos.

En España, desde el año 2007 en adelante, las [Estrategias de Atención al Parto Normal](#) del Ministerio de Sanidad han influido significativamente en la práctica médica, promoviendo el respeto a la voluntad de la mujer durante el parto, el contacto piel con piel inmediato y la lactancia materna, y fortaleciendo el enfoque de género en las políticas de salud.

La [Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva](#) y de la interrupción voluntaria del embarazo, y recientemente la [Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero](#), por la que se modifica dicha ley, también inciden en derechos relacionados con el parto, como la intimidad, el respeto a las decisiones personales y el acceso a una atención de calidad.

En el ámbito andaluz hemos de mencionar el [Proyecto de Humanización de la Atención Perinatal en Andalucía](#), que se inició en 2007, y el [Plan de Humanización del Sistema Sanitario Público de Andalucía](#), aprobado mediante acuerdo del Consejo de Gobierno el 13 de abril de 2021.

En los últimos años se están reclamando **prácticas más respetuosas en el parto** y con mayor participación activa de la madre, así como la eliminación y revisión de algunas prácticas clínicas consideradas por organismos internacionales como **“violencia obstétrica”**, por las cuales el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de la ONU ha llegado a condenar al Estado español en tres ocasiones, en una de ellas por hechos ocurridos en el año 2009 en el Hospital Virgen del Rocío de Sevilla.

Como muestra de ello, **esta Institución se ha interesado ante centros hospitalarios del sistema sanitario público de Andalucía** por la observancia del contacto piel con piel también en los partos por cesárea, conforme a las evidencias de los beneficios indudables que del mismo se derivan para los recién nacidos





JORNADA

Bioética y Salud Mental: raíces comunes en la atención a los mayores, infancia y adolescencia

Jueves, 13 DE ABRIL DE 2023
Salón de actos
Delegación Territorial de Salud y Consumo
CÁDIZ

Organiza:
dPA defensor del pueblo Andaluz

Colabora:
Junta de Andalucía
Comunidad de Salud y Familia

durante las primeras horas de vida, cuestión respecto a la cual hacemos referencia en el apartado correspondiente a “Perspectiva de género en las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz” del Informe Anual 2023, nos referimos a la importancia de la **“humanización” de las cesáreas**.

Asimismo, esta Institución ha venido reclamando que el enfoque de atención humanizada debía poner la mirada igualmente en la **pérdida perinatal** y la atención que la situación requiere, entendiendo la pérdida en un sentido temporal más amplio que la que contempla la norma general.

Así, en el año 2003 ya formulamos una [Resolución](#) sobre la actuación hospitalaria en el caso de una mujer interna en un centro penitenciario que dio a luz en el hospital a los seis meses de gestación a un bebé que nació sin constantes vitales. La madre manifestaba que apenas se le había facilitado información sobre la causa de la muerte, por lo que recomendamos que se adoptasen las medidas oportunas para que, ante el fallecimiento de criaturas nacidas tras un parto pretérmino, se informase suficientemente sobre la causa.

Sobre esta cuestión seguimos insistiendo en el año 2020 al hilo de la queja presentada por una mujer que sostenía que tanto la comunicación en la ecografía de 12 semanas de que los dos bebés que esperaba no tenían latido como el legrado que le realizaron posteriormente se habían realizado de forma fría y sin empatía. Por ello, formulamos una [Recomendación](#) sobre la oportunidad de elaborar un protocolo para la atención y manejo en los supuestos en que el alumbramiento no llega a término, que contemple, entre otros aspectos, el acompañamiento y ofrecimiento de apoyo psicológico a la madre, y en su caso, a la pareja, durante el ingreso y alta, la adecuación de espacios diferenciados durante el ingreso de la paciente y el fomento de una formación

específica de los profesionales sanitarios para la transmisión de la información.

Estos esfuerzos conjuntos de sociedad, profesionales y poderes públicos están permitiendo que sea cada vez más común en los centros sanitarios que **el acto de dar a luz y nacer se realice de manera segura y**, al mismo tiempo, con un nivel de **calidez humana** que hace que estos momentos cruciales sean experiencias positivas y memorables, **y que en caso de muertes perinatales se exteme la atención e información** a la madre y familiares en proceso de duelo.

Al mismo tiempo, el envejecimiento de la población, el incremento de las enfermedades crónicas e irreversibles, los adelantos médicos y el progresivo aumento de la conciencia de la ciudadanía plantean nuevas preguntas y desafíos en torno a los procesos del final de la vida, dentro de una sociedad con diferentes valores, creencias y preferencias con respecto a **la forma de entender y afrontar la muerte**.

Existe, sin embargo, un **consenso ético y legal sobre los principios fundamentales relacionados con el concepto de una muerte digna**, entendida como el derecho a recibir cuidados integrales y de alta calidad, a morir con dignidad y sin sufrimiento innecesario y al respeto a la autonomía del paciente incluso en las etapas finales de su vida. Se evidencia pues la necesidad de establecer leyes que garanticen las libertades y derechos para preservar la dignidad del individuo durante el final de su vida.

Andalucía ha sido pionera en ello. La [Ley 5/2003 de 9 de octubre de declaración de Voluntad Vital Anticipada](#), reguló en el andaluz la declaración de voluntad vital anticipada como cauce para que una persona pueda ejercer su derecho a decidir sobre las actuaciones sanitarias de que pueda ser objeto en el futuro, en el supuesto de que llegado el momento no goce de capacidad para

consentir por sí misma. Este derecho se recogió en el año 2007 en el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo 20, junto con el **derecho a la dignidad en el proceso de muerte** y el derecho a recibir **tratamientos paliativos integrales** a todos los usuarios y usuarias del sistema sanitario público andaluz.

A mediados de 2007 también se publicaron las [Estrategias Nacionales de Cuidados Paliativos](#) que marcan los criterios a nivel nacional de todos los aspectos relacionados con el final de la vida y en 2008 entró en vigor el [Plan Andaluz de Cuidados Paliativos](#), cuyo objetivo es proporcionar una atención integral que dé una respuesta adecuada a las necesidades físicas, emocionales, sociales y espirituales que presentan las personas que se hallan en una situación terminal, así como a sus familiares, procurándoles el máximo grado de bienestar y calidad de vida posibles, siempre dentro del respeto a la dignidad y voluntad personal en su último periodo vital.

Ante la ausencia de legislación estatal, los parlamentos autonómicos tomaron la iniciativa, convirtiéndose **Andalucía en la primera comunidad en aprobar la suya**, gracias a la [Ley 2/2010, de 8 de abril, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte](#), a la que siguieron con textos legales muy similares.

Por parte de esta Institución hemos realizado algunas actuaciones relevantes en la materia, como en el caso de la [Resolución](#) en la que recomendamos que en los protocolos sobre información a pacientes y familiares se introdujeran previsiones específicas sobre la manera de dar malas noticias, principalmente en los casos de fallecimiento, así como para que se garantizase el acompañamiento de pacientes en situación de terminalidad por sus familiares.

Merece especial mención el [Informe Especial al Parlamento “Morir en Andalucía. Dignidad y Derechos”](#),

publicado en diciembre de 2017, en el que analizamos el cumplimiento del conjunto de derechos y garantías establecidos en la mencionada Ley 2/2010, de 8 de abril, en el ámbito del Sistema Sanitario Público de Andalucía. En particular, por lo que se refiere a los derechos a la información y al consentimiento informado, el rechazo del tratamiento y la retirada de una intervención, la realización de la declaración de voluntad vital anticipada, la recepción de cuidados paliativos integrales y la elección del domicilio para recibirlos, el tratamiento del dolor, la administración de sedación paliativa, el acompañamiento y la salvaguarda de la intimidad y confidencialidad.

Los principios fundamentales relacionados con el concepto de una muerte digna son el derecho a recibir cuidados integrales y de alta calidad, a morir con dignidad y sin sufrimiento innecesario y al respeto a la autonomía del paciente incluso en las etapas finales de su vida

Asimismo, en relación al debate sobre la legalización de la eutanasia y el suicidio asistidos, el citado informe pretende ofrecer información que ayudase a las personas interesadas a comprender mejor cuáles son los

aspectos legales y éticos sujetos a controversia, cuáles son los derechos e intereses en juego y qué razones y argumentos son las que sustentan las diferentes alternativas en discusión.

En el mes de abril de 2018 celebramos una **Jornada sobre el Informe Especial**, a cuyas ponencias se puede acceder a través de nuestra página Web, con la que pretendíamos propiciar un debate social y favorecer la adopción de medidas que garantizaran realmente el derecho de las personas a la dignidad en el proceso de muerte.

Por fin, la [Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de Regulación de la Eutanasia](#), representó un cambio radical en la aproximación a la muerte digna, permitiendo bajo estrictas condiciones la eutanasia, respetando la autonomía personal frente al sufrimiento terminal. Tras haber sido puesta en cuestión su ajuste a la Constitución, la Sentencia 94/2023, de 12 de septiembre de 2023, dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional, resolvió la constitucionalidad de la misma.

La complejidad e innovación de esta nueva prestación hizo que la Ley Orgánica previera la elaboración de un [manual de buenas prácticas](#) por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, dirigido a asegurar la igualdad y calidad asistencial de la misma, así como [protocolos de actuación para la valoración de la situación de incapacidad de hecho por el médico responsable](#).

En Andalucía, el desarrollo de la Ley tuvo lugar mediante el [Decreto 236/2021, de 19 de octubre, por el que se crea y regula el Registro de Profesionales Sanitarios Objetores de Conciencia a la prestación de ayuda para morir en Andalucía y la Comisión de Garantía y Evaluación para la prestación de ayuda para morir de la Comunidad Autónoma de Andalucía](#).

Por parte de esta Institución, desde la entrada en vigor de la ley orgánica no hemos tenido una presencia relevante de peticiones relacionadas con la eutanasia, lo cual es entendible, si tomamos en consideración que se trata de una prestación minoritaria y que, al margen del procedimiento, la decisión de fondo es de índole técnica especializada.

No obstante, en el apartado correspondiente a Salud y Bienestar del Informe Anual 2023 nos hacemos eco de algunos pormenores de la actual regulación, así como de las problemas en su aplicación en su aún corto recorrido temporal y las propuestas de mejora que nos trasladó la Asociación por el Derecho a Morir Dignamente de Andalucía en una reunión mantenida en el mes de junio de 2023.

Tras estas breves exposiciones de los cambios en la percepción social y los recorridos legislativos de **dos momentos vitales tan diferentes y a la vez tan entrelazados como el momento en el que llegamos y el momento en que nos vamos de este mundo, lo que podemos concluir es que en las últimas décadas hemos experimentado grandes avances en la humanización de los procesos médicos en ambas etapas**.

Quedan muchos desafíos pendientes, pero al menos tenemos una certeza: la necesidad de revisar y actualizar los procesos clínicos conforme a los cambios sociales y los avances de la evidencia científica, con la mirada siempre puesta en la dignidad de la persona.

Dependencia: un derecho subjetivo marcado por sus disfunciones

El cumplimiento del plazo establecido para su resolución, es un sueño inalcanzable para las personas dependientes, que ven cómo transcurren los meses y los años sin poder disfrutar de un derecho subjetivo para la mejora de su calidad de vida, por las carencias que alegan las administraciones públicas intervinientes.

Desde hace varias décadas, en España se aprecia un crecimiento de la población mayor de 65 años, que previsiblemente continuará creciendo ante el aumento de la esperanza de vida, siendo las propias familias las encargadas de los cuidados de los familiares dependientes, conocido como **cuidado informal**, realizado especialmente por mujeres bajo el rol de cuidadoras.

Los cambios en los modelos de familia y cambios demográficos, añadidos a la necesidad de atender a las personas dependientes en estas últimas etapas de la vida, supuso un reto para los poderes públicos, que

debían dar una respuesta firme, sostenida y adecuada para el actual modelo de sociedad, al ser considerado un asunto de interés social.

En este contexto, se publica la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAAD), que entró en vigor en el año 2007, reconociendo un nuevo derecho subjetivo que garantizase la promoción de la autonomía y atención de las personas dependientes (art. 1 LAAD) mediante la creación de un **Sistema para la Autonomía y y Atención a la Dependencia (SAAD)**.

Como derecho social, depende de la intervención de los poderes públicos para su efectividad. En Andalucía, el procedimiento administrativo regulado para el reconocimiento de la situación de dependencia y acceso a las prestaciones del SAAD, ha sido dual desde la implanta-

ción del Sistema de la Dependencia ([Decreto 168/2007, de 12 de junio](#)).

Un primer procedimiento encaminado al **reconocimiento de la situación de dependencia**, el cual se determinará teniendo en cuenta el informe de condiciones de salud elaborado por el Sistema Andaluz de Salud (SAS) y la aplicación del baremo de valoración aprobado en el [Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero](#), por el personal valorador perteneciente a la administración autonómica. Y un segundo procedimiento, que se inicia de oficio por la administración pública, una vez

notificada la resolución por la que se reconoce situación de dependencia, cuya finalidad es **elaborar y aprobar la propuesta del programa individual de atención (PIA)**, en la que se propone el recurso o recursos integrados en el catálogo de dependencia, como modalidad de intervención más adecuada para la persona dependiente.

Un procedimiento que, a priori, debería de estar resuelto en el plazo de seis meses, a computar desde la presentación de la solicitud a través de los servicios sociales comunitarios o Ventanilla Electrónica de la Dependencia



([Decreto-ley 9/2021, de 18 de mayo](#)), cuya tramitación, tras diecisiete años de vigencia de la Ley 39/2006, ha devenido en un **sistema cargado de disfunciones**, con un número de solicitudes iniciales de reconocimiento de situación de dependencia que cada año se hace inabarcable para la administración, añadiéndose el número de solicitudes para la revisión del grado de dependencia o revisión de PIA tras cambio de recurso o domicilio de la persona dependiente.

El cumplimiento del plazo establecido para su resolución, es un sueño inalcanzable para las personas dependientes, que ven cómo transcurren los meses y los años sin poder disfrutar de un derecho subjetivo para la mejora de su calidad de vida, por las carencias que alegan las administraciones públicas intervinientes. Lamentablemente, la mayor parte de las personas beneficiarias son personas longevas, siendo relevante el tiempo en esta última etapa de la vida y que, por desgracia, en numerosas ocasiones llegan a su término sin haber disfrutado de tal derecho.

Hablamos de una demora que supera los parámetros de un plazo razonable establecido por la jurisprudencia, rondando entre **dos y tres años para la efectividad del derecho**, sufriendo una demora mayor aquellos expedientes de dependencia que tras el reconocimiento de un grado de dependencia superior, son propuestas para beneficiarse de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, como modalidad de intervención más adecuada, llegando a alcanzar y superar los cuatro años desde la presentación de la solicitud. Una situación que debemos calificar de inaceptable.

Desde que entró en vigor, la LAAD ha sufrido numerosas modificaciones, que poco han incidido en su mejora, suponiendo serias mermas en los derechos reconocidos por la Ley desde sus comienzos, con consecuencias visibles en su aplicación actual. En un contexto de crisis económica, se aprobaron los sucesivos reales decretos

leyes, el [Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de Mayo](#); el [Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre](#) y el [Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio](#), afectando considerablemente al despegue de la normativa, así como en la efectividad del derecho, la paralización de los expedientes de dependencia y su financiación, debiendo destacar la introducción del plazo suspensivo de dos años para la efectividad en la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que continúa aún vigente.

El recurso residencial también precisa de criterios de humanización, erradicando definitivamente la asignación de plaza en centros que aíslan a las personas de su familia y entorno.

Los poderes públicos parecen haber comenzado a tomar consciencia de la importancia del SAAD. El más reciente, el [Plan de Choque de la Dependencia 2021-2023](#) puesto en marcha por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030) comprendió entre sus objetivos prioritarios la reducción de la lista de espera y los tiempos de tramitación de la solicitudes.

Las medidas del Plan de Choque han propiciado, por fin, que el gobierno autonómico de Andalucía aborde una revisión completa del procedimiento administrativo bifásico utilizado hasta ahora y que no había sido revisado desde el año 2007, pese a resultar obsoleto ante el volumen de expedientes de dependencia que se tramitan cada año.

Tras una larga espera, finalmente se ha incluido esta reforma entre la ingente cantidad de modificaciones normativas acumuladas en el [Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero](#), por el que se adoptan medidas de **simplificación y racionalización administrativa** para la mejora de las relaciones de la ciudadanía con la Administración

de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

Los cambios en los modelos de familia y cambios demográficos, añadidos a la necesidad de atender a las personas dependientes en estas últimas etapas de la vida, supuso un reto para los poderes públicos, que debían dar una respuesta firme, sostenida y adecuada para el actual modelo de sociedad

56

Otro objetivo prioritario del citado Plan de Choque es la mejora en los servicios y prestaciones que garanticen la **atención adecuada de las personas dependientes**. Y, por exigencias del mismo, se aprobó el [Real Decreto 675/2023, de 18 de julio](#), por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, introduciendo un aumento en la intensidad del **servicio de ayuda a domicilio y en las cuantías de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar**. La concesión de esta última prestación económica, por su parte, ha aumentando de forma muy significativa en los últimos años, abandonando así su carácter excepcional y retornando a la tendencia de los primeros años de vida de la LAAD, no sabemos si en esta ocasión con el riesgo de

repetir las disfunciones detectadas en los años consecutivos a su entrada en vigor.

En definitiva, diecisiete años después, en cada uno de los cuales esta Institución ha luchado por el respeto de esta conquista social para la dignidad personal y familiar, los poderes públicos y las administraciones públicas intervinientes han de parar y reflexionar sobre las razones que llevaron al reconocimiento de un sistema como el SAAD y sobre el rumbo que deben darle para que este derecho subjetivo sea el paradigma de una sociedad humana, que respeta y ampara a sus mayores y, en todo caso, mitiga los perjuicios que la falta de autonomía, mayor o menor, produce en las personas afectadas. Un sistema imprescindible para una mejora en la calidad de vida y en la dignidad, que no puede aceptar la normalización de la demora en su resolución.