

3.

Ejes Planeta y Prosperidad





La Administración Pública en su faceta de empleadora

Las personas empleadas públicas, pieza fundamental para la consecución del éxito

La Administración Pública está constituida en una doble vertiente: la vertiente externa, en cuanto prestadora de servicios públicos, que se proyecta hacia fuera en su relación con la ciudadanía; y la vertiente interna, relativa a su faceta de empleadora, que se desarrolla hacia el interior de la organización y engloba las relaciones laborales con sus empleados. Podríamos decir que ambas vertientes son las dos caras de una misma moneda, que se complementan y necesitan.

En esta ocasión, nos interesan las relaciones laborales que se desenvuelven en el interior de la organización, pues las condiciones de trabajo de las personas empleadas públicas, que facilitan o dificultan cada día

el desempeño de las tareas encomendadas, afectan directamente a la **calidad de los servicios públicos prestados**. Constituyen las personas empleadas públicas la plataforma desde la cual se interactúa con la ciudadanía, siendo un factor esencial en la consecución del objetivo principal de la Administración, como prestadora de servicios públicos, que es dar cumplimiento al mandato constitucional recogido en el artículo 103, relativo al derecho a una buena Administración.

No cabe duda de que la Administración Pública -referida a todo el sector público- es una importante y potente empleadora. Alrededor de tres millones y medio de personas trabajan en las Administraciones Públicas en España, según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) correspondiente al tercer trimestre de 2023.

El empleo público se extiende por todo el territorio español, a través de sus distintos niveles administrativos

de gobierno y abarca una importante complejidad sectorial; así, además de la Administración General, podemos hablar, entre otras, de la Administración sanitaria, la educativa o la judicial. En cada una de ellas encontramos profesionales dedicados al servicio público, cuyo trabajo será el vehículo para poder consolidar el **derecho a una buena administración**. Por ello, una de las mayores preocupaciones de la Administración ha de ser gestionar de manera eficiente sus recursos humanos.

En este sentido, la Administración, al igual que cualquier otra empresa, ha de adecuar su capital humano a la dimensión y estructura de su actividad (su cartera de servicios públicos), pues lo contrario conduce al colapso del sistema.

Las personas empleadas públicas “tienen un rol esencial en sus relaciones con la ciudadanía y en la forma de dar respuesta a sus necesidades, problemas y retos”

60

En los últimos años, hemos asistido a una paulatina pérdida de plantilla que no ha ido acompañada de una reducción de los servicios que se han de prestar, por lo que, dicho suceso se ha traducido en un empeoramiento de las condiciones laborales, con personas sometidas a una mayor carga de trabajo y, a su vez, ha supuesto las denuncias constantes de la ciudadanía por el retraso en la resolución de sus asuntos -que muchas veces afectan a áreas tan sensibles como el reconocimiento de prestaciones básicas de subsistencia o la atención sanitaria-

apartándonos de este modo de la consecución de un servicio público de calidad tendente a la satisfacción de necesidades.

Cada día, recibimos en esta Defensoría **quejas que evidencian las dificultades con las que se encuentran los profesionales públicos en el desempeño de sus puestos**. A lo largo de los años hemos podido constatar la permanencia de situaciones de discriminación no quedando garantizado el principio constitucional de igualdad; nos hemos encontrado con desarrollos normativos y decisiones administrativas que olvidan principios básicos como el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres para el acceso al empleo público; o la temporalidad en el empleo público y los procesos de estabilización; las denuncias relativas a las condiciones de trabajo del personal de las empresas adjudicatarias de la prestación de servicios públicos externalizados; etc.

En este sentido, podríamos preguntarnos cómo aborda la Administración Pública los temas relacionados con la salud laboral de sus profesionales, en particular los riesgos psicosociales en áreas tan expuestas como por ejemplo la sanitaria; cómo se gestiona el síndrome del desgaste profesional -el burnout- que se desarrolla generalmente en los servicios de ayuda y de interrelación social; cómo se trata la solución de situaciones de acoso en el ámbito laboral; o si se respeta en todas las ocasiones el cupo de vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad y, posteriormente, una vez se incorporan al puesto de trabajo, cómo se adapta el mismo a sus necesidades; cómo se construye la igualdad entre mujeres y hombres; cuáles son los impedimentos con los que se encuentran los profesionales públicos para conciliar la vida personal o familiar; cómo se consolidan y protegen los derechos de las empleadas públicas que se encuentran embarazadas; o cómo se adapta la persona empleada pública al reto de la digitalización.



A través de las distintas quejas que hemos tenido la oportunidad de estudiar desde que en 1984 inició esta Institución su andadura, hemos apostado por construir una administración más moderna, contribuyendo al respeto y a la mejora de las condiciones de trabajo de las personas profesionales del sector público, lo que, a su vez, repercute directamente en la calidad del servicio público prestado. Muchas de nuestras resoluciones han sido aceptadas por la administración y han supuesto un paso adelante en la consecución de las distintas reivindicaciones laborales que nos han expuesto.

Recientemente, en el Plan Estratégico de los Recursos Humanos de la Administración General de la Junta de Andalucía 2022-2030, se reconoce expresamente que las personas empleadas públicas “tienen un rol esencial en sus relaciones con la ciudadanía y en la forma de dar respuesta a sus necesidades, problemas y retos”. Dicho Plan viene a recoger un conjunto de actuaciones destinadas a la gestión de los recursos humanos en el ámbito de la Administración General, en tanto que *“garantes del adecuado funcionamiento de la Administración e instrumento imprescindible para implementar las políticas públicas, con el fin último de responder eficaz y eficientemente a las necesidades, problemas y retos de la ciudadanía de los próximos años”*.

La supervisión de los servicios de interés general

62

Compromiso por la defensa de los derechos de las personas consumidoras

La actuación de la Defensoría sobre los derechos de las personas consumidoras comienza a cambiar a partir de la crisis económica en 2008 ante las demandas acuciantes de ayuda de personas que, de la noche a la mañana, han perdido su trabajo, ven peligrar su vivienda por no poder pagar la hipoteca y se ven incapaces de pagar servicios básicos como el agua o la luz

El art. 51 de la Constitución Española establece en su apartado 1 que «los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos».

Fiel a su mandato estatutario esta Institución ha asumido durante estos 40 años el compromiso de proteger, defender y tutelar los derechos de las personas consumidoras, promoviendo la adopción por los poderes públicos de medidas eficaces que permitiesen dar cumplimiento a lo dispuesto en el texto constitucional.

Pero aunque el compromiso ha permanecido invariable desde el principio, no ha ocurrido lo mismo con **las medidas propuestas** por esta Institución en este ámbito, ya que las mismas **han cambiado y evolucionado** para ir adaptándose a los transformaciones que han ido experimentando los conceptos y premisas asociados al consumo y, muy particularmente, a los cambios habidos en la concepción de los derechos de las personas consumidoras y usuarias.

Una evolución que es perfectamente perceptible haciendo un seguimiento a las actuaciones realizadas por esta Institución en materia de consumo a lo largo

de estos años, utilizando para ello el contenido de los informes anuales que se han venido presentando al Parlamento de Andalucía.

Comprobamos así, como la materia de consumo aparecía subsumida durante muchos años como una materia menor dentro del Capítulo dedicado a glosar las actuaciones realizadas en materia de salud.

En esta primera etapa, únicamente se incluían dentro de la materia de consumo aquellas quejas que planteaban cuestiones directamente relacionadas con el funcionamiento de los servicios de consumo, ya fuesen autonómicos o municipales.

Quejas que se centraban mayoritariamente en la tramitación por estos servicios de las hojas de quejas reclamaciones que presentaban las personas consumidoras. Se evaluaba fundamentalmente el funcionamiento de estos servicios en su función mediadora, inspectora y sancionadora.

Las quejas que planteaban cuestiones relacionadas con servicios como el suministro de agua, de energía, los servicios financieros, el transporte o las telecomunicaciones, eran analizadas dentro de otras disciplinas como el medioambiente, la ordenación económica o el urbanismo. Se supervisaba fundamentalmente el correcto ejercicio por las administraciones públicas correspondientes de las competencias que la legislación vigente les atribuía en materia de regulación y control de las empresas privadas que gestionaban estos servicios.

Las quejas que planteaban disconformidad con el funcionamiento de estos servicios, con las facturas recibidas, con el precio, con la calidad de la prestación o con el trato dispensado, se consideraban insertas dentro del ámbito de las relaciones jurídico privadas y se remitían para su atención a los servicios de consumo.

Esta percepción limitada del consumo y de los derechos de las personas consumidoras comienza a cambiar a partir del estallido de la crisis económica en 2008 y evoluciona rápidamente en paralelo a la profundización de la crisis durante el periodo 2009 – 2012. Las tradicionales quejas relacionadas con la salud, la educación, la vivienda o el empleo se transforman de pronto en demandas acuciantes de ayuda de personas que, de la noche a la mañana, han perdido su trabajo, ven peligrar su vivienda por no poder pagar la hipoteca y se ven incapaces de pagar servicios básicos como el agua o la luz.

Unas demandas que esta Institución no estaba preparada para afrontar al afectar muchos de estos casos al ámbito de decisión de las empresas privadas que gestionan servicios como el financiero o el suministro de agua o luz.

Nos veíamos impotentes ante las peticiones de ayuda de quienes se veían desahuciados de sus viviendas por una entidad financiera tras no poder pagar las hipotecas. Las normas hipotecarias eran claras y no podíamos supervisar las actuaciones de las entidades financieras por ser empresas privadas.

Tampoco teníamos capacidad para impedir el corte del suministro eléctrico de aquellas personas que se veían incapaces de seguir pagando sus facturas, porque las normas eran claras en caso de impago y las empresas suministradoras eran empresas privadas

La necesidad imperiosa de dar una respuesta a estas demandas de la ciudadanía fue la que llevó a esta Institución **a plantearse la posibilidad de intervenir en aquellos casos que afectasen a la prestación de servicios de interés general, aunque los mismos estuviesen siendo gestionados por empresas privadas.**

Para hacer efectiva esta intervención partimos de una premisa, cual es que el mandato estatutario al Defensor del Pueblo Andaluz le encomienda, como misión principal, la tutela de los derechos fundamentales, siendo la supervisión de las administraciones públicas un instrumento específico para el ejercicio de esta misión, que no impide, en principio, que puedan utilizarse otras vías para el mismo fin de tutelar derechos.

Partiendo de esta premisa acudimos a dos vías que contemplaba nuestra normativa reguladora y que entendíamos que nos permitían salvar el escollo de que fuesen empresas privadas quienes gestionaban estos servicios.

La primera vía fue la disposición contenida en nuestro reglamento que permite a esta Institución proponer a los organismos o entidades afectados **fórmulas de conciliación o de acuerdo** que faciliten una resolución positiva y rápida de los asuntos recibidos. Entendimos que este precepto nos habilitaba para intermediar entre las empresas privadas y las personas usuarias de estos servicios.

La otra vía fue la propuesta a las empresas privadas que gestionaban servicios de interés general de la firma de **convenios de colaboración** con esta Institución para atender las quejas que se recibiesen en esta defensoría y afectasen a su ámbito de gestión.

El primer convenio de colaboración con esta finalidad se firmó con la Mercantil Endesa el 5 de julio de 2012 y nos permitió intervenir en las quejas que nos llegaban relacionadas con el funcionamiento del servicio eléctrico, incluidos los casos de cortes de suministro por impago.

Asimismo, esta nueva vía de colaboración contribuyó al éxito de la [“Jornada sobre personas vulnerables y su-ministros mínimos”](#) que celebramos el 3 de diciembre de 2014.





Por otra parte, la fórmula de la intermediación permitió que nos dirigiéramos a otras empresas privadas que gestionaban servicios de interés general, aunque no tuviéramos convenio de colaboración con ellas, para requerir su colaboración en la resolución de las quejas recibidas de la ciudadanía.

De este modo, pudimos **intermediar con las entidades financieras** en asuntos de gran trascendencia para las familias afectadas como los procesos de desahucio hipotecario, o para tratar de ayudar a las personas que se vieron afectadas por el problema de las “preferentes” o por el abuso de las “cláusulas suelo”.

No fue hasta 2020 que pudimos firmar un convenio de colaboración con CaixaBank que desde entonces ha posibilitado la tramitación con esta entidad de gran número de quejas, incluidas aquellas dirigidas a evitar desahucios o propiciar la concertación de alquileres sociales con personas que habían perdido sus viviendas.

Nuestra intervención con empresas privadas que gestionan servicio de interés general se extendió a los servicios de telecomunicaciones tras la firma en 2014 de un convenio de colaboración con Movistar Telefónica.

En 2020 ampliamos nuestra intervención en relación con los servicios de suministro de energía con la firma de un Convenio de colaboración con Iberdrola.

La utilización de estas dos vías -convenios e intermediación- no solo ha propiciado que pudiéramos atender las quejas que recibíamos de la ciudadanía en relación a la prestación de estos servicios de interés general, sino que se ha traducido en un **aumento sustancial de las quejas recibidas y tramitadas** por esta Institución en relación con el ámbito del consumo.

Es fácil visualizar este incremento acudiendo a los anexos estadísticos de los informes anuales que presenta

esta Institución ante el Parlamento de Andalucía, que nos muestran cómo pasamos de las 58 quejas tramitadas en 2010, a las 256 tramitadas en 2015, cuando ya teníamos en marcha ambos instrumentos de intervención. Un incremento que ha continuado posteriormente, como lo demuestran las 604 quejas tramitadas en 2020.

La decisión de ampliar el ámbito de intervención de la Institución en materia de consumo para incluir también a los servicios de interés general gestionados por empresas privadas, no solo tuvo su fundamento en la necesidad de dar respuesta a las nuevas demandas propiciadas por la crisis económica de 2009, sino que obedeció también a una nueva mirada hacia las personas consumidoras y sus necesidades.

Así lo explicamos en el informe anual de 2013: *“Desde hace tiempo, venimos constatando en la Institución, a través del análisis de las quejas recibidas en materia de consumo, la trascendencia que las mismas revisten para los ciudadanos cuando afectan a la prestación de lo que han venido en denominarse servicios de interés general, entre los que podemos incluir a los servicios que suministran energía –electricidad y gas-, los que se encargan del suministro domiciliario de agua potable; los servicios relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación; los servicios de transporte y los servicios financieros.*

Es evidente que el derecho a la correcta prestación de estos servicios no tiene en estos momentos un grado de protección y tutela en nuestro ordenamiento jurídico similar al que se otorga a los derechos fundamentales contenidos en la Sección 1ª del Título I de la Constitución, o a los denominados derechos sociales recogidos en el Capítulo III de dicho Título. Sin embargo, resulta innegable que en el mundo desarrollado en el que nos desenvolvemos, la adecuada prestación de estos servicios de interés general se ha convertido en un elemento

imprescindible, no sólo para el normal desempeño de las tareas cotidianas, sino incluso para garantizar unos estándares mínimos de calidad de vida.

(...) las particularidades de los servicios de interés general han llevado a la progresiva creación de toda suerte de procedimientos y organismos específicos, cuya finalidad es contribuir mediante la especialización a solventar los conflictos que se originan en torno a la prestación de estos servicios. El problema es que la proliferación de este tipo de organismos y la enorme disparidad de procedimientos están contribuyendo a crear un ambiente de confusión entre las personas consumidoras que muchas veces no aciertan a conocer cuál es el procedimiento correcto para tramitar su reclamación o cuál es el órgano idóneo ante el que presentarla.”

Los nuevos retos del consumo

Esta Institución elaboró en 2020 un Informe Extraordinario al Parlamento de Andalucía, que llevó por título [“Derechos de la ciudadanía durante la Covid-19”](#). En dicho Informe se incluía un capítulo titulado: “Retos y oportunidades para Andalucía tras la Covid-19 desde la visión del Defensor del Pueblo Andaluz”, que recogía un amplio elenco de propuestas e iniciativas dirigidas a mejorar y fortalecer los derechos fundamentales de la ciudadanía en el nuevo escenario creado tras la pandemia.

Dentro de ese Capítulo se incluyó un apartado que llevaba por título: “Reconocer y garantizar el derecho de acceso a los servicios de interés general” en el que se recogían los principales postulados que constituyen actualmente la visión del Defensor del Pueblo Andaluz respecto de los derechos de las personas consumidoras en relación con los servicios de interés general.

Resumimos a continuación sus aspectos más relevantes:

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

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

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

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

Concluimos este apartado con una valoración que resume perfectamente la posición de la Institución en relación con esta cuestión:

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

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

68

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, entendiéndose 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 De-

fensor 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

72

*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 la 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 compendíamos 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 compendia 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:

- ▶ [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 cartelería sin autorización municipal](#). Octubre 2017
- ▶ 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
- ▶ [El parque residencial sin ascensor en Andalucía: una apuesta por la accesibilidad](#). Septiembre 2010

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:

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.**

Previsiones normativas para usos compartidos de instalaciones deportivas entre menores y personas mayores de edad

En las instalaciones deportivas, la división de los vestuarios por sexos responde a una necesidad de moralidad pública, conforme con los usos y normas de comportamiento normalmente aceptadas en la sociedad actual. De igual modo es comúnmente aceptado que cuando se trata de niños o niñas de corta edad puedan acceder a dichas instalaciones acompañados de sus padres, madres, o personas adultas responsables de su cuidado. A partir de cierta edad, cuando las personas menores van ganando en autonomía personal, también es socialmente aceptado que concurren en solitario a dichas instalaciones accesorias, en función del respectivo sexo.

En el actual contexto social **cada vez más nos encontramos con personas menores de edad que participan en actividades deportivas o de ocio**, que en ocasiones acuden solas y otras veces lo hacen acompañadas de las personas adultas responsables de su cuida-

do, realizando la actividad en grupo bajo la supervisión de monitores o cuidadores.

Dicha actividad lleva aparejada la necesidad de uso de aseos y vestuarios, y es en este contexto donde suelen producirse no pocas controversias y situaciones en ocasiones nada deseables. Y resulta paradójico que **el posible conflicto moral entre personas de distinto sexo, referido a la utilización de vestuarios, haya quedado resuelto por la normativa con una diferenciación clara de las zonas respectivas y, sin embargo, no se pueda decir lo mismo de la controversia referida a personas adultas y menores de edad.**

Nuestra obligada perspectiva de defensa de los derechos de la infancia y adolescencia nos conduce a resaltar el reconocimiento de la dignidad de la persona y del libre desarrollo de su personalidad como fundamento del orden político según establece nuestra Carta Magna en su artículo 10. También hemos de resaltar el manda-

to a los poderes públicos de protección integral de las personas menores (artículo 39 de la Constitución), y en lo que atañe a la intimidad personal debemos incidir en su reconocimiento como derecho fundamental por el artículo 18 de la Constitución, especificando la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica de Menor, en su artículo 4.1, que las personas menores tienen reconocido dicho derecho. En la misma línea se pronuncia la Ley 24/2021, de la Infancia y la Adolescencia en Andalucía.

Mandato constitucional de protección de la intimidad del menor unido a la prevalencia de su interés superior sobre otros intereses

76

En nuestro criterio, el mandato constitucional de protección de la intimidad del menor unido a la prevalencia de su interés superior sobre otros intereses concurrentes, ha de servir para que se tenga **una especial cautela y se otorgue una especial protección cuando el usuario de las instalaciones deportivas o de ocio es menor de edad**, lo cual incluso podría llegar a requerir de una zona diferenciada, y cuando ello no fuera viable, de un tramo horario o condiciones de uso en que no hubieran de compartir dichos espacios tan íntimos con personas adultas.

Se trata de una cuestión que no ha sido abordada hasta el momento en disposiciones reglamentarias específicas, pero que puede ser fuente frecuente de conflictos, al ser cada vez más usual que personas menores participen en la vida social y, por tanto, en actividades de centros deportivos o de ocio, compartiendo las instala-

ciones auxiliares con las personas adultas que concurren a los mismos.

Normalmente, las posibles divergencias se resuelven gracias al respeto mutuo y el cumplimiento de reglas no escritas de urbanidad y comportamiento en comunidad. También contando con que las personas responsables de las instalaciones organizan su funcionamiento procurando evitar problemas de convivencia y garantizar un uso agradable y pacífico a sus usuarios.

Pero ocurren supuestos en que no se encuentra una solución clara, y el conflicto entre adultos y menores de edad puede persistir a pesar de haberse planteado de forma abierta la necesidad de una solución satisfactoria para todos.

Por ello, al demandarse una respuesta que supere la inviabilidad de solución autónoma del problema, es cuando se aprecia **la necesidad de un referente normativo que imponga a los gestores responsables de unas instalaciones de deporte o de ocio la necesidad de que de antemano resulte solventada esta controversia**.

Es innegable que la cuestión admite una pluralidad de posiciones y criterios para definir con detalle estas condiciones de uso. El análisis de otros precedentes ha venido a confirmar la ausencia de una solución diáfana; si bien ello no nos disuade de intentar impulsar al menos las pautas más compartidas y pacíficas para abordar la cuestión desde un punto de vista regulatorio.

Una pauta posible consistiría en una regulación mínima que dejase claro el derecho de las personas menores al uso de tales instalaciones accesorias, sin limitaciones por razón de su edad. A continuación habría que diferenciar los menores hasta cierta edad, en cuyo caso podrían concurrir acompañados de las personas adultas responsables de su cuidado, quienes serían los garantes

de su intimidad y del uso conveniente de las instalaciones; de los menores a partir de la edad en que se les pudiera presumir una autonomía suficiente, en cuyo caso habría de quedar garantizado que pudieran concurrir solos al vestuario o aseos diferenciados en función de sexo, con normalidad y sin riesgo de incidentes con adultos.

Para dicha finalidad creemos conveniente que, siempre que fuera posible, se habilitara un vestuario infantil diferenciado. Y cuando por razones presupuestarias, arquitectónicas u otros motivos fundados no fuera posible, que se estableciera una regulación interna del uso de las instalaciones con tramos horarios u otros criterios organizativos para evitar la concurrencia simultánea de adultos y menores, o al menos que dicha concurrencia se produjera en condiciones que quedase garantizada la intimidad y pudor que demanda toda persona, máxime tratándose de niños y niñas.

Y, desde luego, existe otra acción que se nos antoja imprescindible para la labor propuesta: **promover un ejercicio de participación y audiencia ciudadana a la hora de definir estos usos** en espacios llamados a conformar una convivencia entre mayores y menores de edad.



Impulsamos la aprobación del Plan Director de la Mezquita- Catedral de Córdoba

78

Desde hace años, el Defensor viene requiriendo el cumplimiento de las previsiones convenidas para dotar a las catedrales de Andalucía de unos instrumentos específicos de regulación y ordenación; y así dirigimos a la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte con fecha 30 de diciembre de 2022 la Recomendación de *“disponer las medidas de elaboración, discusión y aprobación de un marco común para dotar a las catedrales de Andalucía con sus respectivos Planes Directores”*.

Esta necesidad se pone de manifiesto en variadas ocasiones donde surgen las polémicas sobre los usos, régimen de explotación o criterios de gestión en estos recintos de un relevante valor cultural e histórico. Y precisamente, una nueva queja (23/1514) volvía a ratificar la indefinición en la gestión de un elemento de valor mundial, en este caso, como es la Mezquita-Catedral que adolece también de su propio instrumento regulado como Plan Director.

Esta añadida polémica se puso de manifiesto por una entidad ciudadana con motivo de actividades en la sede de la Mezquita-Catedral de Córdoba. Se debatía la oportunidad o conveniencia de un espectáculo que suscitaba la falta de idoneidad de este evento y se reproducía la ausencia de un marco programador y regulatorio en el régimen de uso del monumento cordobés y universal.

A la vista de esta situación dictamos una resolución específica ante la Delegación Territorial de Cultura de Córdoba para acelerar la aprobación del Plan Director y para asegurar las intervenciones de control y de adecuación de los usos y actividades que se elaboran en este universal recinto.

La respuesta obtenida ha expresado un ánimo de colaboración confirmando los avances en la redacción del Plan e incluso incluyendo el posicionamiento del Defensor en las aportaciones técnicas que se discuten en la Comisión Provincial de Patrimonio. También se

ratificaba la oportunidad de facilitar la participación de la ciudadanía y de los colectivos implicados en estos debates que afectan a valores e intereses compartidos por toda la sociedad.

Junto al caso de Córdoba, el Defensor del Pueblo Andaluz pretende avanzar en el enfoque global para toda Andalucía. Por ello, la Institución emitió en diciembre de 2022 la resolución para *“RECOMENDACIÓN 1 impulsar en unos plazos razonables los compromisos anunciados de continuar con los trabajos redactores del Plan Director de la Mezquita-Catedral de Córdoba hasta su conclusión y, en su caso, aprobación. SUGERENCIA 1 dirigida a que se adecúen los contenidos del Plan a la comprensión integradora de los valores culturales del recinto monumental. SUGERENCIA 2 para promover y garantizar un efectivo ejercicio de participación ciudadana en los debates de su redacción; y RECOMENDACIÓN 2 dirigida a que se potencien las funciones de adecuación y supervisión a la legalidad de las actuaciones de gestión y uso del conjunto de la Mezquita-Catedral de Córdoba”*.

Pues bien, finalmente pudimos evaluar la respuesta recibida desde la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte que comunicó las iniciativas que había adoptado en relación con la aprobación de dichos Planes Directores. En concreto, tomamos cumplida nota de las iniciativas anunciadas para disponer de: *“a) Protocolo General de Actuación entre la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico de la Junta de Andalucía y los Obispos de la Iglesia Católica de las diócesis comprendidas en el territorio”*, y *“b) Proyecto de Decreto por el que se crea y regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Mixta Junta de Andalucía-Iglesia Católica de Andalucía para el patrimonio cultural”*.

Tales acciones aconsejan una posición de elemental prudencia a la vista de los precedentes del caso. Con todo, las actuaciones anunciadas desde la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte coinciden con las necesidades que han sido ratificadas para que, con la mayor urgencia posible, se procedan a elaborar los Planes Directores para todas las Catedrales de Andalucía.

