



# PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

## BOLETÍN OFICIAL

Número 16

Sexta Legislatura

Sevilla, 20 de junio de 2000

### VII. JUSTICIA

#### 1. Introducción.

Corresponden al Área de Justicia, un conjunto de quejas y actuaciones agrupadas en cinco grandes apartados:

– Las referidas a la Administración de Justicia en sentido estricto, entendiendo por ella el conjunto de Juzgados y Tribunales andaluces, a los que se adscriben, por disposición legal, los radicados en Ceuta y Melilla.

– Las relativas a competencias de índole administrativa gestionadas por la Administración Autonómica; lo que se podría denominar como la “Administración de la Administración de Justicia en Andalucía”, que ha conocido un auge importante tras las transferencias efectuadas en 1997.

– Actuaciones y quejas referentes al ámbito penitenciario, en el que se desarrollan importantes campos de colaboración entre la Administración Autonómica y la Administración Central, titular de la competencia. Muchas de nuestras actuaciones se desarrollan en colaboración con la Institución Estatal del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

– Quejas relativas a profesionales colegiados relacionados con la Administración de Justicia tales como abogados, procuradores, notarios, registradores de la propiedad, graduados sociales y algunos otros.

– Finalmente quejas y actuaciones relativas a ciudadanos extranjeros tanto en aspectos de regularización administrativa como en sus relaciones de integración social.

En cuanto al número de quejas recibidas, se aprecia en el presente año el mantenimiento de un importante volumen de quejas penitenciarias y un ligero descenso de las quejas que, una vez admitidas, han provocado actuaciones por nuestra parte ante las distintas Fiscalías de las Audiencias y del Tribunal Superior de Justicia, procedimiento marcado, como es sabido, por nuestra Ley reguladora.

Se aprecia, sin embargo, un ligero aumento de nuestros contactos con la Administración Autonómica especialmente en actuaciones relativas a la justicia gratuita.

Nuevamente debemos destacar este año las numerosas actuaciones iniciadas de oficio, tanto concernientes al campo penitenciario –debiéndose destacar al respecto las relativas a visita a las obras del nuevo centro penitenciario de Córdoba o la convocatoria efectuada a los Directores de Centros Penitenciarios andaluces, junto a las provocadas por fallecimientos de internos– como las relativas a extranjeros entre las que, por su singularidad, cabría citar la *queja 99/1217*, en colaboración con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, que incluyó una visita al Centro de Internamiento de Málaga.

Asimismo, destacaríamos también nuestro interés por cuestiones como la situación de los médicos forenses andaluces (*queja 99/1888*) o el informe realizado, a petición parlamentaria, sobre los andaluces que sufrieron prisión por motivos políticos (*queja 99/2075*).

En cuanto al grado de colaboración con esta Institución por parte de las administraciones y organismos a los que nos hemos dirigido, ha sido, en general, muy positivo tanto en la celeridad con que se han atendido nuestras peticiones de informe como en lo relativo al contenido de los mismos. Debemos destacar, sin embargo, en sentido contrario, la declaración formal de *actitud entorpecedora*, producida con motivo de la tramitación de la *queja 98/3683*, respecto del Sr. Decano del Colegio de Abogados de Lucena quien requerido de informe en noviembre de 1998 no lo envió a pesar de haberle sido reiterado en tres ocasiones, en la última de las cuales se recordaba su deber legal de colaboración y se le advertía de la posible declaración de *actitud entorpecedora*, de persistir en su silencio para con la Institución, lo que finalmente hubo de llevarse a efecto, haciendo pública tal declaración en el Boletín Oficial del Parlamento. De esa queja informamos con mayor amplitud en su apartado correspondiente.

Respecto de la configuración del resumen de actuaciones que sigue a continuación, hemos debido introducir este año dos apartados destinados a resaltar los aspectos más importantes de sendas actuaciones de oficio que culminaron con Informes Especiales, uno relativo a las penas de Arrestos de Fin de Semana y el otro dedicado a las Toxicomanías en Prisión. Además se incluye un amplio resumen del Informe remitido al Parlamento Andaluz, conforme al encargo efectuado, sobre los andaluces que sufrieron prisión por motivos políticos, al que antes aludíamos.

A dichos apartados sigue un amplio capítulo sobre quejas y actuaciones en el ámbito penitenciario y, finalmente, un breve resumen de las actuaciones relativas a dilaciones indebidas en los procedimientos judiciales, quejas sobre abogados y las que afectan a ciudadanos extranjeros.

#### 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

Como apuntábamos en la introducción, varias actuaciones de oficio –algunas iniciadas en el año anterior y otras en el actual– han dado lugar en el presente ejercicio a la elaboración de informes especiales a los que resulta imprescindible aludir; y más que aludir a ellos, es obligado hacer de los mismos amplia reseña por la indudable trascendencia que tales actuaciones han tenido a lo largo del año cuyos principales hitos pretendemos resaltar en esta Memoria.

No se trata, por consiguiente, de “quejas admitidas a trámite”, en sentido estricto, sino de una serie de actuaciones ante diversas Administraciones, que se concretaron, finalmente, en los referidos informes.

En primer lugar nos referiremos al estudio realizado sobre los arrestos de fin de semana; luego comentaremos un singular encargo parlamentario que se nos hizo este año y que atendimos puntualmente; nos referiremos al estudio elaborado, en colaboración con el Gobierno Andaluz, sobre los andaluces que sufrieron prisión por motivos políticos, en el período de la pasada dictadura; y finalmente, aunque ya inserto en el análisis de las actuaciones en el ámbito penitenciario, reseñaremos lo más destacable de nuestro Informe Especial sobre las Toxicomanías en prisión.

## **2.1 Los Arrestos de Fin de Semana: su desarrollo en Andalucía.**

### *2.1.1 Orígenes de nuestro interés por el tema y aspectos principales de la configuración legal de la nueva pena.*

Casi dos décadas de gestación para la reforma del Código Penal hicieron levantar múltiples expectativas sobre algunas de sus previsiones. Entre ellas, las alternativas posibles a las penas cortas de prisión y a la prisión misma. A medida que fueron concretándose sucesivos proyectos se fue abriendo camino la desaparición de las penas cortas de prisión –que en nuestro ordenamiento penal venían representadas por los arrestos mayores y menores–, muy desprestigiadas por su escasa eficacia, especialmente en el campo de la resocialización del delincuente menor, quien, a pesar de la escasa gravedad de su delito, se veía obligado a entrar en contacto con el ambiente carcelario, unido ello, con frecuencia, la ruptura con su entorno familiar y social y, lo que aún podía ser peor, con su medio de vida laboral.

Frente a esas penas, el nuevo Código previó éstas otras –Arrestos de Fin de Semana– junto a una serie de alternativas a la prisión (días-multa; suspensiones, más amplias, de penas de prisión; Trabajos en Beneficio de la Comunidad y otras) que despertaron muchas expectativas favorables, pero también frecuentes críticas doctrinales y desde diversos ámbitos judiciales y profesionales, que combatieron especialmente la insuficiente regulación legal y la grave imprevisión en todo lo concerniente a sus circunstancias de ejecución, especialmente en lo que afectaba a sus lugares de cumplimiento.

Por nuestra parte, desde 1994 veníamos ocupándonos del lamentable abandono en que se encontraban –y aún hoy se encuentran, como tendremos ocasión de comprobar a través de estas páginas– las instalaciones de detención dispuestas en los Ayuntamientos que son capitales de partido judicial. Esos Municipios en los que se encuentran los Juzgados correspondientes a las respectivas demarcaciones judiciales, cuentan, con algunas excepciones, con Depósitos Municipales de Detenidos, cuya crítica situación y abandono presupuestario fue puesto de manifiesto en nuestro Informe Especial al Parlamento Andaluz “Los Depósitos Municipales de Detenidos en Andalucía”.

Los numerosos detenidos que pasaban por esas dependencias –algunos de los cuales, y sus familiares, se nos dirigieron en queja protestando por su falta de higiene y elementales condiciones que respetasen su dignidad y derechos fundamentales– hicieron que nos preocupásemos por ellos y, aún más, ante la inminente publicación del nuevo Código Penal, entre cuyas previsiones figuraban que las nuevas penas de que nos ocupamos pudieran cumplirse, también, en los Depósitos Municipales de Detenidos.

Por todo ello, nos pareció necesario elaborar un Informe que no sólo analizase la aplicación práctica de estas dos nuevas penas, sino, también, la evolución seguida en la que denominamos en su día Red Andaluza de Depósitos Municipales de Detenidos, no sólo como lugares de cumplimiento de arrestos de fin de semana, sino, también, como lugar de paso de personas detenidas a disposición judicial, o pendientes de su ingreso en los Centros Penitenciarios.

En cuanto a la configuración legal de la nueva pena, no encontramos mejor síntesis de ella, a los efectos de este Informe anual, que transcribir las principales previsiones que contiene el artículo 37 del Código Penal, que son las siguientes:

«El arresto de fin de semana tendrá una duración de treinta y seis horas y equivaldrá, en cualquier caso, a dos días de privación de libertad. Tan sólo podrán imponerse como máximo veinticuatro fines de semana como arresto, salvo que la pena se imponga como sustitutiva de otra privativa de libertad; en tal caso su duración será la que resulte de la aplicación de las reglas contenidas en el artículo 88 del este Código.

Su cumplimiento tendrá lugar durante los viernes, sábados y domingos en el establecimiento penitenciario más próximo al domicilio del arrestado.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, si las circunstancias lo aconsejaren, el Juez o Tribunal sentenciador podrá ordenar, previo acuerdo del reo y oído el Ministerio Fiscal, que el arresto de fin de semana se cumpla en otros días de la semana, o de no existir centro penitenciario en el partido judicial donde resida el penado, siempre que fuera posible, en depósitos municipales....

Las demás circunstancias de ejecución se establecerán reglamentariamente de acuerdo con lo dispuesto en la Ley penitenciaria, cuyas normas se aplicarán supletoriamente en lo no previsto expresamente en este Código».

Creemos que ahí están contenidas las líneas esenciales de su configuración normativa, y en lo que afecta al desarrollo reglamentario, señalar que el mismo se contiene, fundamentalmente, en el Real Decreto 690/1996, de 26 de abril, que estableció las circunstancias de ejecución, no sólo de la pena de arresto de fin de semana, sino, también, de su pena sustitutiva, consistente en los Trabajos en Beneficio de la Comunidad.

A partir de esas bases decidimos centrar nuestro trabajo en dos años concretos, 1997 y 1998, que son los dos primeros de vigencia del nuevo Código, dejando al margen el segundo semestre de 1996, que corresponde a los primeros momentos de aplicación del Código, todavía en la fase inicial del lógico desconcierto que sus numerosas novedades implicaba.

### *2.1.2 Proceso de Elaboración del Informe Especial.*

Con objeto de conocer la experiencia habida en Andalucía, en los dos años a que se contrae nuestro Informe, acerca de las ejecuciones de sentencias con penas de Arrestos de Fin de Semana y, al mismo tiempo, la actual situación de los Depósitos Municipales de Detenidos, a los cuatro años de realizado nuestro informe especial sobre los mismos, iniciamos investigaciones ante diversos organismos e Instituciones, promoviendo al efecto la actuación de oficio, *queja 98/3720*, el 5 de noviembre de dicho año.

Por su íntima conexión con ambos objetivos, especialmente con el primero de ellos, nuestro trabajo debía extenderse, también, a la investigación y exposición del nivel de implantación y desarrollo que hubiese tenido, en esos dos años, la nueva pena sustitutiva creada por el vigente Código Penal: los Trabajos en Beneficio de la Comunidad; pena en cuyo desarrollo juegan un papel esencial los Municipios, especialmente aquéllos que sean cabecera de partido judicial.

Se trataba, por consiguiente, de centrar nuestras actuaciones principalmente ante dos tipos de administraciones: la Administración Local, representada aquí por el conjunto de Ayuntamientos sobre los que pesa la obligación de gestionar los Depósitos, y la Administración Central, Ministerio del Interior, que gestiona la materia penitenciaria. También fue necesario actuar ante la Administración Autonómica y otras instancias, pero en ambos casos, con menor intensidad.

Con esos objetivos iniciamos contactos con los Directores de los Centros Penitenciarios andaluces, en los que se cumplen arrestos, no en todos, con los que concretamos entrevistas para, en el curso de las mismas, conocer directamente los módulos e instalaciones utilizadas al efecto. Concretamente llevamos a cabo visitas a los centros de Huelva, Sevilla, Puerto II, Jerez de la Frontera, Córdoba, Málaga –antigua cárcel provincial–, Alhaurín de la Torre, Granada, Almería y Jaén.

También hemos sostenido diversos contactos con la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sobre el desarrollo de la Instrucción 11/96, dictada el 25 de junio de 1996, para aclarar diversos aspectos de los Trabajos en Beneficio de la Comunidad, tratando de establecer unas normas provisionales al respecto hasta tanto se adopte una ordenación completa de la aplicación de esta pena, y sobre el desarrollo que haya tenido hasta ahora el Programa de Construcción de los Centros de Inserción Social, en los que, según previsiones de la Ley Penitenciaria, también se cumplirán los Arrestos de Fin de Semana.

A los Centros Penitenciarios afectados, les remitimos en su día un cuestionario con tres bloques temáticos diferenciados, que todos cumplieron oportunamente.

En definitiva, no sólo debíamos conocer cuántas penas de arrestos se estaban cumpliendo –o se hayan cumplido en el periodo de tiempo que consideramos– en el conjunto de los establecimientos penitenciarios andaluces y en cada uno de ellos, sino cómo se están cumpliendo, es decir, en qué condiciones y circunstancias se encuentran los presos sometidos a dicha pena; cómo se les trata; si disponen o no de los servicios esenciales que configuran un trato digno; si se les respeta el aislamiento previsto en la norma; y qué tipo de problemas están planteándose en diversas direcciones.

En cuanto a los Ayuntamientos afectados –capitales de partido judicial en los que no existan Centros Penitenciarios, conforme a la disposición adicional quinta de la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril–, y con independencia de realizar, también, algunas visitas para conocer las instalaciones de los nuevos Depósitos y de los que fueron objeto de obras que afectasen de forma sustancial a su infraestructura, les enviamos, también, un cuestionario con ocho bloques temáticos dedicados tanto a la función ordinaria de los Depósitos, como a la relativa a los Arrestos de Fin de Semana y un último bloque sobre Trabajos en Beneficio de la Comunidad.

Con aquellos Municipios que, siendo cabecera de partido judicial, cuentan con algún centro penitenciario en su demarcación –capitales de provincia más los de Algeciras, Jerez de la Frontera y Torremolinos (en su demarcación judicial se ubica el centro penitenciario de Alhaurín de la Torre)– nos pusimos, también, en contacto para solicitar, en su caso, información sobre la aplicación en sus respectivos Municipios de la pena de Trabajo en Beneficio de la Comunidad.

Como apuntábamos antes, también hemos contactado para la realización de nuestro estudio con otros organismos e Instituciones, pudiendo citar entre los más importantes los Jueces de Vigilancia Penitenciaria andaluces, con la mayoría de los cuales nos hemos entrevistado, para conocer de primera mano las principales incidencias que se presentan en la ejecución de los arrestos y las soluciones

que se van imponiendo en cada caso. Dichas entrevistas han servido, además, para intercambiar experiencias e impresiones sobre los Centros Penitenciarios andaluces que, como es sabido, constituyen el núcleo de actuación de estos jueces.

También hemos llevado a cabo contactos con las Federaciones Española y Andaluza, de Municipios y Provincias para conocer sus puntos de vista sobre la participación de las entidades locales en estas tareas penitenciarias.

Finalmente, hemos contado con la colaboración de la Consejería de Gobernación y Justicia, que nos ha proporcionado información sobre las subvenciones concedidas a algunos Ayuntamientos para mejoras o nuevas instalaciones en sus depósitos.

Terminada la recogida de datos y el estudio de los informes recibidos, el día 9 de diciembre de 1999, se presentó el Informe en el Parlamento Andaluz mediante la entrega a su Presidente, quedando pendiente su publicación en el Boletín del Parlamento y el correspondiente debate en Comisión.

### 2.1.3 Estructura y principales contenidos.

El informe se desarrolla en torno a tres aspectos esenciales: en primer lugar, se efectúa el análisis sistemático del ordenamiento jurídico regulador de la pena de arrestos, tanto en lo referido a la tipología delictiva a la que se destina como en lo que afecta a las previsiones sobre su ejecución.

En segundo lugar, se exponen y examinan los datos principales obtenidos en nuestro “trabajo de campo”, no sólo a través de las visitas e inspecciones realizadas, sino, también, proporcionados por los numerosos informes y encuestas recibidos, casi un centenar. Todos los datos analizados corresponden a la fase de ejecución de las penas de arresto de fin de semana.

Finalmente, se analiza el desarrollo en nuestra Comunidad Autónoma, durante el mismo periodo de tiempo, de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, íntimamente ligada a la de arrestos, puesto que en determinadas circunstancias y en presencia de concretos requisitos subjetivos, sirve aquélla como sustitutiva de ésta.

De todo el análisis efectuado se obtienen –capítulo final del Informe Especial comentado– unas “consideraciones finales y Recomendaciones” que recogeremos, íntegramente, en el siguiente epígrafe. Antes, sin embargo, resultará útil, a los fines de este resumen anual, dejar constancia de algunos cuadros, de elaboración propia, que se incluyen entre la veintena que recoge el Informe.

En primer lugar el dedicado a los cumplimientos de arrestos en los Centros Penitenciarios, en cuanto a la ubicación, capacidad e idoneidad de los módulos en que tienen lugar.

MODULOS PENITENCIARIOS DONDE SE CUMPLEN ARRESTOS DE FIN DE SEMANA

Centro <sup>(1)</sup>	Ubicación	Nº de celdas	Adecuación general de las celdas y espacios al Real Decreto	Observaciones
Huelva	Dpto. de Ingresos.	24	Sí	Patio pequeño. Dos plantas. Aislamiento no completo.
Jaén	Dpto. de Ingresos y Módulo de Mujeres.	16 y 1	Sí	Aislamiento inadecuado con resto del Dpto.
Sevilla	Sección Abierta (fuera del recinto de Seguridad).	25	Sí	Capacidad y Aislamiento suficientes. Buenas dotaciones.
Puerto II	Dpto. de Ingresos.	4	Poco adecuado. Celdas anticuadas.	Insuficiente Aislamiento. Listas de espera.
Almería	Sección Abierta. Dpto. de Ingresos. Dpto. de Mujeres.	5, 4 y 2 en total 11	Celdas anticuadas. Inadecuadas las de mujeres.	Comparten patio con otros internos del Módulo.
Granada	Dpto. de Ingresos, 2ª planta y Módulo de Mujeres.	30	Sí	Capacidad y dotaciones suficientes. Celdas “Nominadas”.
Málaga	En la Cárcel Vieja de Málaga (con carácter general). Excepcionalmente en la Enfermería de Alhaurín.	34	No adecuadas, ni el espacio para hombres (el viejo celular) ni las celdas de mujeres, por lóbregas y obsoletas.	Aunque la capacidad es suficiente, el Aislamiento Penitenciario no es posible, pues allí está la Sección Abierta
Córdoba	En la Sección Abierta, fuera del recinto carcelario ordinario, aunque inmediato.	12	5 de las celdas estaban muy destrozadas, las demás en mejores condiciones pero viejas e inadecuadas.	Obtienen, lo que pueden, de la vieja Sección Abierta de la Prisión.
Jerez de la Frontera	En el Módulo de Régimen Abierto restringido.	5	Sí	Dentro de pocos meses el Centro dejará de funcionar como hasta ahora.
Alcalá de Guadaíra	Módulo específico cercano a la Sección Abierta pero independiente. Exterior al Centro, con zona verde.	10	Sí	A pesar de su adecuación apenas se ha utilizado.

(1) En Puerto I, Algeciras y Hospital Psiquiátrico Penitenciario no se cumplen arrestos.

Para recoger las principales magnitudes numéricas de la cantidad de arrestos de fin de semana impuestos en Andalucía en el periodo que nos ocupa, así como su nivel de ejecución, se elaboró el cuadro siguiente en el que lo más destacable resulta la expresiva diferencia entre el número de sentencias impuestas, 3.266, el número de planes de ejecución aprobados por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria,

imprescindibles para que se inicie la ejecución de la pena -1.525- y el número concreto de personas que cumplieron efectiva y completamente la pena -1.209-.

Esta serie descendente de cifras expresa las enormes dificultades que se presenta en la práctica a la hora de ejecutar estas penas.

ARRESTOS DE FIN DE SEMANA EN CENTROS PENITENCIARIOS ANDALUCES

Centro Penitenc.	Mandamientos de ejecución AFS <sup>(1)</sup>		Planes de ejecución aprobados AFS		Nº total arrestos AFS				Nº de fines de semana cumplidos	
	97	98	97	98	97		98		97	98
					H	M	H	M		
Almería	52	101	5	9	18	1	22	3	96	214
Jerez de la Fra.	91	40	79	14	62	-	8	-	382	29
Puerto II (Cádiz)	110	202	24	43	10	2	18	3	-	-
Córdoba	124	250		133			78	8		423
Granada	220	410	165	247	23	5	42	8	1287	3446
Huelva	40	101	10	57	36	1	89	7	90	199
Jaén	85	172	36	89	23	0	65	1	88	105
Málaga	395	380	115	169	77	11	152	20	401	1343
Alcalá de Guadaira	-	2	-	1	-	-	-	1	-	1
Sevilla II	121	370	106	223	107	4	275	29	300	460
Subtotal	1238	2028	540	985	356	24	749	80	2644	6220
					380		829			
<b>Totales (97+98)</b>	<b>3266</b>		<b>1525</b>		<b>1209</b>				<b>8864</b>	

<sup>(1)</sup> A.F.S.: Arrestos de Fin de Semana.

En lo que afecta a penas de arresto cumplidas en los depósitos municipales andaluces, el cuadro siguiente ilustra su escasísimo nú-

mero, tanto en lo referido a cifras de penas cumplidas como al escaso número de depósitos utilizados (solamente 18 en toda Andalucía).

DEPÓSITOS MUNICIPALES DE DETENIDOS EN LOS QUE SE HAN CUMPLIDO ARRESTOS DE FIN DE SEMANA: AÑOS 1997 Y 1998

Ayunt.	Provinc.	Año		Total	Manda. judic.	Tipología delictiva y faltas	Planes ejecuc.	Nº fines semana promed.	Incidenc.
		97	98						
Aguilar Fra.	Córdoba	7	2	9	9	Hurtos, faltas. Impago multas	10	3	-
Baena	Córdoba	2	11	13	17	Lesiones	13	3	-
Lucena	Córdoba	3	9	12	26	Faltas hurto, lesiones y malos tratos	21	3	Un incendio
Montilla	Córdoba	5	13	18	18	Impago multas. Falta lesiones	18	5	-
Peñarroya	Córdoba	0	4	4	6	Lesiones. Impago de multas	4	3	-
Pozobco.	Córdoba	2	2	4	9	Faltas. Algún delito	4	4	Prisión por otras causas. Inejecución por maternidad.
Puente Genil	Córdoba	11	14	25	32		32	5'5	-
Huésca	Granada	1	7	8	10	Lesiones. Daños	8	2	-
Loja	Granada	1	1	2	2		0	1'5	Dos incendios
Antequera	Málaga	2	2	4	4	Lesiones. Hurto uso vehículo	4	8	Dos incendios
Estepona	Málaga	0	12	12	15	Falta lesiones; sustracción vehículo y hurtos	8	2	Un retraso en presentación
Marbella	Málaga	13	22	35	35	Orden Público y Hurtos	35	5	-
Ronda	Málaga	4	8	12	25	Faltas de Orden Público, Insultos, Lesiones	20	4	-
Vélez Málaga	Málaga	19	11	30	30	Faltas lesiones y otras	30	5	-
Cazalla S.	Sevilla	1	0	1	1	-	1	5	-
Écija	Sevilla	7	6	13	13	Faltas de hurto	13		Un incumplimi. del P.E.
Estepa	Sevilla	3	10	13	13	Lesiones. Desobediencia. Daños	0	3'5	Un incendio
Lora del Río	Sevilla	2	10	12	17	Lesiones	14	4	-
<b>Totales</b>		<b>83</b>	<b>144</b>	<b>227</b>	<b>282</b>		<b>235</b>	<b>37</b>	

Finalmente, insertamos aquí un cuadro elaborado para ilustrar el escasísimo desarrollo, en el mismo periodo de tiempo analizado, de

la pena de Trabajos en Beneficio de la Comunidad: solamente 25 condenas, de esta naturaleza, cumplidas en toda Andalucía.

TRABAJOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD. INTERVENCIONES DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS: AÑOS 1997 Y 1998

Centros penitenc.	Resoluciones judiciales recibidas			Intervenc. de los serv. sociales penitenc.	Informes finales de liquidación de condena	Observaciones
	1997	1998	TOTAL			
Jaén	1	8	9	9	2	Serían necesarios convenios de Instituciones Penitenciarias con los ayuntamientos de residencia
Huelva			0	0	0	En 1999 han recibido las primeras
Sevilla	3	6	9	7	-	En dos casos pagaron la multa. En un caso - 120 jornadas- el juzgado sentenciador se encargó de todo con un centro privado
Puerto II	1	12	13	10	2, finalizadas 2, en ejecución 6, en preparación	Contactos con Ayuntamientos de la zona donde residen los penados
Almería	0	3	3	3	0, liquidación 1, interrumpida, por quebrantamiento 2, no iniciadas por incomparecencia	
Granada			-	6	5	Protección civil Ayuntamiento
Málaga	11	19	30		12	Ayuntamientos: puestos de limpieza, trabajos en archivos, mantenimiento -pagos de multa e incomparecencia -pocos convenios de Ayuntamientos -contactos con entidades privadas de rehabilitación de toxicómanos
Córdoba			2	2	2	
Alcalá de Guadaíra			-	-	-	No gestiona la ejecución de TBC
Jerez De La Fra.			-	-	-	No gestiona la ejecución de TBC
Algeciras	0	2	2	2	2	Cruz Roja. Centros rehabilitación de drogodependientes
<b>Totales</b>	<b>16</b>	<b>42</b>	<b>68</b>	<b>39</b>	<b>25</b>	

#### 2.1.4 Consideraciones Finales y Recomendaciones.

En lo que atañe a los Arrestos de Fin de Semana hay que comenzar asegurando que el volumen de sentencias que los han impuesto ha sido considerable, de manera significativa en 1998, año en el que los mandamientos judiciales llegados a las prisiones andaluzas han sido muy abundantes. Este es un dato derivado de la pura y simple aplicación de las nuevas previsiones punitivas a medida que se han ido enjuiciando hechos acaecidos bajo su vigencia; producidos los ilícitos penales, y enjuiciados los mismos y sus autores, los jueces no pueden sino imponer, en su caso, las correspondientes penas conforme a los principios de legalidad y tipicidad.

La afirmación anterior no pretende sino desembocar en la constatación de una contradicción detectada por los operadores jurídicos, desde los orígenes mismos de la aparición de la nueva pena: la relativa claridad de los textos frente a la enorme confusión de la infraestructura material para el cumplimiento de los arrestos. Decimos relativa claridad no tanto porque las previsiones del Código y de su texto reglamentario estén exentas de lagunas y disposiciones discutibles, sino por el contraste absoluto con la falta de medios de ejecución que el panorama institucional a la sazón ofrecía, y aún hoy ofrece. Queremos, en definitiva, poner de manifiesto que ni las cárceles españolas disponían de medios adecuados para hacer frente a la ejecución de estas penas ni, mucho menos, los Ayuntamientos afectados por el Servicio de Depósitos de Detenidos.

Una segunda contradicción aparece de modo evidente en las páginas que preceden: si por un lado, todas las circunstancias de eje-

cución y la filosofía misma que envuelve la pena de arrestos parecen estar previendo su aplicación a infractores primarios, a los que habrá que procurar evitar cualquier contacto criminógeno y su “no desocialización”, los datos proporcionados por Centros Penitenciarios y Ayuntamientos coinciden en señalar la mayoritaria presencia de arrestados reincidentes y afectados por alguna forma de toxicomanía.

Ello nos obliga a preguntarnos si los tipos penales previstos para su aplicación fueron bien elegidos por el legislador o, por el contrario, necesitarían de alguna modificación reductora o ampliadora.

Volviendo a las previsiones normativas, una de las más perturbadoras, a tenor de las experiencias ya producidas, está resultando la amplísima posibilidad de sustitución de las penas de prisión de hasta dos años que se contiene en el artículo 88.1 del Código Penal. Es cierto que la sustitución indicada tiene un importante freno y es la imposibilidad de aplicarla a delincuentes habituales, tanto si se trata de un año como de dos. Sin embargo, la posibilidad real de llegar por esta vía a la cifra desorbitada de 208 fines de semana, aconseja atemperar de algún modo dicha previsión para evitar situaciones de imposible ejecución o la restauración, por esa vía, de las penas cortas de prisión. A similares consecuencias se llega a través de las sustituciones del artículo 53.1 previstas para las multas insatisfechas.

El aislamiento de los arrestados es otra de las previsiones reglamentarias –no prevista en el Código Penal– más denostadas por la doctrina e incluso en el Informe, ya citado, del Consejo General del Poder Judicial. Si se considera dicha medida como castigo parecería que de ella debería haberse ocupado el propio Código. Si consideramos el aspecto de “medida de cuarentena” –para evitar el contacto

criminógeno—en favor del arrestado, no nos parece tan inconveniente, pues, obviamente, si de cumplirse en un centro penitenciario se trata, parece obvio que el arrestado no deba tener contacto alguno con los demás presos, penados o preventivos. De todos modos, no vendría mal una reconsideración de este aspecto en la necesaria reforma que se propugna.

Finalmente, en lo que afecta a la configuración de la pena, debemos señalar la discordancia existente entre la única previsión de cumplimiento continuado que incluyen tanto el Código como el reglamento —referida a los supuestos de incumplimiento, es decir el cumplimiento continuado como sanción— y lo que está ocurriendo en la realidad que es su abundante aplicación en la mayoría de los supuestos de concurrencia del arresto con otras penas de prisión, casos en los que ha de acudir a la refundición de condena. También en este aspecto debería introducirse alguna reforma, al menos la de su inclusión en norma con rango de Ley, tal y como exponíamos en el capítulo correspondiente citando al efecto la previsión contenida en el proyecto de ley orgánica reguladora de los procedimientos ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, cuyas competencias deberían, por otra parte, reforzarse en todo lo concerniente a la ejecución de estas penas.

A pesar de los aspectos confusos, incongruencias y contradicciones de las previsiones normativas —las más importantes de las cuales ya han quedado apuntadas— la cuestión más compleja está resultando la de los lugares de cumplimiento de la pena.

Recordemos que actualmente son tres las posibilidades al respecto: los Centros Penitenciarios ya existentes; los Centros de Inserción Social previstos y todavía no efectivos y los Depósitos Municipales de Detenidos.

Pudiera ocurrir que la futura reforma de la pena incluyese una cuarta posibilidad si el legislador sigue las indicaciones del Consejo General del Poder Judicial en este punto. Recordemos que el Consejo considera como lugares más adecuados para la ejecución los depósitos municipales y centros de inserción. Sin embargo, la novedad más importante que recoge su Informe es la posibilidad de cumplimiento en el propio domicilio del arrestado, si las circunstancias lo hacen posible, y como medio de eludir las dificultades prácticas de ejecución, al mismo tiempo que sería, razona el Consejo, una adecuada manera de mejor preservar la vida familiar del arrestado. También sostiene el Consejo que el número de arrestados a vigilar en sus domicilios sería escaso, dada la inexistencia del arresto domiciliario como pena y el escaso número de delitos para los que está previsto la pena de arresto; por ello, considera el informe que comentamos, no habría razones para prever que la vigilancia de los arrestados no sería eficaz.

Respecto de la adecuación general de las prisiones para el cumplimiento de arrestos, nuestra opinión es negativa sobre todo si se trata de penados primarios: por mucho aislamiento que se produzca, la llegada semanal a la prisión nos parece una situación afrentosa, no prevista en la norma, para quien infringió levemente las reglas de convivencia.

Tampoco el frecuente alejamiento de las prisiones de los entornos familiares y sociales de los arrestados casan bien con la predicada filosofía de la pena.

Las estructuras penitenciarias vigentes, por otra parte, no están diseñadas para dar acogida a este sector de población penitenciaria: su ubicación en las secciones abiertas o en los módulos de ingreso parecen improvisaciones exigidas por la falta de infraestructura exterior adecuada a esta finalidad.

En cualquier caso, nuestra observación directa de estos módulos de cumplimiento nos aconseja recomendar la mejora en materia de conservación, distribución y ubicación de los correspondientes a Puerto II, Almería, Málaga y Córdoba, por las razones que se exponen más ampliamente en nuestro Informe Especial.

Sin embargo, la principal carencia penitenciaria en esta materia viene dada por la inexistencia, todavía a los casi cuatro años de su creación, de Centros de Inserción Social (C.I.S.). Recuérdese lo ya dicho al respecto: ninguno de ellos en funcionamiento en Andalucía, ni actualmente ni en un futuro inmediato puesto que aún no dispone la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de emplazamientos precisos para ellos.

Como dijimos en su lugar, no sólo desde el punto de vista de los arrestos son necesarios los C.I.S., sino, también, como nuevo tipo de centros abiertos tan convenientes para hacer realidad los postulados de reinserción que tan unidos van a una positiva gestión de las libertades condicionales y de los modos de vida de los presos en tercer grado. Por ello nuestra recomendación al respecto no puede ser otra que reclamar del Centro Directivo estatal la agilización del proceso de implantación de estos Centros y su extensión a Jaén y Almería, provincias que no aparecen en las actuales previsiones de la Dirección General competente.

Como ha quedado expuesto, las carencias de los Depósitos Municipales de Detenidos en Andalucía son tan generalizadas y tan graves que no parecen puedan tener una solución rápida en el tiempo. Es cierto que existe un lento proceso hacia la mejora; cierto, también, que una serie de ayuntamientos han efectuado un considerable esfuerzo presupuestario para mejorar sus instalaciones; y cierto, también, que algunos muy concretos están sirviendo como lugares adecuados para el cumplimiento de arrestos.

Pero mientras no se resuelva la gran cuestión pendiente, nada serio podrá conseguirse en el conjunto andaluz. Esa gran cuestión no es otra que la financiación suficiente de la competencia impuesta, desde la Administración Central, por ley, a los Municipios que son capitales de partido judicial y en cuyas demarcaciones no existan Centros Penitenciarios.

El mantenimiento de los depósitos tiene que implicar algo más que dar de comer a los internos y proporcionarles mantas y algunos medicamentos. Desde 1988 (Orden Ministerial de 12 de abril) rigen para toda España las mismas asignaciones por detenido y día, ascendentes a la ridícula y congelada cifra de 1.325 pesetas. Muchos Ayuntamientos ni siquiera la solicitan porque no les compensa el papeleo para ello.

Ésa, y sólo ésa, es la suma que desde la Administración Central se hace llegar a los Ayuntamientos afectados: nada para primera instalación con criterios modernos en cuanto a ubicación, dotaciones y servicios; nada para reformas estructurales que mejorasen lo existente; nada para una mínima y digna conservación anual; casi nada, habría que decir, para cubrir costes de alimentación, higiene y atenciones sanitarias elementales.

En estas condiciones esta Institución —el Defensor del Pueblo Andaluz— tiene difícil formular *Recordatorios* de deberes legales y *Recomendaciones* a los Ayuntamientos incumplidores, que son la mayoría, y mucho menos exigir el cumplimiento de las mismas. Algo tendremos que decir, no obstante. Sin embargo, debemos seguir insistiendo en una solución en origen, y para ello debemos explicar el actual proceso que se vive en Cataluña.

Como ya hemos señalado, la competencia sobre Depósitos se anuda con la materia penitenciaria, bloque competencial sólo transferido a la Comunidad Autónoma de Cataluña. En efecto, ésta cuenta con las transferencias penitenciarias desde el Real Decreto nº 3482, de 28 de diciembre de 1983, posteriormente ampliado por otro de 1986.

Cuando la Generalitat Catalana tuvo que afrontar el pago de las cantidades asignadas a los Municipios en concepto de gastos, por detenido y día, en los Depósitos Municipales, dictó una Orden de su Departamento de Justicia, el 22 de enero de 1987, concretando el importe de dichas ayudas y gastos. Lógicamente tuvo que determinarlas en la misma cuantía que se le había transferido en aquellos momentos —1.150 pesetas por detenido y día—, lo que provocó el

rechazo de algunos Ayuntamientos catalanes, sorprendidos por el mantenimiento autonómico de la cicatería estatal.

Algunos de esos Ayuntamientos impugnaron la Orden citada y formularon peticiones al Departamento de Justicia para que se les abonaran, íntegramente, los gastos que les producía la gestión del Depósito, no sólo los de mera estancia de los detenidos, sino, también, cualquier otro de mantenimiento, inversión o custodia.

Las peticiones no fueron atendidas por la Generalitat, por lo que formularon recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que, en primera instancia, los desestimó a pesar de considerar ya que la ayuda a recibir por los Municipios afectados debiera ser suficiente conforme a los postulados de la Ley reguladora de la delegación competencial, aunque rechazaba los de inversión.

Contra la sentencia dictada por el Tribunal territorial catalán interpusieron recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, siempre con el apoyo coadyuvante de la Federación de Municipios de Cataluña.

El 21 de febrero de 1998, el Tribunal Supremo resolvió el recurso nº 2831/1992, siete años después de interpuesto, pero la espera fructificó en una sentencia que reconoce, con todas las consecuencias, el derecho de los Municipios afectados a ser resarcidos de cuantos gastos tengan que realizar para la prestación del servicio, por encima de lo establecido en la orden impugnada, que se anuló, y rechazando el nuevo concepto de "suficiencia" como concepto indeterminado sujeto a la discrecionalidad administrativa, obligando, por contra, a determinar cantidades de ayuda por importes muy superiores conforme a las pruebas aportadas en el recurso sobre costos financieros concretos.

Ante la rotundidad de esta sentencia, la respuesta del Departamento de Justicia fue redactar una nueva Orden reguladora sobre la materia con dos únicos artículos:

«Artículo 1. A partir del 1 de enero de 1999, la cantidad que percibirán los ayuntamientos de Cataluña, que tienen depósito municipal de detenidos en funcionamiento, por su condición de cabeza de partido judicial, queda establecida en la suma de los importes que resulten de la aplicación de los siguientes parámetros:

- a) 5.638 pesetas por detenido y día en concepto de custodia, alimentación y estancia de los detenidos.
- b) 559.246 pesetas como percepción anual fija en concepto de amortización de la inversión y mantenimiento de las instalaciones y del inmovilizado.

Artículo 2. Para el período de vigencia de la Orden de 5 de julio de 1988, que comprende desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1998, se establece una compensación fijada en la diferencia entre los importes que resulten de la aplicación de las cantidades establecidas en el artículo anterior, una vez deducida la parte correspondiente a desindexación según el índice general de precios al consumo del conjunto del Estado correspondiente a cada anualidad, y la cantidad recibida en aplicación de la citada Orden.»

Como puede verse, no sólo se multiplica por más de cuatro veces la subvención por detenido y día actualmente vigente para el resto de España, sino que además se establece una cantidad anual como compensación –amortización– de los gastos de inversión y mantenimiento realizados.

Pero aún hay más en esta breve Orden que comentamos. En aplicación, también, del contenido de la sentencia del Tribunal Supremo se compensa a todos los Ayuntamientos afectados con las diferencias existentes entre lo percibido y lo ahora regulado, por ambos conceptos, durante los once últimos años.

Como puede comprenderse, a partir de una normativa de tal calado financiero, puede comenzar a cambiar el panorama de los Depósitos catalanes, muy similares, por cierto, hasta ahora, al nuestro en cuanto a la penuria de las instalaciones y la inadecuación total de las mismas, no sólo para acoger arrestados, sino para albergar en ellas a cualquier tipo de detenidos.

¿Qué se hace, mientras tanto, desde la Administración Central titular originaria de la competencia?

A comienzos de 1998, se constituyó un Grupo de Trabajo entre los Ministerios de Administraciones Públicas, de Interior, de Justicia y la Federación Española de Municipios y Provincia para estudiar la mejora de los depósitos en orden, especialmente, a posibilitar el cumplimiento de arrestos. Pareció que uno de los primeros logros de ese grupo de trabajo sería la actualización de la asignación ministerial por detenido y día, congelada desde hace más de una década como ya explicábamos. Sin embargo, dos años después de constituido el grupo de trabajo, la ansiada Orden Ministerial actualizadora sigue sin publicarse, anunciándose de continuo como algo inminente.

No es posible seguir aceptando 1.325 pesetas por detenido y día como asignación para todos los depósitos españoles, mientras los de Cataluña gozan ya de una subvención muy superior –las indicadas 5.638 pesetas por detenido y día–, además de las otras partidas destinadas a mantenimiento y compensación por inversiones.

Diversos informes elaborados a instancia de la Federación Española de Municipios y Provincias sitúan el costo de la estancia diaria de cada detenido en una amplia franja entre las 7.500 y las 12.500 pesetas, según los parámetros y factores que se incluyan en el mismo.

Es necesario, sin embargo, insistir en que no es suficiente con aumentar la subvención por detenido y día, sino que es imprescindible, también, llevar a cabo las inversiones necesarias para las construcciones de nuevas instalaciones con criterios modernos, susceptibles de dar respuesta adecuada a las exigencias constitucionales y legales en lo relativo a custodia y acogida de detenidos y arrestados. No es posible seguir ignorando, en el aspecto que nos ocupa, los reconocimientos y mandatos constitucionales de dignidad e igualdad de todas las personas junto al conjunto de derechos que constituyen el status personal de los detenidos y penados que ingresan en los depósitos.

En definitiva, es necesario que por parte del Ministerio del Interior y demás departamentos implicados, se asuman las obligaciones que se derivan, para todos, de la sentencia del Tribunal Supremo, puesto que la misma ha de tener validez para todos los depósitos españoles y no sólo para los catalanes.

A la superación de la situación actual puede contribuir, también, la Administración Autónoma. Es evidente que sin un desarrollo consecuente de las previsiones del artículo 17.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, sobre ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria, no será posible la intervención obligada y decisiva de la Junta de Andalucía en la materia. Es necesario recordar al respecto que todo lo concerniente al servicio de depósitos se integra en la competencia penitenciaria.

Mientras tanto ello tiene lugar –la transferencia penitenciaria, cada vez más demandada desde diversos ámbitos– la Junta de Andalucía debe fomentar las peticiones municipales –de los Ayuntamientos afectados– para acogerse a las órdenes anuales de convocatoria de subvenciones a entidades locales, para mejora de sus infraestructuras, vía a través de la cual algunos municipios se han beneficiado ya de importantes subvenciones, como los Ayuntamientos de Osuna, Utrera o Carmona. El convenio firmado por este último, comentado más arriba, para la inversión de cuarenta millones de pesetas en nuevas instalaciones, podría servir de modelo al respecto.

En cuanto a los Ayuntamientos concernidos, habría que comenzar reiterando nuestra felicitación a todos aquellos que han efectuado mejoras importantes en sus instalaciones, bien construyendo nuevos

depósitos, bien efectuando remodelaciones sustanciales de los ya existentes: un total de veintiocho depósitos andaluces cuentan con instalaciones aceptables susceptibles de respetar los mencionados derechos de los detenidos. Como ya dijimos, no todos ellos, sin embargo, reúnen los requisitos de adecuación a las prescripciones reglamentarias para acoger arrestados de fin de semana.

Una treintena de municipios continúan disponiendo de instalaciones deficientes o muy deficientes y pocos de ellos están en disposición de mejoras inmediatas. Desde estas páginas, el Defensor del Pueblo Andaluz les insta a buscar fórmulas de financiación que les permitan mejorar, al menos, algunos aspectos de sus instalaciones, los que más gravemente atenten contra la dignidad y derechos de las personas que acogen. En algunos casos será preferible la clausura de instalaciones a seguir, contribuyendo a la prestación de un servicio que tan graves responsabilidades comporta.

Respecto de los Ayuntamientos que no ejercen la competencia, el Defensor del Pueblo Andaluz les recuerda el incumplimiento permanente de sus deberes legales, en la mayoría de los casos durante más de tres lustros, puesto que nunca dispusieron de depósito.

En este sentido, hay que señalar que si en esas demarcaciones judiciales no se está prestando la colaboración exigida con la Administración de Justicia, al carecer de depósitos, actualmente, además, se está prestando un mal servicio a sus vecinos, puesto que los que tengan la desgracia de ser arrestados –condenados a arresto– deberán, en todas las circunstancias, cumplir sus condenas en las cárceles ordinarias, más alejados, por tanto, de su entorno familiar y social.

Una última consideración puede argumentarse en cuanto a la relación de los depósitos municipales con las penas de arresto de fin de semana: el escaso desarrollo de éstas en cuanto a su ejecución fuera de los muros de las prisiones, no sólo obedece a la inexistencia de Centros de Inserción Social o a la escasa incidencia que todavía tienen en las sustituciones por trabajos en beneficio de la comunidad, sino, especialmente, por la inadecuación general de la red andaluza de depósitos municipales. En la medida en que ésta mejore de forma significativa, la nueva pena de arresto podrá ejecutarse de un modo más adecuado a sus principios inspiradores; un factor a tener en cuenta por parte de los responsables públicos para prestar más atención a este importante asunto.

Nuestras conclusiones estarían incompletas sin referirnos, finalmente, a las penas sustitutivas de trabajos en beneficio de la comunidad.

El dato más relevante del que hay que partir es, como decíamos en el capítulo correspondiente, la escasísima aplicación de las penas en nuestra comunidad: no de otro modo caben calificar las cifras de intervenciones penitenciarias en torno a las mismas –treinta y nueve (39)– y los informes finales de liquidación de condena emitidos en toda Andalucía, en dos años completos, que ascendieron a veinticinco (25).

Tan escasa incidencia, siendo numerosas las condenas de arrestos y las de multas –para cuya sustitución se prevé esta pena– no se explica fácilmente de no ser por los perfiles tan novedosos que comporta y por el desconocimiento que de la misma todavía tienen los operadores jurídicos y las instituciones y personas afectadas. Nuestro informe aporta, asimismo, otro dato que puede ser origen del raquitismo de su desarrollo: las relativamente escasas ofertas de puestos de actividad a desarrollar por los penados. Diríamos aún más: allí donde se ofertan parecen suficientes, pero la oferta se concentra en muy pocas poblaciones. En el cuadro nº 19 señalábamos los escasos municipios cabeceras de partido judicial en que se han ofertado plazas en virtud de las adhesiones al convenio-tipo existente.

Por consiguiente, a la conclusión anterior, tiene que corresponder nuestra *Recomendación General* de que se fomente la pena de Trabajos en Beneficio de la Comunidad a través de todas las vías posibles: adhesiones más numerosas y generosas, en cuanto a la oferta

de plazas, al Convenio del Ministerio competente con la Federación Española de Municipios y Provincias; firma de cualquier otro tipo de convenios con los Establecimientos Penitenciarios y otros organismos que la práctica aconseje desarrollar; más iniciativas judiciales de sustitución de aquellas penas –arrestos y multas– por estas de trabajos y cualesquiera otras vías que vayan surgiendo.

Junto a las aludidas reformas normativas, reiteramos la necesidad de mejorar la situación actual concretando nuestras sugerencias a través de las siguientes *Recomendaciones*:

“PRIMERA. En cuanto a los lugares concretos de cumplimiento de arrestos de fin de semana, es necesario que por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias se agilice el proceso de implantación de los Centros de Inserción Social en Andalucía y su extensión a las provincias de Jaén y Almería.

Asimismo, debería, el citado Centro Directivo, mejorar las instalaciones actuales de los módulos dispuesto para el cumplimiento de arrestos en los Centros Penitenciarios de Puerto II, Almería, Córdoba y Málaga (actualmente en la vieja prisión).

SEGUNDA. Es necesario que por parte del Ministerio de Interior se desarrolle para Andalucía la reforma de la financiación de los Depósitos Municipales de Detenidos, en consonancia con el contenido de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1998, que se comenta más arriba, es decir, incluyendo en la misma el coste total de la prestación del servicio por todos los conceptos.

TERCERA. También referido a la mejora de los actuales Depósitos Municipales de Detenidos, calificados en este Informe como deficientes o muy deficientes, deberá la Administración Autonómica, a través de sus órganos competentes, fomentar las peticiones municipales para acogerse a la subvenciones anuales para mejora de sus infraestructuras locales.

CUARTA. En el mismo sentido de la *Recomendación* anterior, los Ayuntamientos afectados que gestionan depósitos deficientes o muy deficientes, deberán buscar fórmulas de financiación que les permitan mejorar los aspectos más deficitarios de sus instalaciones actuales.

QUINTA. En cuanto a los dieciséis Ayuntamientos que no ejercen actualmente las competencias de gestión del Depósito Municipal de Detenidos, se les recuerda que están incumpliendo sus deberes legales conforme a la normativa expuesta y comentada en este Informe.

SEXTA. En lo que atañe a la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, con independencia de algunos aspectos que requieren reformas normativas, lo que nos parece más necesario, a la vista de los datos aportados en nuestro Informe, es el fomento de la pena, no sólo a través de la oferta de puestos de actividad y de la firma de convenios de colaboración para la ejecución de esas actividades, sino, también, mediante campañas divulgativas de la pena, de sus características y de los supuestos concretos en que puede ser aplicada”.

## **2.2 Estudio sobre los andaluces que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre (Ley de Amnistía), y que no resultaron favorecidos por lo dispuesto en la disposición adicional 18ª de la Ley 4/1990, de 29 de junio.**

Como señalábamos antes, un encargo parlamentario motivó la elaboración de este Estudio, primero que realiza la Institución en



colaboración con el Gobierno Autonómico, concretamente con la Consejería de Presidencia.

Como parte importante de las actuaciones llevadas a cabo en el área de Justicia durante el año que nos ocupa, recogemos aquí íntegramente dicho Estudio a excepción de un amplio capítulo que se ocupa de los numerosos antecedentes sobre amnistías y medidas de reconciliación, durante los siglos XIX y XX, así como durante la transición española, con especial referencia y detenimiento a la Amnistía de 1977.

### 2.2.1 Consideraciones generales sobre el Estudio encomendado.

El Pleno del Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 16 y 17 de junio de 1999, aprobó la Proposición No de Ley en Pleno 5-98/PNLP-12636, relativa a la concesión de indemnizaciones a ex-presos y represaliados políticos que no resultaron favorecidos con las indemnizaciones fijadas en la Ley General de Presupuestos del Estado de 1990 (disposición adicional 18ª de la Ley 4/1990, de 29 de junio), proposición en la que el Parlamento instaba al Consejo de Gobierno a:

«1. Elaborar, en colaboración con el Defensor del Pueblo Andaluz, en un plazo no superior a tres meses, un estudio sobre los andaluces que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/77, de 15 de octubre, y que no resultaron favorecidos por lo dispuesto en la disposición adicional decimoctava de la Ley General de Presupuestos del Estado para 1990 (Ley 4/90, de 29 de junio), por no cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en ella.

2. Dirigirse al Gobierno Central con las conclusiones de dicho estudio, a fin de que, en un plazo de tres meses, se amplíe el régimen de concesión de indemnizaciones previsto en la disposición adicional decimoctava de la Ley 4/90, General de Presupuestos del Estado, al objeto de que afecte a todos los españoles que se encontraran en tal situación.

3. A dictar un Decreto, antes de que finalice el año 1999, con efectos económicos de carácter retroactivo al 1 de enero de 1999, en el caso de que por el Gobierno Central no se cumpliera con el punto segundo anterior en el plazo allí previsto, que regule la concesión de indemnizaciones, concretadas como prestaciones únicas y no periódicas en función del tiempo de permanencia en prisión a los andaluces que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/77, de 15 de octubre, y que no resultaron favorecidos por lo dispuesto en la disposición adicional decimoctava de la Ley General de Presupuestos del Estado para 1990 (Ley 4/90, de 29 de junio), por no cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en ella.

4. Habilitar presupuestariamente los créditos necesarios tanto para el pago de las indemnizaciones derivadas de la entrada en vigor del citado Decreto, como para atender el incremento de gasto que se pueda originar como consecuencia de la tramitación de los correspondientes expedientes de concesión.»

En las dos Instituciones concernidas se recibieron certificaciones del referido acuerdo parlamentario notificando la existencia del mismo y el requerimiento efectuado. La correspondiente al Gobierno Autonómico se recibe el día 24 de junio de 1999 en la Consejería de Relaciones con el Parlamento, la que, a su vez, la remite a la Consejería de la Presidencia, mientras que el día 25 de junio de 1999, se da traslado al Defensor del Pueblo Andaluz. Las reseñadas fechas de notificación, sitúan el final del plazo, para la elaboración del es-

tudio encomendado en el punto primero de la resolución parlamentaria, hacia finales de septiembre de 1999, plazo ciertamente breve dado el contenido de la encomienda, el pleno período vacacional en que se encarga y la necesidad de coordinar dos Instituciones tan diferentes, cuales son el Gobierno Andaluz y el Defensor del Pueblo de nuestra Comunidad Autónoma, las que, a su vez, han debido recabar la colaboración de otras Instituciones.

En la Proposición No de Ley que nos ocupa hay que distinguir un doble aspecto en su contenido. El punto primero se refiere al estudio encomendado, mientras que los otros tres apartados trazan el camino a seguir con las conclusiones del estudio a elaborar: trasladarlo al Gobierno Central para que éste amplíe el número de beneficiarios del régimen de indemnizaciones previstos en la Adicional Decimoctava de la Ley 4/1990, y si no lo hiciese así —continúa señalando la Proposición No de Ley analizada— el Gobierno andaluz deberá elaborar una norma reglamentaria —un Decreto—, reguladora de la nueva —y más amplia— concesión de indemnizaciones al efecto, debiendo habilitar, asimismo, el Gobierno andaluz, los créditos presupuestarios que permitan hacer frente al pago de las obligaciones contraídas conforme a ese Decreto.

Estudio y utilización finalística del mismo son dos aspectos perfectamente diferenciados en la resolución parlamentaria que nos ocupa, si bien en este momento sólo debemos ocuparnos del primero, es decir, del Estudio encomendado, pero sin olvidar que su contenido puede, y debería, estar relacionado con un Decreto que fuese necesario elaborar a posteriori.

El contenido del estudio ha de ceñirse a los “andaluces que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/77, de 15 de octubre”, se señala: Ley que tiene su más inmediato precedente en el proceso que se inicia tras la muerte del General Franco, proceso de reforma democrática que incluyó una serie de medidas de “reconciliación nacional” de las que fue máxima expresión la Ley de Amnistía, de 15 de octubre de 1977, Ley 46/77, cuyo artículo primero determinó:

«I. Quedan amnistiados:

a) Todos los actos de intencionalidad política, cualquiera que fuese su resultado, tipificados como delitos y faltas realizados con anterioridad al día quince de diciembre de mil novecientos setenta y seis.

b) Todos los actos de la misma naturaleza realizados entre el quince de diciembre de mil novecientos setenta y seis y el quince de junio de mil novecientos setenta y siete, cuando en la intencionalidad política se aprecie además un móvil de restablecimiento de las libertades públicas o de reivindicación de autonomías de los pueblos de España.

c) Todos los actos de idéntica naturaleza e intencionalidad a los contemplados en el párrafo anterior realizados hasta el seis de octubre de mil novecientos setenta y siete, siempre que no hayan supuesto violencia grave contra la vida o la integridad de las personas.

II. A los meros efectos de subsunción en cada uno de los párrafos del apartado anterior, se entenderá por momento de realización del acto aquel en que se inició la actividad criminal.

La amnistía también comprenderá los delitos y faltas conexos con los del apartado anterior.

Artículo segundo.

En todo caso están comprendidos en la amnistía:

a) Los delitos de rebelión y sedición, así como los delitos y faltas cometidos con ocasión o motivo de ellos, tipificados en el Código de Justicia Militar.

b) La objeción de conciencia a la prestación del servicio militar, por motivos éticos o religiosos.

c) Los delitos de denegación de auxilio a la Justicia por la negativa a revelar hechos de naturaleza política, conocidos en el ejercicio profesional.

d) Los actos de expresión de opinión, realizados a través de prensa, imprenta o cualquier otro medio de comunicación.

e) Los delitos y faltas que pudieran haber cometido las autoridades, funcionarios y agentes del orden público, con motivo u ocasión de la investigación y persecución de los actos incluidos en esta Ley.

f) Los delitos cometidos por los funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas».

Como puede observarse, los motivos o supuestos por los que podía un ciudadano ser ingresado en prisión eran abundantísimos, dato a tener en cuenta a la hora de elaborar el estudio.

En definitiva, se trata de los andaluces que sufrieron prisión por motivos políticos, por hechos cuyas consecuencias penales –en términos de responsabilidad penal con la extinción completa de las penas y todos sus efectos– fueron objeto de amnistía en 1977, a través de la Ley mencionada.

Sin embargo, a pesar de la amnistía citada, nunca se habían indemnizado los períodos de “prisión política” producidos durante la última dictadura; ello ocurrió a partir de la disposición adicional decimotercera de la Ley General de Presupuestos para 1990, que no es otra que la Ley 4/1990, de 29 de junio, a que alude el punto primero de nuestra Proposición No de Ley. Esa Ley de 1990, concedió indemnización a todo aquel que acreditase haber sufrido tres o más años de prisión por motivos políticos y tener cumplida la edad de sesenta y cinco años en 31 de diciembre de 1990. Nos ocuparemos luego con más detalle de ambas leyes, la de Amnistía y la de indemnizaciones aludidas. quede aquí señalado lo expuesto como elemento básico delimitador de nuestro estudio: se trata de analizar las consecuencias excluyentes de la Ley de 1990 que, con la exigencia de ambos requisitos combinados, dejó fuera del cuadro de indemnizaciones a un colectivo numeroso de hombres y mujeres andaluces que no pudieron acogerse a las mismas, bien por no haber sufrido –o no haberlo podido acreditar– tres o más años de prisión, bien por no reunir el requisito de edad exigido. En este último aspecto, se conocen casos extremos de personas que sufrieron hasta 17 años de cárcel sin haber podido percibir la indemnización aludida.

Antes de introducirnos en el estudio en sentido estricto, conviene dejar precisado qué Instituciones se ven afectadas por la elaboración de este Informe y las colaboraciones recabadas para la misma.

La Proposición No de Ley insta al Consejo de Gobierno de Andalucía a elaborar el estudio en cuestión, dentro de los habituales mecanismos de impulso político a través de la fórmula de propuestas no legislativas al ejecutivo. Pero, señala la resolución parlamentaria, solicita que dicho estudio se haga en colaboración con el Defensor del Pueblo Andaluz.

Para el Gobierno Autónomo supone este acuerdo parlamentario un elemento más de impulso de su acción política y de gobierno en los términos previstos en el artículo 52.1 de la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, Ley de 21 de julio de 1983, 6/983 «El impulso de la acción política y de gobierno puede ser ejercido por el Parlamento mediante la aprobación de Resoluciones, Mociones y Proposiciones no de Ley».

Es a partir del citado precepto de donde cabe extraer la eficacia de las Proposiciones No de Ley, puesto que nuestro Estatuto de Autonomía no recoge expresamente entre las competencias parlamentarias, la del impulso de la acción política (art. 30), aunque sí recoja la del “control de la acción del Consejo de Gobierno” (apdo. 3 del citado art. 30), a diferencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña,

que en su artículo 30.1 señala que «(...) el Parlamento representa al pueblo de Cataluña ..., impulsa y controla la acción política y de gobierno (...)».

También el Estatuto de Autonomía de Extremadura, en su artículo 20, contiene dicha previsión.

La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, se configura, por el contrario, como un comisionado del Parlamento, designado por éste para la defensa de los derechos y libertades comprendidas en el título primero de la Constitución, a cuyo efecto, podrá supervisar la actividad de la Administración Autónoma, dando cuenta al Parlamento (art. 1º de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de la Institución). Se trata, por lo tanto, de una Institución de índole parlamentaria; de extracción parlamentaria por el modo de elección de su titular (art. 2º de la Ley reguladora) y que, en su misión de defensa de derechos constitucionales, tiene como instrumento primordial la supervisión del Ejecutivo.

Por otra parte, en el desarrollo de sus tareas, el Defensor del Pueblo Andaluz «(...) no estará sujeto a mandato imperativo alguno (...), ni recibirá instrucciones de ninguna autoridad (...) y (...) desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio» (art. 6 de la Ley reguladora citada).

Con esas características diferenciadas que les son propias, ambas Instituciones, Ejecutivo Andaluz y Defensor del Pueblo Andaluz, se relacionan para este Informe no a través de sus habituales mecanismos de “relación-supervisión”, sino colaborando para su realización atendiendo al expresado deseo parlamentario.

Por parte del Defensor del Pueblo se asume la indicación parlamentaria no sólo por explícita intención de colaborar con la Institución de la que emana, sino, también, porque entiende, como el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales de cuyas aportaciones en este campo nos ocuparemos más adelante, que es necesario ampliar la cobertura indemnizatoria para el colectivo de que se trata.

Por otra parte, las Instituciones redactoras del Estudio, han contado con otras colaboraciones imprescindibles. Por las razones que luego se dirán, han sido consultadas las oficinas del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales; las de los respectivos Gobiernos Autonómicos, de la Comunidad Autónoma de Madrid, de la Comunidad Foral de Navarra y del Consejo del Principado de Asturias. Administraciones Autonómicas éstas, que ya cuentan con programas propios de indemnizaciones del tipo que nos ocupan.

Asimismo, se ha contado también con la colaboración de la sección andaluza de la “Asociación de Ex Presos Políticos y Represaliados” que lleva años promoviendo iniciativas al respecto. La documentación aportada por ésta, así como las sugerencias de algunos de sus miembros, han sido muy útiles.

Por último, se ha consultado diversa bibliografía sobre la transición política y medidas de reconciliación.

## 2.2.2 Régimen de las indemnizaciones derivadas de la amnistía de 1977.

### 2.2.2.1 Establecimiento inicial general (ámbito estatal): Ley 4/1990, de 25 de junio.

Para mejor comprender el alcance de la citada Ley que, como se ha indicado ya, es la primera norma que reconoce el pago de indemnizaciones a quienes hubieran sufrido prisión por motivos políticos, es necesario resaltar la norma en sentido contrario que se recoge en la primera Ley que concede una amnistía en el período de la transición democrática.

Nos referimos al Real Decreto-Ley nº 10/1976, de 30 de julio, sancionado por el Rey, en cuya exposición de motivos podemos leer lo siguiente:

«La Corona simboliza la voluntad de vivir juntos todos los pueblos e individuos que integran la indisoluble comunidad nacional española. Por ello, es una de sus principales misiones promover la reconciliación de todos los miembros de la Nación, culminando así las diversas medidas legislativas que ya, a partir de la década de los cuarenta, han tendido a superar las diferencias entre los españoles. Tal es el caso de la reintegración de los derechos pasivos a los militares sancionados después de la pasada contienda, de los distintos indultos concedidos y de la prescripción, por ministerio de la Ley, de todas las responsabilidades penales por hechos anteriores al uno de abril de mil novecientos treinta y nueve.»

La amnistía que concede el Real Decreto citado no se extenderá a aquellos delitos y faltas que hayan puesto en peligro o lesionado la vida o la integridad de las personas o el patrimonio económico de la Nación a través del contrabando monetario.

Pues bien, dicho Real Decreto-Ley, en su disposición adicional primera recoge la siguiente previsión: «(...) no procederá indemnización ni restitución alguna en razón de las sentencias penales o resoluciones, penas o sanciones administrativas comprendidas en la Amnistía (...)». La norma es meridianamente clara y, desde luego, participe de los criterios restrictivos que en varios aspectos contiene y cuyo análisis desbordaría el interés de este estudio.

El Real Decreto-Ley de amnistía fue objeto de algunas matizaciones a través del Real Decreto-Ley 19/77, de 14 de marzo, entre otras la supresión del inciso «puesto en peligro», que aparece en el párrafo antes comentado. Este segundo Real Decreto-Ley de amnistía no modificó en nada la expresa exclusión de indemnizaciones a este respecto.

La siguiente disposición legal de amnistía aparece pocos meses después y a poco más de un año de la primera. Tal proliferación de normas del tipo que nos ocupa sólo puede entenderse hoy por la cambiante situación política de aquellos años de transición cuyos acontecimientos relevantes se sucedían de continuo.

Se trata ahora de la Ley de 15 de octubre de 1977, Ley 46/1977, de Amnistía, antes analizada, norma definitiva en esta materia que enlaza directamente con el contenido del Estudio que se nos encomienda. Nada dice al respecto de indemnizaciones, por lo que el mandato de no indemnización se mantiene hasta que, por Ley 4/1990, de 30 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, en su disposición adicional 18ª (posteriormente modificada por la D.A. 18ª de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992), se establecieron indemnizaciones a favor de quienes sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, en los siguientes términos:

«Uno. Quienes hubieran sufrido privación de libertad en los establecimientos penitenciarios durante tres o más años, como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, y tengan cumplida la edad de sesenta y cinco años en 31 de diciembre de 1990, tendrán derecho a percibir por un sola vez una indemnización de acuerdo con la siguiente escala:

Tres o más años de prisión ..... 1.000.000 ptas.  
Por cada tres años completos adicionales...200.000 ptas.

Dos. Si el causante del derecho a esta indemnización hubiese fallecido, y en 31 de diciembre de 1990 hubiera podido tener cumplidos sesenta y cinco años de edad, tendrá derecho a la misma el cónyuge supérstite pensionista de viudedad por tal causa o que, aún no teniendo esta condición, acredite ser cónyuge viudo del causante (inciso final en redacción dada por Ley 31/1991, de 30 de diciembre).»

El plazo de presentación de solicitudes, que se cerraba en el punto Cuatro el 31 de diciembre de 1990, quedó abierto a partir del 1 de enero de 1995, en virtud de lo establecido en la D.A. 3ª de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, al disponer:

«A partir de 1 de enero de 1995 queda abierto el plazo de solicitudes de las indemnizaciones reguladas en la disposición adicional decimotercera de la Ley 4/1990, de 29 de junio, en la redacción dada a la misma por la disposición adicional decimotercera de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre.

Las condiciones para el reconocimiento del derecho serán las mismas que las establecidas en las citadas normas, con la excepción de la relativa al plazo para formular solicitud.

En el supuesto de que el causante del derecho hubiera fallecido con posterioridad a 31 de diciembre de 1990 sin haber formulado la correspondiente solicitud y acreditando en dicha fecha los requisitos exigidos, tendrá derecho a la indemnización el cónyuge supérstite que acredite las condiciones contenidas en las normas que se citan en el párrafo primero de esta disposición.

La Administración considerará válidas, de oficio o a instancia de los interesados, las solicitudes cursadas fuera del plazo establecido, con independencia de que hubiera recaído o no resolución sobre las mismas. A estos efectos la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas deberá entender instadas en forma todas las comunicaciones o peticiones que, vinculadas al procedimiento para el reconocimiento del derecho a las indemnizaciones, hubieran sido presentadas por los interesados, hasta el 31 de diciembre de 1994, ante cualesquiera Administraciones Públicas.»

#### 2.2.2.2 Doctrina Constitucional sobre la Ley 4/1990, de 25 de junio.

La aparición de la Ley 4/1990 dio lugar, de inmediato, a las primeras reacciones contrarias de quienes se consideraban injustamente excluidos o consideraban excesivamente rígidos los criterios de interpretación con los que se aplicaba, especialmente en cuanto a las pruebas sobre las estancias en prisión, por la destrucción de archivos u otras causas, o en cuanto al no cómputo como tiempo de prisión de durísimas estancias en batallones disciplinarios o la permanencia en régimen de prisión atenuada, cuyo régimen de vida no resultaba mucho menos agravante, en la inmediata postguerra, para quienes los padecieron.

Precisamente a esas protestas y quejas ante el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales obedecen algunas de las reformas ya indicadas.

Quizá la aparente discriminación por razones de edad fuese uno de los apartados más combatidos de la Ley. La cuestión llegó, a través de los Jueces, al Tribunal Constitucional. En efecto, la disposición adicional decimotercera de la Ley 4/1990, de 29 de junio, fue objeto de diversas cuestiones de inconstitucionalidad (2645, 2646, 2647 y 2648/1992, 12 y 420/1993 acumuladas), en las que se cuestionaba su constitucionalidad, por referencia al principio de igualdad (art. 14 de la Constitución), en cuanto establece como requisito para obtener la indemnización en ella reconocida, haber cumplido o haber podido cumplir, caso de fallecimiento, la edad de 65 años a 31 de diciembre de 1990.

La duda de constitucionalidad se razonaba por los órganos judiciales que planteaban la cuestión del modo siguiente:

«(...) que ante situaciones iguales, haber sufrido privación de libertad en establecimientos penitenciarios durante

tres o más años, como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, establece como único elemento diferenciador (...) el haber cumplido o hubiera podido cumplir la edad de sesenta y cinco años el 31 de diciembre de 1990, generando así un tratamiento desigual e injusto entre los que hubieran o no cumplido dicha edad en la fecha citada, sin que se mencionen en la propia Ley o se deriven de su examen motivos objetivos y razonables que pudieran justificarla, pues los de carácter económico y social (...) no determinan que el límite de edad se fije en los sesenta y cinco años (...), pues ni es razón que coincida normalmente con la edad de jubilación ni que a partir de dicha edad las personas se encuentren en una situación económica más apremiante ya que puede resultar que otras de menor edad se hallen también en la misma situación, piénsese caso de enfermedad o incapacidad, e incluso más precaria que los mayores de sesenta y cinco años, por lo que de ser esa finalidad la perseguida por el legislador bien pudiera acudir a otros elementos para determinar los beneficiarios en atención a su capacidad económica (...).

Por otro lado, los órganos judiciales nada dicen en contra de la otra exigencia del primer apartado de la disposición adicional (el requisito de la privación de libertad se haya prolongado "durante tres o más años") ni nada, tampoco, frente a los demás apartados de la propia disposición adicional.

La Abogacía del Estado justificaba la atribución del derecho de indemnización tan sólo a quienes hubieran cumplido determinada edad (65 años) en cierta fecha (31.12.90) por el propósito del legislador de compensar a quienes vieron afectado de modo especial su propio desarrollo personal, profesional, laboral o económico, no sólo por el tiempo de la duración de su pérdida de libertad, sino también por la edad en que la sufrieron y, al mismo tiempo, por la edad en la que pudieron ver recobradas las libertades democráticas y por ello ser plenamente rehabilitados.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 361/1993, de 3 de diciembre, decide que la disposición cuestionada no es contraria a la Constitución y ello lo argumenta en su Fundamento Jurídico 3 en los siguientes términos:

«En efecto, la Ley, como se deduce del iter legislativo, aún no utilizando como criterio directo la fecha de la privación de libertad, se ha preocupado particularmente por delimitar como beneficiarios a los miembros de una determinada generación, la que sufrió, en razón de la edad, más directamente las consecuencias de la Guerra Civil, padeciendo prisión durante la misma o en la inmediata postguerra, y la que por ello gozó más tardíamente el restablecimiento de las libertades democráticas.

La disposición adicional decimotercera sólo concede derecho a indemnización a quienes, habiendo sufrido prisión por tres o más años, tenían sesenta y cinco años, o edad más avanzada, el 31 de diciembre de 1990. La Ley atribuye sólo este derecho económico a quienes habían ya superado los 52 años de edad en el momento en que se dictó la legislación de amnistía (Ley 46/1977, de 15 de octubre), esto es, a personas que por su edad se encontraban, cuando la amnistía les reintegró la plenitud de sus derechos, en condiciones que pudieron y pueden presumirse difíciles para reincorporarse, también en plenitud, a la vida laboral y profesional, dificultades que, por lo mismo, pesaron, presumiblemente, menos sobre quienes se beneficiaron de la amnistía con inferior edad. La plena reintegración a la vida civil y laboral de quien padeció prisión por motivos políticos durante el régimen anterior sólo alcanzó su plenitud con la recupera-

ción de las libertades y la legislación de amnistía, normativa ésta que, al eliminar los efectos jurídicos de las penas impuestas (arts. 6, 7 y 8 de la Ley 46/1977), situó ya a quienes las sufrieron en condiciones de reincorporarse, en plenitud de derechos y con normalidad, a la actividad laboral y profesional, pero las posibilidades de reintegración no fueron las mismas según la edad que en aquel momento tuvieran los afectados.

Esta consideración permite reconocer una justificación objetiva y razonable a la doble exigencia, cumplimiento de una edad antes de una determinada fecha, que contiene la regla cuestionada, puesto que el legislador ha podido considerar la distinta incidencia en las posibilidades efectivas de lograr la reincorporación a la vida pública y profesional de acuerdo a la edad de la persona en el momento de la restauración de las libertades democráticas, compensando así en alguna medida a quienes, vista su edad en el momento de la amnistía, hubieron lógicamente de encontrar mayores dificultades para reincorporarse a la sociedad con plenitud de derechos.

Ha de reconocerse, pues, que existe fundamento objetivo y razonable para la utilización, como criterio selectivo y diferenciador, de la edad y de su cumplimiento en una determinada fecha, por lo que la disposición cuestionada no es contraria al artículo 14 CE».

#### 2.2.2.3 Primera ampliación del Régimen estatal en el ámbito autonómico: Navarra.

Agotada la iniciativa estatal en orden al resarcimiento moral y económico en los términos establecidos en la normativa descrita, algunas Comunidades Autónomas, a instancia de los grupos políticos de los Parlamentos Autonómicos, conscientes de que un amplio colectivo de afectados quedaron fuera de las indemnizaciones por no reunir algunos de los requisitos (bien por la exigencia de un elevado tiempo de permanencia en prisión -3 años- o por la de una edad mínima -65 años- en una determinada fecha, 31 de diciembre de 1990), abordaron la ampliación del régimen estatal de indemnizaciones en favor de estas personas que beneficiadas, por un lado, por la Ley de Amnistía, por otro, no pudieron acogerse a las indemnizaciones establecidas por la D.A. 18ª de la Ley 4/1990.

La primera comunidad en abordar el tema fue la Comunidad Foral Navarra a través del Decreto Foral 75/1995, de 20 de marzo que obedece a una iniciativa parlamentaria que tuvo lugar en 1994.

Este Decreto navarro rebaja los requisitos exigidos en la Ley Estatal en el doble aspecto considerado por ésta: tiempo de estancia en prisión y edad mínima exigida. Respecto de la cuantía de las indemnizaciones, las mantiene en un margen similar, siendo las navarras algo inferiores. La ampliación del régimen estatal de indemnizaciones por parte de Navarra puede sintetizarse de la siguiente forma:

##### Beneficiarios

- Afectados por Ley de Amnistía que sufrieron prisión.
- Cónyuge superviviente o persona unida al beneficiario por una relación de convivencia análoga a la conyugal.
- Hijos que tengan reconocida legalmente la condición de minusvalía (y que en ambos casos -dos últimos- si viviera el beneficiario existiría una relación de dependencia económica respecto a éste).

##### Requisitos

- 1 año o más de prisión (6 meses en caso de personas mayores de 65 años con referencia al 31 de diciembre de 1994).

- Tener una edad comprendida entre 60 y 65 años (o más de 65 años con el límite anterior) al 31 de diciembre de 1994.
- Ostentar la condición civil foral navarra y residir efectivamente en Navarra, o residir los 10 últimos años en Navarra.

#### Cuantía

183.330 ptas. (mínimo) más 30.555 ptas. por mes adicional de prisión hasta un máximo de 1.100.000 ptas.

En definitiva, el Decreto Foral reduce en 9 años la edad mínima exigida a través del doble mecanismo de reducir la edad (de 65 –estatal– a 60) y referir ésta a 31 de diciembre de 1994, cuatro años después de la anterior fecha de referencia.

Asimismo, se rebaja considerablemente el tiempo de estancia en prisión llegando a situarlo en seis meses en las personas de 65 años a 31 de diciembre de 1994.

#### 2.2.2.4 Posicionamiento del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Tras haber recibido numerosas quejas de personas excluidas por la normativa estatal, el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales formuló en 1996, a todas las Comunidades Autónomas, excepto Navarra, una *Recomendación* sugiriéndoles el desarrollo de iniciativas similares. El tenor literal de la referida *Recomendación* fue el siguiente:

«El Decreto Foral 75/1995, de 20 de marzo, del Gobierno de Navarra, regula la concesión de indemnizaciones a las personas que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía y que no resultaron favorecidos por lo establecido en la disposición adicional decimotava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, por no tener 65 años cumplidos el 31 de diciembre de 1990, o no haber cubierto el tiempo mínimo de privación de libertad necesario (tres años).

Este requisito de edad fue objeto de varias cuestiones de inconstitucionalidad, resueltas por el Tribunal Constitucional mediante sentencia de 3 de diciembre de 1993, en el sentido de declarar que la disposición controvertida no es contraria al citado artículo 14 del texto constitucional.

Las ayudas que contempla dicho Decreto Foral consistían en una prestación económica directa de percepción única y no periódica, en función del número de meses de estancia en prisión.

Entre los requisitos que fijó la norma para causar derecho a la prestación se encontraba la lógica exigencia de que el solicitante ostentara la condición civil foral navarra y residiera en esa comunidad autónoma, o bien que hubiese residido en territorio navarro durante los diez años anteriores a la entrada en vigor del Decreto Foral.

En consecuencia, se ha considerado oportuno dirigir una recomendación a todas las comunidades autónomas, excepto Navarra, así como a Ceuta y Melilla, a fin de que estudiaran la posibilidad de establecer medidas similares a las adoptadas por el Gobierno de Navarra, complementando el régimen de indemnizaciones por tiempos de prisión a que se ha hecho referencia».

Como consecuencia de esta *Recomendación* del Comisionado de las Cortes Generales, diversas Comunidades Autónomas adoptaron, a su vez, iniciativas tendentes a regular indemnizaciones más amplias a este respecto, si bien, solamente Madrid y Asturias, hasta ahora, han aprobado normas reglamentarias sobre las mismas.

#### 2.2.2.5 Indemnizaciones establecidas por la Comunidad Autónoma de Madrid.

A comienzos de 1998, y tras algún intento anterior, se presenta a la Asamblea de Madrid el texto de una Proposición No de Ley haciéndose eco tanto del Decreto Foral navarro como de la *Recomendación* del Defensor del Pueblo.

El Pleno de la Asamblea de Madrid aprobó, por unanimidad, la Resolución nº 8/1998, instando al Consejo de Gobierno a elaborar un estudio parecido al que aquí se nos encarga, si bien debería incluir dicho estudio el “número de madrileños afectados”. Asimismo, se le insta a elaborar un Decreto concretando las nuevas indemnizaciones y a que, finalmente, lleve a cabo la consignación presupuestaria correspondiente. Esta última sugerencia fue concretada por el Gobierno Autonómico madrileño, mediante la consignación de 100 millones de pesetas en el presupuesto de 1999.

El 11 de marzo de 1999, la Comunidad Madrileña aprueba el Decreto 39/1999, cuya síntesis de contenidos es la siguiente:

#### Beneficiarios

- Afectados por la Ley de Amnistía que sufrieron prisión.
- Cónyuge viudo.
- Aquella persona que perciba pensión de viudedad contributiva por tal motivo, aunque no fuera su cónyuge.
- En defecto de los anteriores, los hijos incapacitados que perciban pensión de orfandad contributiva por tal causa, o que sean beneficiarios de la pensión de invalidez no contributiva.

#### Requisitos

- 3 años o más de prisión.
- No haber accedido a las indemnizaciones de la Ley 4/1990, por no tener cumplida la edad de 65 años al 31 de diciembre de 1990 (no se exige ninguna edad mínima).
- Residir en un municipio de la Comunidad de Madrid a 31 de diciembre de 1998 (o, en caso de haber fallecido, en la fecha en que se produjo el fallecimiento).

#### Cuantía

Proporcional al tiempo de permanencia en prisión con un mínimo de 1.000.000 ptas. y un máximo de 1.500.000 ptas.

Como puede observarse, este Decreto (desarrollado por Orden de 22 de marzo de 1999) mantiene la exigencia de un mínimo de estancia en prisión de tres años, si bien no establece límite alguno respecto de la edad en las personas afectadas.

#### 2.2.2.6 Las iniciativas de la Junta General y del Consejo del Principado de Asturias.

También en Asturias, una iniciativa parlamentaria de 1998, hace que se apruebe la Resolución 320/4, de 15 de octubre de 1998, por parte del Pleno de la Junta General, instando al Consejo de Gobierno a elaborar un estudio sobre las personas excluidas por la Ley de 1990; a elaborar una norma concretando un régimen ampliado de indemnizaciones y, finalmente, urgiendo a su Consejo de Gobierno a que “apruebe la concesión en este año –1998– de las indemnizaciones a las personas afectadas, no incluidas en la Ley Estatal por no tener cumplida la edad de 65 años a 31 de diciembre de 1990”.

Por lo tanto, en Asturias se sugiere al Ejecutivo, además de elaborar un Estudio al respecto, dos caminos normativos: uno que amplíe con carácter general el régimen de indemnizaciones y otro, con carácter urgente, para resolver los supuestos más agraviantes, sin duda los de aquellas personas que sufrieron más años de prisión y que resultaron excluidas por razón de su edad.

El primer “camino normativo”, ha dado lugar ya a que el Consejo de Gobierno de aquella Comunidad haya aprobado el 15 de abril de 1999, un proyecto de Ley que acoja las estancias en prisión inferiores a tres años. La segunda norma sugerida se publicó en el Boletín Oficial del Principado el día 13 de mayo de 1999, como Decreto 22/1999, de 29 de abril, del que cabe presentar la siguiente síntesis de sus contenidos esenciales, muy similares a las del Decreto madrileño:

#### Beneficiarios

- Afectados por Ley de Amnistía que sufrieron prisión.
- Cónyuge viudo.

#### Requisitos

- 3 o más años de prisión.
- En cualquier establecimiento penitenciario.
- No haber sido beneficiario anterior por esta causa.
- Tener la condición política de asturianos.

#### Cuantía

- Para tres años, 1.050.000 pesetas.
- A partir de 4 años, 1.100.000 pesetas.
- Por cada año adicional, 100.000 pesetas.

En el momento en que redactamos este informe, según información proporcionada por esta Comunidad, el proyecto de Ley aludido sigue sin concretarse, mientras que el Decreto analizado está acogiendo pocas solicitudes, si bien, su plazo de presentación no expira sino hasta el 31 de diciembre de 1999.

#### 2.2.2.7 Iniciativas en el Congreso de los Diputados.

Por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, con fecha 30 de abril de 1998, se presentó una Proposición No de Ley en Comisión sobre “concesión de indemnizaciones a las personas que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de 15 de octubre de 1977, de Amnistía, y que no resultaron favorecidas” (por la D.A. 18ª de la Ley 4/1990). Dicha Proposición, publicada en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Serie D, nº 278, de 12 de mayo de 1998, que se argumentaba al entender que “el establecimiento de un límite de permanencia en prisión tan sumamente elevado como el contemplado en la citada disposición adicional (3 años), al objeto de devengar el derecho a la percepción de las anteriores indemnizaciones, ha ocasionado la exclusión del mismo de un colectivo amplio de personas, que durante un período de tiempo inferior (sic)”, y tomando como referencia el caso de Navarra propone al Gobierno “establezca una prestación económica directa de percepción única y no periódica, para las personas que hayan permanecido en prisión durante la época franquista, por motivos políticos, un año si los sujetos causantes de la ayuda tienen una edad comprendida entre 60 y 65 años a fecha 31 de diciembre de 1997, y seis meses en caso de personas mayores de 65 años en la citada fecha”.

Dicha proposición fue aprobada (con modificaciones) por la Comisión de Política Social y Empleo en su sesión del 11 de noviembre de 1998 en los siguientes términos: (BOCG, Congreso de los Diputados, serie D, nº 346, de 23 de noviembre de 1998)

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno:

1.º A realizar un estudio antes de que finalice el próximo período de sesiones sobre la situación económica del colectivo de personas que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de 15 de octubre de 1977, de Amnistía, y que no resultaron beneficiarios de las indemnizaciones previstas en la disposición adicional 18ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1990; así como sobre la repercusión socioeconómica y presump-

taria que conllevaría el pago de tales indemnizaciones a quienes la privación de libertad se elevó a un año de duración.

2.º De dicho estudio se dará traslado al Congreso de los Diputados a fin de que la Comisión que resulte competente pueda adoptar las medidas que estime oportunas.»

A dicha Proposición No de Ley se formuló una enmienda (de sustitución) del Grupo Parlamentario Socialista del siguiente tenor:

«1. Realizar, en el plazo de cuatro meses, un estudio sobre la repercusión socioeconómica y presupuestaria del pago de indemnizaciones equivalentes a una anualidad del Salario Mínimo Interprofesional por cada año o fracción a las personas que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de 15 de octubre de 1977, de Amnistía, y que no resultaron favorecidos.

2. Dicho estudio se trasladará a la Comisión de Política Social y Empleo, a fin de adoptar las medidas necesarias.»

Dicha enmienda, retirada durante el debate parlamentario ante la enmienda transaccional del Grupo Parlamentario Popular, devino en el acuerdo de aprobación referido anteriormente.

A pesar de la firme voluntad parlamentaria, ésta no ha terminado en paralelo en sede ejecutiva, siendo lo cierto que al día de la fecha no sólo no se ha realizado el citado estudio (su fecha término se fijó “antes de que finalice el próximo período de sesiones”, ha concluido en junio de 1999) sino que por las informaciones recibidas ni siquiera se está llevando a cabo.

Como puede observarse, en sede del Congreso de los Diputados, la cuestión que nos preocupa está planteada en términos menos directos: no se ha encargado, aún, al Gobierno, el dictado de ninguna norma, sino la elaboración de un estudio que incidiría, en primer lugar, en la situación económica del colectivo afectado, cuestión que ofrece una evidente dificultad, dada la dispersión de dicho colectivo y la complejidad de abordar un estudio de esa naturaleza.

Finalmente, cabría reseñar aquí como iniciativa parlamentaria en el Congreso de los Diputados, en la misma línea de superación de conflictos históricos, aunque sobre una cuestión muy diferente a la que es objeto de nuestra atención, la Proposición de Ley presentada por todos los Grupos Parlamentarios sobre “Solidaridad con las víctimas del terrorismo” y que en estos días se publica en el BOE del día 19 de octubre de 1999, como Ley 32/1999, de 8 de octubre.

También en esta Ley se constata que «la recuperación de la Democracia afirmó un proyecto de convivencia decidido a superar los viejos conflictos de nuestra Historia. Un proyecto asentado en el respeto a la Ley, a la voluntad popular y al libre y pacífico ejercicio de cualquier reivindicación política. Nada, pues, justifica el uso de forma alguna de violencia ni cabe argumento para que unos pocos hayan quebrado la paz».

Tanto la iniciativa que supuso, en su día, la Ley 4/1990 como ésta se enmarcan en el ánimo de la Democracia de reconocer y compensar a las víctimas, unas en el seno de una Dictadura en defensa de los valores democráticos y otras dentro de un Estado democrático que sufre el terrorismo de bandas o grupos armados que tratan de subvertir los valores de convivencia, tolerancia y libertad. Unas y otras son claros exponentes de una sociedad decidida a defender los valores democráticos y a superar los viejos conflictos de nuestra Historia.

#### 2.2.2.8 Análisis de las solicitudes estimadas, acogidas a las indemnizaciones establecidas en la D.A. 18ª de la Ley 4/1990.

Según datos suministrados por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Ha-

cienda, cerrados a 1 de febrero de 1996, se han acogido a los beneficios de la D.A. 18ª de la Ley 4/1990 (de un total de 102.428 solicitudes recibidas) un total de 59.548 (indemnizaciones concedidas) con la distribución por sexo, parentesco, importes, períodos de prisión, edad del solicitante y países, Comunidades Autónomas y provincias que resultan en los Anexos que se acompañan al presente estudio.

En relación a dichos datos numéricos, caben hacer, respecto a las indemnizaciones concedidas, las siguientes consideraciones:

a) En cuanto al número de solicitudes/concesiones y distribución por sexo y parentesco.

Si bien el número de solicitudes es ciertamente elevado (102.428) sólo un 60% de las mismas (59.548) se materializan en indemnizaciones concedidas, y de ellas corresponden a mujeres el 51% y a varones el 49%, si bien es de resaltar que la práctica totalidad de las mujeres lo fueron como viudas beneficiarias (de las 30.968 indemnizaciones concedidas a mujeres, 27.816 fueron a viudas –aunque cabe la posibilidad de viudos–) pudiendo inferirse que casi 3.000 mujeres fueron causantes directas del derecho (de las 31.732 indemnizaciones concedidas a causantes, 28.845 fueron a varones y el resto a mujeres, dejando aparte las 27.816 concedidas a viudas/os).

b) En cuanto a la distribución por importes y años de prisión.

En primer lugar hay que tener en cuenta que ambos elementos están interrelacionados (la indemnización –con un mínimo de un millón de pesetas por 3 años completos de prisión– es proporcional al período de prisión).

Se constata como los solicitantes con períodos inferiores a los 3 años de prisión (algo más de 12.000) no obtienen indemnización alguna, obviamente, por estricta aplicación de la Ley, si bien sorprende el elevado número de solicitantes que no reunían dicho requisito.

Un 77% de los períodos de prisión que se acreditan, corresponden a estancias de entre 3 y 6 años (casi 46.000 de las 59.548 indemnizaciones concedidas) y, por tanto, igual porcentaje de indemnizaciones lo es por el importe mínimo de 1.000.000 ptas., siendo el importe medio abonado el de 1.064.247.- ptas. por beneficiario, debiendo resaltarse que estas cantidades van referidas a pesetas del quinquenio 1991-1996 (período en el que se reconocieron y abonaron las mismas).

c) En cuanto a la distribución por edad del solicitante.

Hay que tener en cuenta que cuando la Ley 4/1990 establece estos beneficios económicos con una exigencia de edad mínima al 31.12.90 de 65 años (o más) y con referencia a los supuestos de la Ley de Amnistía de 1977, significa que los supuestos beneficiarios de las indemnizaciones debían tener, como mínimo, 52 años o más en 1977 y al día de la fecha 74 o más años.

El cuadro por distribución de edades de los solicitantes (causantes o no) van referidos al momento en que se formuló la solicitud (la práctica totalidad de ellas antes de la fecha término de 31.12.90, si bien luego quedó abierta a partir del 1.01.95, sin que sepamos exactamente su distribución numérica según períodos), siendo la edad media cumplida de los solicitantes la de 80 años (79,83) antes del 31.12.90, por lo que cabe concluir, al día de la fecha de este informe (septiembre de 1999) lo siguiente:

– Los beneficiarios sobrevivientes de la Ley 4/1990 tienen hoy una edad media de 74 o más años, edad que coincide con la media nacional (según estadísticas del INE a julio de

1999, la esperanza de vida es de 74,3 años para los varones y de 81,6 para las mujeres –España es el 5º país del mundo en longevidad de sus ciudadanos–).

– Aquellos solicitantes que no obtuvieran/solicitaran los beneficios de la Ley 4/1990 por no cumplimiento del requisito de edad (dejando aparte el requisito del mínimo de prisión), es decir que tuviesen 64 años o menos al 31.12.90, hoy tendrán una edad máxima de 74 años o menos (los superiores a dicha edad pudieron/obtuvieron acogerse a dichos beneficios), edad que coincide con la media de esperanza de vida en el caso de los varones.

Este dato por edades y tramos de edades es de especial importancia tanto se juegue sólo con este elemento o simultáneamente con el de un mínimo de prisión de 3 años o menos, como más adelante se verá al hacer un estudio comparado con las opciones utilizadas por las Comunidades Navarra (1 año de prisión y entre 60 y 65 años al 31.12.94) y Madrid (3 años de prisión y no exigencia de edad alguna).

d) En cuanto a la distribución territorial: Comunidades Autónomas y provincias.

España		
CC.AA.	Población	Indemnizaciones concedidas
Andalucía	7.188.223	7.347
Aragón	1.175.343	2.316
Asturias	1.060.363	2.877
Baleares	736.904	786
Canarias	1.589.852	516
Cantabria	526.398	1.839
Castilla y León	2.496.082	3.519
Castilla-La Mancha	1.707.311	4.924
Cataluña	6.058.661	8.631
Comunidad Valenciana	3.931.211	7.299
Extremadura	1.080.483	1.319
Galicia	2.716.586	1.252
C-madrid	5.027.886	10.611
R. Murcia	1.097.519	1.643
C.F. Navarra	528.946	263
País Vasco	2.053.763	2.809
La Rioja	259.479	143
Ceuta y Melilla	136.137	6

\* Población proyectada por el INE a 1.7.98

Andalucía		
Provincia	Población	Indemnizaciones
Almería	501.761	648
Cádiz	1.105.762	519
Córdoba	761.401	832
Granada	808.053	975
Huelva	454.735	363
Jaén	648.551	1.063
Málaga	1.249.290	1.715
Sevilla	1.705.320	1.226
<b>Total</b>	<b>7.234.873</b>	<b>7.347</b>

\* Población según INE referida a Padrón 1996.1.226

Dejando aparte el dato de la distribución 7.347 por países de residencia de los solicitantes-beneficiarios (referido al momento en que se formuló la solicitud) y que demuestra que la mayor parte (el 98%) tras sufrir la prisión permaneció en su país y un 2% eligió el camino del exilio a Europa y Sudamérica (casi la mitad en Francia).

Partiendo de los datos que se derivan de la Tabla de Población del INE referido al año 1996, Andalucía con una población de 7.234.873 habitantes (18,24% del total nacional: 39.669.394 habitantes) no mantiene un número de indemnizaciones proporcional a su población: tan sólo un 12,33% de las concedidas, es decir 7.347 indemnizaciones de un total de 59.548.

Pero si descendemos en este análisis comparativo las sorpresas son aún mayores y así Castilla y León con una población (2,5 millones) que es un tercio de la andaluza, obtiene, sin embargo, un número de concesiones (3.519) que es la mitad de la andaluza, y en el caso de Castilla la Mancha las diferencias son aún mayores, pues con una población inferior a una cuarta a la andaluza (1,7 millones) obtiene casi 5.000 indemnizaciones (4.924). Quizás tenga mucho que ver en ello el crónico envejecimiento de la población de las Castillas en los últimos decenios (con crecimientos vegetativos negativos) en contraposición a las altas tasas de crecimiento de Andalucía en esos mismos períodos de tiempo, que hacen tan distintas las pirámides de edades en unas y en otras.

El caso de Madrid es realmente excepcional pues con una población inferior a la andaluza en más de dos millones de habitantes (5 millones) ha percibido un 45% más de indemnizaciones -10.611 frente a 7.347-, diferencia que seguramente tiene su explicación en los fuertes contingentes migratorios que llegaron a Madrid del resto de España en los años cincuenta y sesenta.

La Comunidad Valenciana con una población inferior a la andaluza en más de 3 millones de habitantes (4 millones) ha recibido casi la misma cantidad de indemnizaciones (7.299).

Pero si nos ceñimos al ámbito de Andalucía también surgen datos sorprendentes: la provincia de Sevilla con 1.705.305 habitantes frente a la de Málaga con 1.249.290, ha recibido un considerable menor número de indemnizaciones (1.226 frente a las 1.715 de Málaga).

#### 2.2.2.9 Andaluces que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía de 1977 y no resultaron beneficiarios de las indemnizaciones establecidas en la D.A. 18ª de la Ley 4/1990: solicitudes desestimadas.

Hay que comenzar diciendo en este punto que la falta de datos sobre los andaluces afectados (excluidos los que se acogieron a la D.A. 18ª de la Ley 4/90), hace casi imposible hacer un estudio que, no sólo requeriría el dato numérico de éstos sino, también, otros parámetros (número de años de prisión sufridos, escalones de edades, estado civil, etc...) que sirvieran para la toma de decisiones.

Sin embargo, esta dificultad no impide que podamos hacer ciertas conjeturas que nos aproximen al objeto que se pretende.

Para ello, hemos de partir del dato actual (a octubre del presente año) suministrado por la propia Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, del Ministerio de Economía y Hacienda, respecto a los expedientes de indemnización de la Ley 4/1990 de residentes en Andalucía:

Expedientes de indemnización por tiempos de prisión (Ley 4/1990) de residentes en Andalucía	
1. Número de solicitudes:	12.558
2. Número de Indemnizaciones reconocidas y abonadas:	7.446
2.1. Importe abonado (ptas.):	7.943.600.000
2.2. Importe medio (ptas.):	1.066.828
3. Número de solicitudes denegadas:	4.915
3.1. Causas de denegación:	
3.1.1. No acreditar 3 años permanencia en prisión:	4.352
3.1.1.1. Acreditan entre 0 y 1 año de prisión:	3.187
3.1.1.2. Acreditan entre 1 y 2 años de prisión:	385
3.1.1.3. Acreditan entre 2 y 3 años de prisión:	780
3.1.2. Batallones disciplinarios:	633
3.1.3. Prisión atenuada y similares:	1.384
3.1.4. Sin edad reglamentaria:	68
3.1.4.1. Nacidos entre 01/01/1926 y 31/12/1930:	37
3.1.4.2. Nacidos entre 01/01/1931 y 31/12/1935:	13
3.1.4.3. Nacidos entre 01/01/1936 y 31/12/1940:	7
3.1.4.4. Nacidos después del 01/01/1941:	11
3.2. Relación de parentesco:	
3.2.1. Propios causantes:	2.696
3.2.2. Cónyuges supervivientes:	2.012
3.2.3. Ex cónyuges:	1
3.2.4. Convivientes:	2
3.2.5. Hijos:	186
3.2.6. Otros familiares:	18

De todos estos datos, y a lo que aquí interesa, cabe resaltar el de 4.915 solicitudes denegadas.

No cabe duda alguna que el establecimiento de una compensación económica por la Ley 4/1990 "afloró" una buena parte de las personas que sin cumplir los dos requisitos fundamentales de la misma (un mínimo de edad y sobre todo un mínimo de 3 años de prisión) de indemnización, y si habían sufrido un período mayor o menor de prisión por motivos políticos, esto, y no otra causa, explica el elevadísimo número de solicitudes denegadas: en el caso de Andalucía (octubre de 1999) de un total de solicitudes resueltas de 12.558 un 60% corresponden a indemnizaciones concedidas (7.446) y un 40% a las denegadas (4.915).

Pudiera deducirse que esta última cifra de 4.915 es un "mínimo", toda vez que un número indeterminado de causantes-beneficiarios ante la evidencia de no reunir alguno de los requisitos de la disposición legal (edad y mínimo de prisión) no presentó la correspondiente solicitud, y ello a pesar de haber sufrido prisión por motivos incluidos en la Ley de Amnistía.

Ello nos permite concluir que, al día de la fecha, casi 10 años después de aquellas solicitudes, las edades medias de buena parte de aquellos solicitantes-beneficiarios están por encima del umbral de vida media que nos señala la estadística y, por tanto, buena parte de ellos han fallecido y la cifra de 4.915 andaluces no sólo es un máximo sino que conforme pasa el tiempo se reduce más y más.

Para ello basta tomar los datos de población suministrados en 1998 por el Instituto de Estadística de Andalucía (sólo un 9,78% de los hombres y un 13,59% de las mujeres tenían más de 65 años según el Censo de Población de Andalucía. 1991).

Siguiendo este orden de cosas, y retomando la cifra de 4.915, interesa ahora el desglose de la misma: 68 causantes no tenían la edad de 65 años al 31 de diciembre de 1990, aunque sí acreditaron



más de tres años de prisión; 4.352 no acreditaban suficiente tiempo de prisión (mínimo de 3 años). Es claro que la práctica totalidad de las denegaciones (el 88%) lo fueron por este último motivo de no alcanzar los 3 años de privación de libertad, de tal forma que una norma que deje inalterable este último requisito, a pesar de que no se exija un mínimo de edad, afectaría a muy pocos: en el caso de Andalucía a unos 70 aproximadamente, entre los solicitantes de la Ley de 1990, más todos aquellos que, a pesar de haber sufrido más de tres años de prisión, ni siquiera solicitaron aquel beneficio al no reunir el requisito de la edad, cifra esta última de muy difícil cálculo con los datos de que se dispone.

En cuanto a la relación de parentesco de los beneficiarios de las indemnizaciones 2.696 (55%) son causantes directos, es decir, sufrieron en sus propias carnes la privación de libertad y 2.012 (40%) cónyuges supérstites, correspondiendo el 5% restante a otros parientes.

Por último, el importe total abonado a las 7.446 solicitudes concedidas asciende a 7.943.600 millones de pesetas, siendo el importe medio de la indemnización de 1.066.828 ptas.

#### 2.2.2.10 Las mejoras autonómicas del régimen de indemnizaciones: primeros balances.

En capítulo precedente se han analizado, sumariamente, los tres Decretos autonómicos que han mejorado, en sus respectivos ámbitos territoriales, el régimen de indemnizaciones determinado en 1990. Veamos ahora la ejecución de los aludidos Decretos.

La aplicación concreta del Decreto navarro, se sintetiza en el siguiente cuadro elaborado y proporcionado por el Instituto Navarro de Bienestar Social.

Año	Denegadas		Concedidas		Total		Presupuesto ejecutado
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
1995	39	64	67	48	106	112	69.738.320
1996	0	0	12	12	12	12	9.295.945
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>64</b>	<b>79</b>	<b>60</b>	<b>118</b>	<b>124</b>	<b>79.034.265</b>

La primera consideración sobre los datos precedentes, viene referida al plazo de presentación de solicitudes, muy breve, tres meses según lo establecido en el Decreto, si bien posteriormente fue considerablemente ampliado.

En segundo lugar parece conveniente recalcar, a la vista del cuadro, que el total de solicitudes resueltas favorablemente fue de 139 (115 en 1995 y 24 en 1996), siendo el presupuesto ejecutado de escasa importancia, puesto que el Decreto navarro establece una cuantía mínima muy baja—183.330 pesetas— que se va incrementando en 30.555 pesetas por cada mes adicional de permanencia en prisión, hasta un máximo de 1.100.000 ptas. por beneficiario.

El importe medio de las indemnizaciones navarras asciende a 568.345 ptas./beneficiario, frente al 1.064.247 ptas./beneficiario que percibieron los que se cogieron a la Ley estatal.

Entre las dificultades planteadas al Ejecutivo navarro en la aplicación del Decreto, caben señalar, entre otras, las siguientes: complicaciones para acreditar las estancias en prisión en los supuestos de archivos quemados o desaparecidos; dificultades para probar la dependencia económica de familiares beneficiarios en caso de fallecimiento de la persona afectada; y la delimitación, en algunos casos, de los móviles políticos de la prisión.

En el caso de la C.A. de Madrid que mediante Decreto 39/1999, de 11 de marzo (desarrollado por Orden de 22 de marzo de 1999), ha establecido un régimen de indemnizaciones sin exigencia de edad pero sí el requisito de 3 años de prisión, su resultado no puede ser

más actual y evidente: el plazo de presentación de solicitudes finalizó hace poco tiempo (el 26 de julio de 1999) y el número de solicitudes presentadas es, aproximadamente, de 160, número de solicitudes, que una vez evaluadas, descenderá como mínimo en un 30%, es decir, unas 110 solicitudes susceptibles de concesión: de la misma manera que las 15.449 solicitudes presentadas al amparo de la Ley 4/1990, desembocaron en 10.611 concesiones de indemnización en Madrid, reducción que fue aún mayor en el caso de Andalucía, que de 12.601 solicitudes obtuvieron indemnización 7.347 (aquí la reducción fue superior al 40%).

En cuanto a la iniciativa de Asturias—Decreto 22/1999, de 29 de abril—, su plazo de solicitud expira el 31 de diciembre de 1999, por lo que aún no puede arrojar, tampoco, un balance definitivo. Recuérdese que este Decreto es similar al de Madrid en cuanto a la exigencia de tres años de prisión y sin sujeción a requisito alguno de edad.

A mediados de septiembre de 1999, se habían formulado 27 solicitudes, de las que 2 estaban pendientes de evaluar. Tres de ellas se han denegado, una por falta de pruebas de la estancia en prisión y dos al no alcanzar los interesados los tres años de prisión. De las 27 solicitudes formuladas, hasta ahora, se han aprobado (una de ellas con un período de prisión de doce años) 22, con un importe total indemnizatorio de 25.850.000 pesetas (1.175.000 ptas. de media por indemnización).

La ampliación del régimen asturiano de indemnizaciones, a través del proyecto de ley en estudio, para estancias inferiores, se encuentra actualmente paralizado, a la espera de lo que se resuelva sobre la iniciativa estatal.

#### 2.2.2.11 Insuficiencias del sistema vigente y opciones alternativas para Andalucía.

Las bondades de la Ley 4/1990, que nadie duda que vino a saldar una deuda histórica, no han impedido las críticas vertidas contra la misma, críticas que giran en torno a tres puntos principales: de un lado, el período de estancia en prisión—tres años—dejando sin ninguna compensación a las personas que sufrieron períodos inferiores de privación de libertad; por otra parte, se impidió que personas que no alcanzaban la edad mínima exigida—65 años cumplidos al 31 de diciembre de 1990— pudieran beneficiarse a pesar de haber sufrido muchos más años de prisión de los inicialmente exigidos (se tiene referencia de varios casos de presos políticos que lo fueron por más de una década y no pudieron acceder a dichas indemnizaciones); finalmente, la cuantía de las indemnizaciones considerada por algunos como exigua.

Otros requisitos exigidos por dicha Ley, aún habiendo suscitado polémica y situaciones límite, no han sido tan cuestionados como los tres anteriores.

Comenzando por el último de ellos, hay que indicar que las Comunidades Autónomas de Madrid y Asturias que han mejorado el régimen indemnizatorio que nos ocupa, han alterado, sustancialmente, la cuantía de las indemnizaciones establecidas, y ello, para evitar enojosos agravios comparativos entre unos beneficiarios y otros. Madrid establece un mínimo/máximo de un millón y un millón y medio respectivamente y Asturias un mínimo de 1.050.000 y 1.100.000 (según se trate de 3 o 4 años de prisión) y 100.000 ptas. adicionales por año de prisión.

El caso Navarro es distinto, pues si bien las indemnizaciones son muy inferiores (ya se ha visto que el importe medio es de 568.345 ptas./beneficiario) también es cierto que se indemnizan períodos inferiores a los 3 años (desde 1 año de prisión e incluso 6 meses de prisión si el afectado tiene más de 65 años de edad).

Sin embargo, los otros dos aspectos denostados, y la acción combinada de ambos, han provocado situaciones claramente injustas,

como la ya comentada de aquéllos que sufrieron largos años de prisión –algunos más de tres años– excluidos por motivos de edad.

A este respecto conviene hacer algunas consideraciones sobre nuevos aspectos no abordados hasta ahora. Cuando aparece la Ley 4/1990, estableciendo las indemnizaciones que nos ocupan, en ningún momento se está pensando en indemnizar, exclusivamente, las estancias en prisión directamente vinculadas a la Guerra Civil o a la inmediata postguerra.

Es conocido de todos que fueron aquellas trágicas circunstancias las que más presos políticos ocasionaron y durante períodos de prisión más prolongados.

Pero no hay que olvidar que tras la sistemática persecución de todo atisbo de oposición política por parte de la Dictadura en los años cuarenta y cincuenta, durante la siguiente década, años sesenta, renace un movimiento opositor cada vez más amplio, especialmente en los sectores industriales de las principales ciudades y en casi todas las Universidades españolas. Esta nueva oposición política de los años sesenta, muy lejos todavía el final de la Dictadura, provoca miles de detenidos, en toda España; el montaje de una jurisdicción penal especializada para la represión política, hoy impensable a la luz de los postulados constitucionales democráticos –nos referimos al Tribunal de Orden Público– y, en definitiva, largos períodos de prisión para muchos de aquellos opositores políticos que sólo tuvieron a su alcance las armas de la rebeldía, de la “propaganda ilegal” y del asociacionismo político o sindical. A cambio de ello uno, dos, tres o más años de prisión efectiva (las penas eran mucho más elevadas aunque se reducían con los efectos de redenciones por trabajo, indultos y libertades condicionales).

La mayoría de esos presos políticos eran personas jóvenes, muchos de ellos ingresados en prisión con poco más de veinte años y con edades aún más tempranas, que fuese cual fuere el período de estancia en prisión padecido no pudieron acogerse a los beneficios de 1990. Muchos solicitaron acogerse a los beneficios de aquella ley, aún sabiendo que no reunían los requisitos, pero lo hicieron como testimonio de su existencia y de su protesta. No se explica de otro modo el elevadísimo porcentaje de solicitudes denegadas.

Una situación similar, pero más extendida, se produce en la década siguiente, años setenta, hasta la transición política iniciada como fecha cierta el día del fallecimiento del general Franco (20 de noviembre de 1975). Sin embargo, en estos últimos años de la Dictadura, las estancias en prisión de los opositores políticos fueron menos prolongadas, siendo pocas las estancias superiores al año de prisión, si bien como referencia significativa quepa señalar el Proceso conocido como “1001” iniciado en 1970, contra dirigentes de Comisiones Obreras, la mayoría de los cuales estuvieron en prisión más de tres años. Sin embargo, sólo uno de ellos pudo acogerse a los beneficios de la Ley 4/1990.

En consecuencia, se puede afirmar que todos los sectores responsables, tanto a nivel estatal como autonómico, están de acuerdo en que las indemnizaciones establecidas por la Ley 4/1990, subsanaron sólo parcialmente la deuda histórica del Estado español con las personas que sufrieron prisión durante la dictadura del general Franco por defender valores democráticos y que un amplio colectivo de afectados no pudieron acogerse a dicho derecho ante las rigurosas exigencias de edad y permanencia en prisión que la misma establecía.

En todos, pues, está el ánimo de ampliar el régimen de indemnizaciones anterior, rebajando el nivel de exigencias tal y como, de forma diferente, lo han abordado las Comunidades de Navarra, Madrid y Asturias y, además, también está en el ánimo de todos acometerlo lo antes posible para que sea efectiva, habida cuenta de la edad de los potenciales beneficiarios.

Llegados a este punto se plantean las siguientes alternativas: primera, si la ampliación se va a llevar a cabo por la iniciativa estatal o por las Comunidades Autónomas en defecto/como complemento

de aquella y, segundo, si tanto en uno como en otro caso, sólo se van a tener en cuenta como parámetros/variables la edad y la permanencia en prisión o si se van a introducir nuevos elementos (por ejemplo, nivel de renta, otros parientes como beneficiarios, ...).

En cuanto a la iniciativa estatal.

Como quiera que aún no se dispone del estudio del Gobierno Central, hemos de partir de los propios términos de la iniciativa del Congreso, y que son:

1.º Realizar un estudio sobre la situación económica del colectivo de personas que sufrieron prisión como consecuencia de supuestos contemplados en la Ley de amnistía y no resultaron beneficiarias de las indemnizaciones de la D.A. 18ª de la Ley 4/1990.

2.º Repercusión socioeconómica y presupuestaria que conllevaría el pago de indemnizaciones a quienes la privación de libertad se elevó a un año de duración.

3.º Nada adelanta la proposición en lo relativo al requisito de edad, lo cual plantea la incógnita sobre si este requisito se mantiene, se modifica o se suprime.

Siguiendo el orden de la Proposición, se alude a un estudio sobre la situación económica del colectivo afectado/no beneficiario, aspecto éste que más parece buscar la motivación de una futura ampliación del sistema inicial de indemnizaciones, que el de fijar este nuevo parámetro como requisito de acceso al derecho (capacidad económica del beneficiario), y ello no sólo por la dificultad técnica que introduciría este concepto (que no lo establecía la Ley 4/1990, por lo que cabía/cupo la posibilidad de que se indemnizara a una persona con un alto nivel de renta/patrimonio), sino porque la propia proposición en su siguiente punto parece apuntar porque se siga utilizando los dos parámetros (edad/años de prisión), tal y como se adivina al instar al Gobierno que se evalúe económicamente las indemnizaciones si el límite inferior de la prisión se establece en un año. Aquí, la cuestión que se plantea a la hora de hacer tal evaluación, es si el mínimo estatal se mantendría en su cuantía (un millón de pesetas) o se fija en una cantidad distinta; e igual pregunta cabe hacer respecto a los años/meses adicionales a ese año mínimo de prisión.

Tal y como se plantea la proposición no parece que se planteen otros requisitos adicionales como, por ejemplo, incorporar como beneficiario a los hijos minusválidos o incapacitados, en defecto de causante o cónyuge superviviente, tal y como han introducido las Comunidades de Navarra y Madrid.

No cabe duda que una generosa iniciativa estatal de ampliación de las indemnizaciones, cualquiera que fuese el nivel de nuevos “mínimos” con que se abordara, desincentivaría la iniciativa autonómica en la materia.

En cuanto a la posible alternativa andaluza, que hay que recordar que lo sería en defecto de la estatal, hay que comenzar exponiendo los términos de la Proposición No de Ley que da origen a este Estudio: se encarga su elaboración y el traslado de sus conclusiones al Gobierno Central. Luego, si esta iniciativa autonómica no encontrase eco en dicha sede, sería necesario –así lo mandata la Proposición No de Ley– elaborar y publicar un Decreto que incorporase la ampliación del régimen de indemnizaciones con las mejoras que el Gobierno andaluz adoptase.

Una de las cuestiones previas a evaluar, ha de consistir en precisar el coste de la ampliación, lo más aproximado posible, de dicha nueva alternativa. Y ello no sólo tanto por la determinación de las cuantías, sino por dos motivos: porque desconocemos el número exacto de presos políticos andaluces que no pudieron acogerse a la Ley de 1990; y porque, además, hay que acotar previamente los nuevos requisitos para los eventuales nuevos beneficiarios.

Hoy por hoy, la ampliación del régimen de indemnizaciones suprimiendo el requisito de edad y manteniendo el mínimo de estancia

en prisión de 3 años es la postura más dominante y en ese sentido se han decantado las Comunidades Autónomas de Madrid y Asturias (siendo Navarra la excepción, al mantener una exigencia de edad y rebajando el período de prisión por debajo de los tres años), siendo ésta la ampliación que mejor permite conocer el alcance de los potenciales beneficiarios y su cuantificación económica y ello es así por cuanto:

1.º Ya vimos cómo de entre los solicitantes de la Ley de 1990, sólo 68 andaluces quedaron excluidos al no cumplir el requisito de edad, y a pesar de tener más de tres años de prisión.

2.º Esta cifra de afectados, que aquí se da como consecuencia de las deducciones que nos permiten los datos de que disponemos, es, sin embargo, la misma que ha venido utilizándose en el debate Parlamentario andaluz, en que se hablaba de “60, 70 o 90 personas, no lo sabemos, o más” (Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía nº 131, relativa a la sesión plenaria del 17 de junio de 1999, pág. 7.625).

3.º En cualquier caso el número de afectados podría estimarse en una cifra máxima en torno al centenar de posibles nuevos beneficiarios, quizás muchos menos. Hay que tener siempre presente que quedarán excluidos todos aquellos que ya percibieron las indemnizaciones de 1990.

#### 2.2.2.12 Conclusiones.

PRIMERA. Las indemnizaciones establecidas en la disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, General de Presupuestos del Estado, vinieron a dar satisfacción a un amplio colectivo de españoles que sufrieron prisión como consecuencia de supuestos contemplados en la Ley de amnistía de 1977. Sin embargo, la circunstancia de no cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en dicha Ley o la aplicación de restrictivos criterios de interpretación impidieron que se pudieran acoger a los beneficios de la misma un importante colectivo de afectados por la referida Ley de amnistía.

SEGUNDA. Diversos sectores institucionales, grupos políticos y entidades han manifestado la injusta exclusión de este régimen de indemnizaciones de muchos afectados que pasaron buena parte de su vida en prisión en defensa de la libertad, la justicia y los valores democráticos, permaneciendo respecto de ellos una deuda histórica, más moral que material, que corresponde al Estado español afrontar.

Por ello, elementales principios de equidad justifican que, preferentemente, a través de la iniciativa estatal se amplíe el régimen de indemnizaciones previsto en la Ley 4/1990 tal y como se propugna en la Proposición No de Ley aprobada por la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados (Expte. 161/001012, BOCG nº 278 de 12 de mayo de 1998).

TERCERA. Caso de que en el plazo de tres meses por parte del Estado no se adopte medida alguna respecto a la ampliación del referido régimen de indemnizaciones, por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en el ámbito de sus competencias, se procederá a la elaboración y aprobación de un Decreto, así como a la habilitación presupuestaria de los créditos necesarios a tal fin, tal y como se mandata por el Parlamento de Andalucía en Proposición no de Ley en Pleno 5-98 (BOPA núm. 343, de 2 de julio de 1999).

CUARTA. La ampliación del régimen de indemnizaciones por parte del Gobierno andaluz en defecto, en su caso, del Estado, será

de aplicación a los andaluces que habiendo sufrido el período mínimo de prisión establecido en la disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, como consecuencia de los supuestos establecidos en la Ley de Amnistía de 1977, no pudieron acogerse a los beneficios establecidos en la misma. Su cuantía, en cualquier caso estaría en función del tiempo de permanencia en prisión.

#### 2.3 Actuaciones en el ámbito penitenciario.

Comentábamos en la parte introductoria correspondiente al capítulo, que se ha mantenido, en el presente año, la tendencia iniciada a finales de 1996, a una llegada masiva de quejas procedentes de los establecimientos penitenciarios andaluces, especialmente las enviadas por los propios internos, sus familiares, o asociaciones que trabajan en dicho campo.

Ello nos obliga a mantener constantemente un importante volumen de contactos con los centros penitenciarios –con sus equipos directivos y con los internos– y con el Centro Directivo Penitenciario, que no es otro que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, dependiente del Ministerio del Interior, y todo ello en nuestro conocido marco de limitación competencial, tantas veces explicado en nuestros Informes Anuales.

Por todo ello, en el presente año comenzaremos dando cuenta de los encuentros celebrados con los directores de los centros penitenciarios andaluces, encuentros imprescindibles dada la densidad de relaciones con ellos existente.

##### 2.3.1 Encuentros con los Directores de los Establecimientos Penitenciarios Andaluces.

En el actual mandato del Defensor del Pueblo Andaluz han sido dos los encuentros celebrados. Uno el día 9 de diciembre de 1997 y el segundo, justo a los dos años de aquél, tuvo lugar el 9 de diciembre de 1999. En ambos casos se trata de encuentros personales con el conjunto de los Directores, a diferencia de anteriores contactos individuales habidos en el curso de la tramitación de alguna queja concreta.

En ambos casos también hemos invitado al Director General que ha estado debidamente representado en las dos ocasiones.

Para ordenar las reuniones propusimos con la debida antelación un Orden del Día, suficientemente flexible, que permitiese abordar las principales cuestiones que nos ocupan así como los asuntos de mayor actualidad en nuestros contactos habituales.

El primer Encuentro vino especialmente exigido por la necesidad de mutua información acerca de la colaboración de la Administración Autonómica con el Estado en materia penitenciaria, desarrollada a partir de la firma, en 1992, de un Convenio-Marco de Colaboración.

Necesitábamos conocer lo que se estaba haciendo, realmente, a partir de esos acuerdos, en los centros penitenciarios andaluces, y a ese respecto, este primer encuentro fue muy instructivo sobre las aportaciones concretas de la Junta de Andalucía en las cárceles andaluzas. Ello nos permitió profundizar más en los trabajos preparatorios de un Informe Especial que pudo publicarse el año siguiente y del que ya dimos cuenta al Parlamento.

También fue objeto de comentarios en aquella reunión el tipo de contactos mantenidos, en el ámbito penitenciario, por nuestra Institución, llegándose al mutuo convencimiento de la necesidad de profundizarlos aún más, es decir, sostener un mayor contacto personal con los Directores y técnicos penitenciarios.

Dos años después tuvo lugar el segundo encuentro con los Directores y en esta ocasión propusimos como temas centrales de los

debates el proceso de elaboración de nuestros informes especiales sobre temas penitenciarios y sus conclusiones. De ese modo tuvimos ocasión de valorar las mejoras producidas en algunas de las áreas de colaboración entre Administraciones –conforme al Convenio-Marco ya citado– como las que afectan a prácticas deportivas (llegada a los Centros de monitores deportivos subvencionados por la Consejería de Turismo y Deporte) o el reciente Real Decreto de integración en el Cuerpo de Maestros de los docentes penitenciarios lo que debe significar el primer paso hacia su transferencia a la función pública docente andaluza.

También se valoró positivamente el proceso de puesta en funcionamiento de las Unidades de Custodia Hospitalaria si bien era opinión casi unánime de los Directores que dichas unidades no resuelven, por sí mismas, todos los problemas de hospitalización de los presos, especialmente los relativos a calidad asistencial.

Otras cuestiones abordadas en la reunión fueron las relativas al cumplimiento de arrestos de fin de semana, muy problemáticos como hemos comentado antes al referirnos a nuestro Informe Especial sobre la cuestión; la existencia de un grupo, más numeroso de lo previsible, de deficientes psíquicos internos en los centros penitenciarios, sobre cuyo problema estamos llevando a cabo investigaciones o los diversos programas de atención a drogodependientes escasamente desarrollados, en nuestra opinión, como tendremos ocasión de comentar enseguida.

Finalmente, se entregaron a los Directores sendos cuadros sobre datos comparativos de los años 1998 y 1999, de la distribución de las quejas penitenciarias por Centros y por materias que suscitaron numerosas intervenciones en el curso de la reunión.

### 2.3.2 La situación de los drogodependientes en las cárceles andaluzas.

Con este mismo título hemos dado a conocer este año un Informe Especial que se envió al Parlamento el día seis de mayo de mil novecientos noventa y nueve, de cuyos principales contenidos vamos a dar cuenta a continuación. Temporalmente, casi todos los datos que aporta el estudio corresponden a finales de 1998. Sin embargo en el presente epígrafe vamos a examinar, también, algunos grupos de quejas cuyos remitentes están, o estuvieron, afectados por toxicomanías graves, dependencias que posiblemente estén en el mismo origen de su ingreso en prisión y que, en cualquier caso, condicionan el contenido de sus quejas concretas.

Podemos afirmar que la mayoría de nuestros comunicantes presos soportan algún tipo de drogodependencia, aunque no siempre el objeto de su queja lo evidencie. En otras muchas ocasiones sí, como ocurre por ejemplo con la mayoría de las quejas agrupadas bajo epígrafes como fallecimientos o libertades condicionales anticipadas por motivos humanitarios; las que versan sobre asistencia sanitaria; sobre tratamientos penitenciarios específicos y algunas otras.

Vamos a ocuparnos de ellas una vez analicemos los aspectos más destacables del Informe especial aludido.

#### 2.3.2.1 Informe Especial sobre Drogodependientes internos en los centros penitenciarios andaluces.

Ante la constatación de que la mayoría de las quejas recibidas desde los centros penitenciarios afectaban, y afectan, a internos toxicómanos, en 1998 tomamos la decisión de llevar a cabo una investigación específica en este campo, tratando de conocer mejor la dimensión del problema, el número siquiera aproximado, de toxicómanos presos, los programas específicos de tratamiento que se les

reservan y otros aspectos, en definitiva investigaciones que nos llevasen a conocer la situación de los drogodependientes presos en Andalucía.

Nos interesó desde el principio establecer un elemento de comparación entre la asistencia a toxicómanos presos y la que se les presta estando en libertad, conscientes siempre de la situación tan especial en que sitúa el régimen penitenciario a todo aquel que sufre prisión.

Como afirmábamos en la presentación del Informe que comentamos, debíamos profundizar cuanto antes en el estudio de las toxicomanías en prisión, puesto que éstas deberían condicionar gran parte del presupuesto penitenciario, puesto que si la población penitenciaria es mayoritariamente toxicómana, a su curación y tratamiento deberían dedicarse los mayores esfuerzos aunque sólo se tratase –y éste no sería el objetivo prioritario– de disminuir los elevadísimos índices de reincidencia que no hacen sino aumentar más y más la población penitenciaria.

Con dicho trabajo no pretendíamos sino iniciar ese estudio y hemos contado para ello con la colaboración decidida de una de las Organizaciones sociales que más intensamente vienen trabajando en toxicomanías, la Federación Andaluza de Drogodependencia y Sida, “ENLACE”, cuyo personal ha llevado a cabo las principales tareas de investigación y cumplimentación de encuestas para la elaboración de este Informe.

Con los objetivos apuntados, iniciamos la actuación de oficio, *queja 98/1719*, una de cuyas primeras actuaciones consistió en la elaboración de un cuestionario compuesto de cuatro bloques de datos a cumplimentar por los equipos directivos de los trece Centros Penitenciarios andaluces, así como un quinto apartado reservado a entrevistas con los internos.

Los cuatro primeros apartados de nuestra encuesta venían referidos a población penitenciaria; personal; datos numéricos sobre drogodependientes presos; diversos tipos de tratamientos; aportaciones de la Junta de Andalucía en cuanto a los mismos y, finalmente, diversas cuestiones relativas a enfermedades asociadas a las drogodependencias.

En cuanto al número de internos drogodependientes no hay unanimidad de criterios, tal vez porque realizar un estudio en este sentido es complejo debido a las variables que presenta. La Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en concreto la Subdelegación General de Sanidad, afirma que “*un porcentaje muy significativo de las personas que ingresan en prisión son drogodependientes, el 54% con un perfil biosicosocial y penal definido por una serie de características muy relevantes*”.

Con respecto a nuestra Comunidad Andaluza, según la información recogida durante la investigación, el porcentaje se sitúa entre el 70 y 80 por ciento de los internos. En determinadas cárceles el porcentaje puede ascender en algunas épocas del año por encima de estas cifras. Sin embargo, datos oficiales basados en una encuesta realizada en junio de 1998, solamente apuntan un 35% de consumidores de heroína o cocaína al ingreso.

Según los datos del presente estudio, sólo el 60% de los entrevistados reconocen su adicción. Sea como fuere, y en espera de un estudio global que finalice con las especulaciones, es evidente que porcentualmente la mayoría de las personas que están en centros penitenciarios son o han sido adictos a las drogas.

Respecto de otros datos recogidos en nuestro estudio, siempre sobre la base de los proporcionados por los propios Centros, es necesario referirse a los recogidos en algunos de los diecinueve cuadros que el Informe contiene.

Uno de los más significativos es el que analiza la distribución de personal penitenciario según las funciones que realiza.

## DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL SEGÚN FUNCIONES

Prisión	Funcionarios	Seguridad	Tratamiento	Enfermería	Drogodependencia	Contratados
Alcalá Gu.	109	47	10	9	9 (sin exclu.)	4
Algeciras	121	85	7	7	0	9
Almería	297	213	20	12	0	18
Córdoba	182	119	28	14	17 (sin excl.)	33
Granada	402	290	29	22	5 (sin exclu.)	26
Huelva	450	332	26	20	0	17
Jaén	282	216	17	11	4 (casi exclu.)	22
Jerez Fra.	102	68	7	7	10	9
Málaga	410	302	22	15	11	37
Puerto I	195	130	19	11	0	5
Puerto II	235	143	27	15	0	27
Sevilla II	573	344	40	40	10 (sin excl.) 1 (con exclu.)	2
Subtotal	3358	2289	252	183	67	209
Psiquiátrico	91	59				
<b>Total</b>	<b>3.449</b>	<b>2.348</b>	<b>252</b>	<b>183</b>	<b>67</b>	<b>209</b>

Nota: De los 67 funcionarios dedicados a drogodependencia, sólo 1 actúa con exclusividad, el resto desempeñan también otras funciones de tratamiento en general. El resto de funcionarios que no aparece en el cuadro se encuadran en el grupo dedicado a trabajos de oficinas.

Como puede verse, existe un funcionario por cada tres presos, aproximadamente (9.738 internos por 3.449 funcionarios). El 68% de los funcionarios se dedica a Seguridad, mientras que sólo un 7% se adscribe a tratamiento penitenciario, siendo éste esencial para conseguir el objetivo resocializador. Pero la mayor penuria funcional se observa en los dedicados al tratamiento de los drogodependientes, puesto que sólo 67 funcionarios se adscriben a dicha tarea, prácti-

camente ninguno de modo exclusivo. A ello hay que añadir, no obstante, los 16 técnicos especialistas que proporciona la Junta de Andalucía a través de los Centros Penitenciarios de Drogodependencias.

Otros datos del mayor interés son los relativos al número de internos sometidos a tratamientos específicos en cada uno de los Centros; el siguiente cuadro ilustra el tema.

## TOXICÓMANOS EN TRATAMIENTO

Prisión	Nº presos	En trat. por tóxico	Inicio de tratamiento fuera o dentro del centro penitenciario	Presos en metadona
Alcalá Gu.	168	27	Todas han iniciado tratamiento en prisión.	10
Algeciras	252	79	Fuera 36 / Inician 13	49
Almería	975	121	En esta prisión no se inician tratamientos de metadona. Fuera iniciaron tratamiento con metadona 35. Respecto a otros tratamientos, casi todos (el 80%) tienen o han tenido tratamiento fuera y aquí se retoma.	24
Córdoba	495	210	La mayoría había iniciado tratamiento fuera de prisión, aunque en muchos casos éste se había interrumpido y se retoma cuando la persona entra en prisión.	144
Granada	1.205	298		113
Huelva	1.470	218	La mayoría viene de fuera en tratamiento.	210
Jaén	644	127	Un 67% aproximadamente, inicia tratamiento fuera y un 33% lo hace en prisión.	65
Jerez Frontera	300	195	La mayoría no estaba en tratamiento fuera de prisión, aunque sí han tenido contactos con CPD. Con la generalización de los programas metadona, el número de personas en tratamiento va aumentando.	68
Málaga	1.557	120	El 80% ha iniciado tratamiento fuera de prisión, y el 20% lo inicia dentro.	100
Psiquiátrico	128	2	Ningún paciente, debido a las peculiaridades del Hospital Psiquiátrico Penitenciario, inicia tratamiento dentro.	2
Puerto I	191	20	Casi nadie inicia tratamiento en esta prisión, excepto en seguimientos de Proyecto Hombre. No se inician tratamientos de metadona.	15
Puerto II	919	135	La mayoría tiene tratamiento de fuera, de hecho, ciento quince estaban ya en tratamiento y veinte lo han iniciado en prisión.	120
Sevilla	1.434	600	En prisión inician aproximadamente el 25%, el resto viene incluido en programa de fuera o de otra prisión.	278
<b>Total</b>	<b>9.738</b>	<b>2.152</b>	<b>Globalizando los datos, el 75% inician tratamiento fuera y el 25% dentro.</b>	<b>1.198</b>

Se deduce de este cuadro, por lo tanto, que sólo una pequeña parte de los toxicómanos presos se somete a algún programa de atención específica, la gran mayoría en el denominado “Programa de Metadona”. Como se deduce de la columna correspondiente, han

iniciado su tratamiento fuera de la prisión y lo mantienen una vez ingresan. Sólo un 25% inicia el tratamiento en prisión.

También significativos son los datos contenidos en el cuadro siguiente sobre los criterios de inclusión en los tratamientos con metadona.

PROGRAMA DE METADONA: CRITERIOS DE INCLUSIÓN

Prisión	Personas	Plazas	Otras intervenciones además del suministro	Criterios de inclusión	Hora de suministro
Alcalá de Guadaira	10	12	Seguimiento GAD	Ser drogodependiente activo, valorándose su estado de salud	12.00 a 13.00 h
Algeciras	49	Ilimitadas	Seguimiento individual	Dependencia a opiáceos	9.00 h
Almería	24	Ilimitadas	Seguimiento individual, grupos de terapia, cursos de formación, etc.	Venir ya con el tratamiento y demostrar abstinencia	10.00 a 13.00 h
Córdoba	144	140	Lo único que hay es un seguimiento personalizado. Es un programa muy medicalizado	Ser consumidor de drogas, priorizando los casos de enfermedad terminal, mental o libertad próxima	9.00 h
Granada	113	Ilimitado	Seguimiento individual	Ser adicto a la heroína	9.00 h
Huelva	210	Ilimitado aunque se considera 180 como nº óptimo	Seguimiento individualizado y psicoterapia de apoyo	Adicción activa a drogas, priorizando casos VIH, embarazo, tuberculosis, deterioro físico y pronta libertad.	9.30 h
Jaén	65	Ilimitado	Terapias individuales y grupales, intervención social y charlas de Educación para la Salud	Cada caso lo evalúa el equipo médico, priorizando casos VIH y tuberculosis, embarazos y consumo intravenoso	9.00 h
Jerez De La Fra.	68	Ilimitado	Talleres, grupos de terapia	No existen criterios sino prioridades: orden de solicitud, consumo intravenoso, historia clínica, pronta libertad...	9.00 h
Málaga	100	Ilimitado	Terapia y apoyo psicológico	Los criterios generales del programa	19.30 h
Psiquiátrico	2	-	-	-	12.00 h
Puerto I	15	Ilimitado	Seguimiento y apoyo psicológico	Traer el tratamiento prescrito del exterior	10.00 a 12.00 h
Puerto II	120	Ilimitado	Atención psicológica	Ser VIH o tener dependencia muy alta	9.30 a 11.30 h
Sevilla	278	Ilimitado	Seguimiento personal, algunos en grupo de terapia	Estar incluido en el programa en la calle u otro centro, deseo expreso de abandonar la droga o amortiguar su consumo, enfermedad terminal y próxima libertad	9.00 a 12.00 h
<b>Total</b>	<b>1.198 Personas en Metadona.</b>				

El cuadro recoge no solamente los criterios de inclusión que, como se observa, no son uniformes, sino, también, otros datos de interés como aspectos complementarios u hora de suministro. Sobre los criterios de inclusión nos extenderemos más adelante.

Finalmente, en cuanto a los cuadros informativos del Informe que comentamos, el dedicado a dos de las más importantes y novedosas

alternativas previstas para el cumplimiento de sentencias mediante recursos externos a la prisión: el cumplimiento en Centros de deshabituación, previsto en el artículo 182 del Reglamento Penitenciario, y las salidas para tratamiento ambulatorio previstas para presos de segundo y tercer grado.

ALTERNATIVAS EXTERNAS DE TRATAMIENTO

Prisión	Nº presos	Cumplimiento en unidades extrapenitenciarias (art. 182 RP)			Salidas a prog. ambulatorios	
		Público	Privado	Concer.	3º	2º (117 RP)
Alcalá De Guadaira	168	0	0	0	1	0
Algeciras	252	2	0	0	0	0
Almería	975	3	0	0	0	0
Córdoba	495	2	0	1	3	0
Granada	1.205	5	2	1	4	0
Huelva	1.470	4	0	4	0	0
Jaén	644	2	0	0	2	0
Jerez de la Frontera	300	1	2	1	1	0
Málaga	1.557	0	0	14	0	0
Psiquiátrico	128	0	0	0	0	0
Puerto I	191	0	0	0	0	0
Puerto II	919	5	7	0	3	0
Sevilla	1.434	2	9	0	2	0
<b>Total</b>	<b>9.738</b>	<b>26 (0,26%)</b>	<b>20 (0,20%)</b>	<b>21 (0,21%)</b>	<b>16 (0,16%)</b>	<b>0</b>

La principal conclusión que cabe extraer de este cuadro es, obviamente, el escaso desarrollo de ambas alternativas, si bien hay que señalar que dichos datos se refieren a todo el año 1997; posteriormente, según nuestros informes, dichas alternativas se han visto incrementadas en su aplicación.

Precedido por un capítulo de conclusiones, el Informe Especial termina con una serie de *Recomendaciones* a la Administración Autónoma, no sin antes señalar los siguientes aspectos que deberían, a nuestro entender, ser mejorados por la Dirección General competente.

a) Es imprescindible aumentar la dotación de personal especializado en drogodependencias que se dedique exclusivamente a ello, superando la situación actual caracterizada por la participación en el Grupo de Atención a Drogodependientes (GAD) de diverso personal de Instituciones penitenciarias, que compatibilizan su atención a drogodependencias con otras tareas en el interior de los centros. En esos grupos de atención, el único personal de dedicación exclusiva es el perteneciente a los centros provinciales de drogodependencia, de competencia autonómica, salvo alguna excepción que se cita en el Informe.

b) Hemos detectado diferencias de criterio importantes, de unos centros a otros, respecto del Programa de Metadona, diferencias que se aprecian en los cuadros que preceden: deben, por tanto, unificarse criterios al respecto, especialmente en lo relativo a internos que acceden al programa por primera vez, una vez se encuentren en prisión.

c) Debe fomentarse la aplicación de las medidas alternativas a la prisión contempladas, para los drogodependientes, en diversos preceptos del Reglamento penitenciario, que como hemos comentado, apenas han tenido reflejo práctico en Andalucía: cumplimiento en centros de deshabituación para penados en tercer grado y asistencia, en instituciones del exterior, a programas de atención especializada para internos de segundo grado que reúnan el perfil adecuado para dichas salidas.

d) En cuanto a los programas de actuación especializada en el interior de los centros, la Administración penitenciaria debe desarrollar en Andalucía las previsiones contenidas en el artículo 116.3 del Reglamento Penitenciario sobre Departamentos específicos para la realización de programas permanentes. Concretamente nos parece del mayor interés desarrollar en Andalucía experiencias similares a la que se desarrolla en el centro penitenciario de Villabona (Asturias), que tuvo su origen, en 1992, en el viejo centro de Oviedo.

Dicha iniciativa consiste en el desarrollo de un programa –"Proyecto de Intervención con Internos Drogodependientes"– cuyo objetivo principal es la preparación sistemática del interno drogodependiente para iniciar tratamiento en comunidad terapéutica. Se desarrolla en los Módulo 1, de jóvenes, y 2, Módulo libre de drogas, además de la más reciente experiencia en el Módulo 10, de mujeres.

A través de intervenciones individuales, grupales y comunitarias, están consiguiendo resultados muy positivos así como el desarrollo de alternativas de tratamiento extrapenitenciario –artículo 182 y 83 del Reglamento Penitenciario– muy deficitarias en Andalucía, como se analiza en el Informe.

Obviamente, para el desarrollo de dicha experiencia, los centros penitenciarios deben facilitar medios personales y materiales específicos.

Finalmente, las *Recomendaciones* concretas efectuadas a la Administración autonómica, amparadas en el Convenio Marco de Colaboración en materia penitenciaria, fueron las siguientes:

**“ PRIMERA:**

Dadas las dificultades a veces existentes para los desplazamientos de internos a los centros sanitarios para consultas hospitalarias, el Servicio Andaluz de Salud, debe facilitar la presencia de especialistas en los centros penitenciarios para atender en ellos, en régimen de consultas ambulatorias, a los pacientes que lo requieran especialmente en los casos de enfermedades asociadas a la drogodependencia.

Asimismo, debe mejorarse el apoyo del Servicio Andaluz de Salud a los centros penitenciarios en materia de analíticas relativas a enfermedades infectocontagiosas y las requeridas por los diversos programas de drogodependencias que se siguen en los centros Penitenciarios.

**SEGUNDA:**

La Consejería de Trabajo e Industria debe patrocinar actividades formativas ocupacionales específicas en el interior de los centros para los drogodependientes, aportando, si fuese necesario, monitores especializados que las dirijan, bajo la supervisión del respectivo Grupo de Atención a Drogodependientes (GAD).

**TERCERA:**

Tanto la Consejería de Asuntos Sociales como el Comisionado Andaluz para la Droga, deberán fomentar, dedicando a ello programas específicos, la reserva de plazas en centros apropiados de acogida, para aquellos internos aquejados de enfermedades incurables que se encuentran en grave estado, que no dispongan de apoyo familiar y que puedan ser beneficiarios de la libertad condicional anticipada o de la suspensión de la pena en los términos establecidos en el artículo 80.4 del Código Penal.

**CUARTA:**

También dirigidas al Comisionado Andaluz para la Droga, las siguientes:

a) Deberá incrementar los medios personales con que cuentan sus equipos de apoyo en los centros penitenciarios, haciéndose presentes en todos ellos, ofreciéndolos a aquéllos que aún no cuentan con profesionales de los centros provinciales de drogodependencia, cual es el caso de Jerez de la Frontera y Alcalá de Guadaíra.

Asimismo, deberá incrementar el número de médicos especialistas de estos equipos y, en general, de los demás profesionales que los componen.

b) Deberá incrementar el número de plazas en Comunidades Terapéuticas, tanto públicas como privadas concertadas, para los internos que puedan y quieran acogerse a ellas, conforme a las previsiones de los artículos 182 y 117 del Reglamento Penitenciario, anteriormente comentadas.”

**2.3.2.2 Quejas más significativas que afectan a toxicómanos presos.**

Podemos afirmar que la mayor parte de las quejas que recibimos relativas a personas presas corresponden a toxicómanos, tanto se refieran a materias íntimamente unidas a su patología, como a las más variadas cuestiones regimentales, tales como traslados, permisos, sanciones o clasificaciones.

Entre los asuntos que con mayor dramatismo se vinculan a la drogodependencia se encuentra el de la muerte de presos, en el interior de los centros penitenciarios, como consecuencia de patologías directamente relacionadas con la adición o debido a sobredosis o ingesta de droga adulterada.

Podemos citar, entre las quejas referidas a fallecimientos de internos, las siguientes:

– *queja 98/1916*, relativa a un interno de Puerto II, cuya muerte fue debida a parada cardíaca, consecuencia de la ingestión de sustancias tóxicas, bien en mal estado, bien en dosis excesivas. La autopsia practicada confirmó el diagnóstico inicial. Se trataba de un joven de 21 años que cumplía condena en dicho centro y que murió en su celda.

– *queja 98/2815*, relativa a un preso ya condenado que habitaba una celda junto con su hermano, quien confirmó la ingestión de drogas por parte del fallecido, lo que, asimismo, fue corroborado por las pruebas practicadas en las diligencias judiciales. Su muerte ocurrió en la prisión de Huelva.

– *queja 99/67*, relativa al fallecimiento de un interno, también de Huelva, que previamente a su muerte fue atendido en la enfermería del centro, junto con su compañero de celda, puesto que ambos habían ingerido diversas sustancias tóxicas que les habían producido una grave intoxicación. Uno de ellos ingresa en el hospital y el otro queda en enfermería. Poco después se le traslada a su celda –al parecer, él mismo solicitó el alta de enfermería–, pero se le adjudicó un interno de apoyo. A la mañana siguiente se le encuentra muerto. Las diligencias judiciales seguían su curso al terminar el año.

– *queja 99/1152*, correspondiente a un interno de 40 años, politoxicómano, que se encontraba como preventivo en la cárcel gaditana de Puerto II. En este caso, en las actuaciones judiciales se ha personado la familia y, aunque todo apuntaba a la ingestión de numerosas pastillas de algún medicamento como desencadenante de la muerte, se estaba a la espera del informe toxicológico interesado por el juez instructor.

– *queja 99/1177*, iniciada por la muerte de un interno en Jerez de la Frontera, toxicómano que se encontraba incluido en el programa de metadona. Su fallecimiento tuvo lugar en un hospital al que se le había enviado desde la enfermería del Centro donde se le venía atendiendo. Se le había iniciado ya, tres meses antes, un expediente de concesión de la libertad condicional anticipada por motivos humanitarios, por padecer Sida.

En este caso, también la familia se encuentra personada en las diligencias judiciales en curso, en las que deberá dilucidarse la posible existencia de negligencias relacionadas con la acusación de la familia, según la cual el traslado al hospital se hizo con excesiva tardanza.

No son ésas las únicas quejas de las tramitadas este año, como consecuencia de fallecimientos de toxicómanos. Hay otras, también por sobredosis o ingestión cruzada de diversas sustancias, ocurridas en los centros penitenciarios de Córdoba, Sevilla o Málaga, pero cuya descripción sería reiterativa.

Común a todos los casos es la tramitación de diligencias judiciales, que suelen terminar en archivo ante la inexistencia de responsabilidad penal. Por nuestra parte, solicitamos siempre, de oficio o a instancia de familiares o asociaciones interesadas, información al centro penitenciario afectado y habitualmente, también, al Ministerio Fiscal, sobre la situación del procedimiento judicial en curso.

En todos los casos citados se constata la circulación de drogas de diverso tipo en el interior de los centros, lo que es un fenómeno conocido y de difícil erradicación sin vulnerar los derechos de intimidad personal de los internos y sus familiares, quienes, según apreciación de los equipos directivos de los centros, son los que las introducen en sus permisos y visitas.

También muy relacionadas con el tema que nos ocupa, están las quejas por dificultades en la obtención de la libertad condicional anticipada por motivos humanitarios, ante el deterioro físico de los interesados, en muchos casos enfermos de Sida con gravísimas e incurables enfermedades oportunistas.

El Código Penal prevé dos supuestos distintos de concesión de libertad por motivos humanitarios. En el artículo 80.4 se permite a los jueces y tribunales sentenciadores que otorguen «la suspensión de cualquier pena impuesta sin sujeción a requisito alguno en el caso de que el penado esté aquejado de una enfermedad muy grave con padecimientos incurables, salvo que en el momento de la comisión del delito tuviera ya otra pena suspendida por el mismo motivo». No se trata, por lo tanto, de ningún expediente penitenciario, sino una potestad de los jueces y tribunales sentenciadores, al margen del instituto de la libertad condicional. La aplicación del artículo citado es muy rara y en Andalucía sólo conocemos un caso aplicado a un interno enfermo de cáncer.

Los supuestos que nos llegan son todos a partir de la previsión del artículo 92 del Código Penal, que posibilita el adelantamiento de la libertad condicional por similares motivos humanitarios. En estos casos sí es necesario el expediente penitenciario y su aprobación por el Juez de Vigilancia Penitenciaria y las negativas a iniciarlos, sus retrasos y demás incidencias son las que provocan estas quejas.

Una de las de más dilatada tramitación fue la *queja 98/4270*, que afectaba a un enfermo de Sida, a quien se concedió esta modalidad de libertad condicional en 1998, pero la resolución del Juez de Vigilancia Penitenciaria fue recurrida por el Ministerio Fiscal y en apelación se denegó la libertad.

Los meses de tramitación del primer expediente supusieron nuevos agravamientos de la salud del interno, lo que provocó nuestra intervención ante la Fiscalía y la agilización de un segundo expediente, que hubo de iniciarse tras la estimación por la Audiencia Provincial del recurso del Ministerio Fiscal. Finalmente, a través de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia se nos hizo llegar informe del Juez de Vigilancia comunicando la puesta en libertad del interesado.

En el presente año, observamos un ligero aumento de las quejas por motivos similares: expedientes de libertad condicional anticipada a enfermos de Sida, que se dilatan en exceso o que se deniegan con la lógica oposición de los afectados. Uno de los motivos que motiva mayores dificultades a la hora de la concesión es el reingreso de los afectados tras disfrutar de un primer periodo de libertad, bien para hacer frente a nuevas condenas pendientes (*queja 99/1665*), bien por haberla quebrantado cometiendo nuevos delitos (*queja 99/2968*, *queja 99/1584*).

Por este último motivo nos llegó una (*queja 99/906*), remitida por una Asociación interesada, que afectaba a un interno que no sólo había quebrantado la libertad concedida, sino que, posteriormente, participó en diversos incidentes en la prisión, por lo que fue reclassificado, ahora en primer grado. Evidentemente, casos como ése dificultan, a veces, la necesaria agilidad de unos trámites que con demasiada frecuencia se inician cuando el interno se encuentra en estado de suma gravedad, contrariando, con ello, la doctrina del Tribunal Constitucional.

En otras ocasiones, sin embargo, nuestras gestiones van acompañadas de resoluciones positivas, sin excesivas dificultades (*queja 99/632*; *queja 99/1191*; *queja 99/394*), al menos en cuanto a la propuesta penitenciaria, quedando en algún caso tan sólo pendiente de la aprobación judicial que se presume positiva. Sin embargo, en la primera de las quejas citadas, se planteó un problema aún no resuelto al finalizar el año, consistente en la ausencia de apoyo familiar para acoger al enfermo y la falta de plazas en las casas de acogida cercanas al centro penitenciario donde se encuentra internado. Uno de los elementos que dificulta dicha acogida lo constituye el deterioro psí-



quico del enfermo, por lo que se barajaba la posibilidad de ingresarle en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario.

Examinábamos más arriba algunos aspectos relativos al programa de dispensación de metadona que se sigue en los centros penitenciarios, programa que tras los titubeos iniciales conoce actualmente un incremento cada vez mayor. Recuérdese al respecto las cifras que ofrecíamos al resumir el contenido de nuestro Informe Especial sobre toxicómanos en prisión: mil doscientos internos figuraban ya acogidos en 1998 al citado programa.

Son numerosas las quejas relacionadas con el mismo y las diversas incidencias que se producen: criterios de inclusión; expulsiones del mismo por incumplimiento de la obligación que conlleva para el interno afectado, que firma al efecto un contrato-compromiso; discrepancias de los acogidos con las dosis que se les suministran (un ejemplo de estas últimas, la *queja 98/3821*), y otras cuestiones.

Las causas más frecuentes de expulsión son el abandono temporal del mismo (*queja 98/762*); el no someterse a las analíticas que el programa conlleva (*queja 99/1632*) o el consumo de drogas. En estos casos solemos explicar a los internos el funcionamiento del propio Programa y las posibilidades de reingresar en él. Una muestra del tipo de comunicaciones que les enviamos puede ser la siguiente, que corresponde a la *queja 99/2948*, enviada a un interno de Puerto I.

“De la información recibida se desprende que, frente a su consideración de que no existía motivo aparente que justificara dicha decisión, ésta fue consecuencia del incumplimiento por su parte de una de las condiciones establecidas en el contrato que se firma con carácter previo a la inclusión en el Programa de Mantenimiento con Metadona, y que determina la expulsión del mismo: el consumo, posesión o tráfico de drogas, toda vez que le fueron incautadas dos bolas de hachís, previamente detectadas en una radiografía que se le practicó el día 6 del pasado mes de septiembre, precisamente un día antes de que se iniciara la reducción paulatina de la dosis.

Por tanto, lejos de no existir motivo que justificara dicha decisión médica, tales hechos constituyen una de las causas determinantes de la expulsión del Programa, al suponer la ruptura de los compromisos adquiridos previamente a su incorporación al mismo.

No obstante lo anterior, queremos recomendarle que permanezca en contacto con el Grupo de Atención a Drogodependientes del Centro y colabore con éste para superar la situación que ha dado lugar a su expulsión del Programa de Metadona, siempre con el objetivo final de conseguir un estado de salud físico y psíquico equilibrado.”

Pero la cuestión que más nos ha preocupado en torno a la dispensación de metadona es la relativa a los criterios de inclusión en el Programa y las diferencias existentes entre diversos Centros. Como resumen de nuestra posición al respecto, transcribimos a continuación las consideraciones efectuadas a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en el pasado mes de diciembre, a raíz de algunas quejas tramitadas, especialmente dos de ellas, *queja 99/1047* y *queja 99/1048*:

“Volvemos a referirnos al problema que, a raíz de la tramitación de los expedientes arriba indicados, relacionados con las dificultades encontradas por dos internos del centro penitenciario Puerto II, toxicómanos activos pero no afectados por patología orgánica o síquica grave, para acceder al Programa de Mantenimiento con Metadona, se plantea en cuanto a los criterios de admisión a dicho tratamiento en los centros penitenciarios andaluces.

A la luz de otras quejas planteadas con anterioridad, en esta Institución se venía percibiendo la existencia de una

falta de uniformidad en cuanto a la aplicación por parte de los distintos centros penitenciarios andaluces de los criterios y procedimientos de inclusión de sus internos en el Programa de Mantenimiento con Metadona, disparidad que, a raíz del Informe Especial realizado por esta Institución sobre "La Situación de los Drogodependientes en las Cárceles Andaluces" quedó confirmada al desprenderse de nuestra investigación que están desde los que lo aplican a quien, siendo adicto a la heroína, lo demanda –los menos– hasta los que sólo lo hacen a quienes ya vengan, procedentes del exterior o de otro Centro, incluidos en el citado Programa, sin que se inicie en el Centro tratamiento con metadona.

No obstante, sí parecen coincidir casi todos, con sus excepciones por los dos extremos, en aplicar el programa a quien ya venga incluido en el mismo antes de su entrada en el establecimiento penitenciario, y hacerlo *ex novo* en caso de infección por VIH y patología orgánica o síquica grave.

En el primer informe que, solicitado al Centro del que partía la queja, recibimos, se nos indicaba que en ese Centro no se hacía otra cosa que aplicar las instrucciones recogidas en una circular de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias –la 1/95–, en la que establecen dichos criterios de inclusión.

A la vista de lo anterior, y constándonos que fuera del ámbito penitenciario no se contempla otra exigencia que la del diagnóstico confirmado de dependencia a opiáceos, antes de proseguir la tramitación del expediente, que, obviamente, trascendía de la queja individual, al afectar a todo un colectivo que puede estar tratándose, en este aspecto, en desigualdad de condiciones que al resto de los ciudadanos, acudimos a las fuentes normativas en las que el programa se sustenta, siendo la primera norma de ámbito estatal reguladora de lo que la misma denomina "tratamientos con opiáceos de personas dependientes de los mismos" el Real Decreto 75/1990, de 19 de enero, del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Es el artículo 9º de la citada norma el que regula la admisión a tratamiento, disponiendo que:

«1. A efectos de la inclusión en los programas de tratamiento regulados por la presente norma se exigirá previamente diagnóstico confirmado a dependencia a opiáceos y haber realizado al menos un tratamiento en otra modalidad terapéutica.

Podrán ser solicitados por las comisiones documentos acreditativos del cumplimiento de tales requisitos.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, podrán ser incluidas en estos programas de tratamiento aquellas personas dependientes de opiáceos que no cumplan las condiciones exigidas, siempre y cuando hayan contraído la infección por virus de la inmunodeficiencia humana o se encuentren afectados por patología orgánica severa».

Así pues, el citado Real Decreto establece, en primer lugar, como requisito inexcusable el diagnóstico confirmado de dependencia a opiáceos; en segundo lugar, haber realizado al menos un tratamiento en otra modalidad terapéutica –y haber fracasado en el mismo, se entiende–; pero, aunque no concorra esta condición, permite su aplicación a quienes hayan contraído la infección por VIH o se encuentren afectados por patología orgánica severa.

No cabe duda de que, examinada la referida circular 1/95, las instrucciones impartidas en la misma a los efectos de inclusión en el programa de Metadona están tan inspiradas

como amparadas por la citada normativa. No cabe, pues, discutir la idoneidad de los criterios de inclusión impartidos en dichas instrucciones a la fecha en que se hizo.

Sin embargo, el Real Decreto 5/1996, de 15 de enero, esta vez del Ministerio de la Presidencia, viene a modificar el Real Decreto anterior, tras –como establece su exposición de motivos– la experiencia acumulada a lo largo de cinco años de vigencia del mismo.

En dicha exposición de motivos, se establece la siguiente consideración:

«Finalmente se considera preciso revisar los requisitos establecidos en el artículo 9º del Real Decreto 75/1990, para la admisión a este tipo de tratamiento, en el sentido de que constaba la existencia de personas que aún no habiendo realizado un tratamiento en otra modalidad terapéutica son tributarias de una indicación de tratamiento con opiáceo. Asimismo suprimir la excepción contenida en el apartado 2 del mismo artículo parece aconsejable, dada la potencialidad preventiva de estos tratamientos en cuanto a la transmisión de la infección por VIH en aquellos individuos que son todavía negativos, pero usuarios de drogas por vía parental.»

Y así, el artículo 1.2 del referido Real Decreto dispone:

«Se modifica el artículo 9 del Real Decreto 75/1990, de 19 de enero, quedando redactado de la siguiente forma:

A efectos de la inclusión en los Programas de tratamiento regulados por la presente norma se exigirá previamente diagnóstico confirmado de dependencia a opiáceos. Podrán ser solicitados por las Comisiones documentos acreditativos del cumplimiento de dicho requisito.»

Como puede comprobarse, pues, desaparece con el nuevo Real Decreto modificador del anterior el requisito de haber realizado al menos un tratamiento en otra modalidad terapéutica, así como, por ende, las excepciones contenidas en el apartado 2 del artículo 9 –la posibilidad de aplicar el programa a quienes no reuniendo esta condición estén afectados de infección VIH o por patología orgánica severa–, estableciéndose como único requisito exigido para la admisión a tratamiento el diagnóstico confirmado de dependencia a opiáceos.

Sin embargo, una vez solicitamos informe al respecto al centro directivo penitenciario, petición en la que se ponía de manifiesto la modificación operada en la regulación de los tratamientos con opiáceos, en la respuesta remitida, pese a reconocerse que las líneas de actuación se han establecido en consonancia con los Reales Decretos 75/90 y 5/96, se establecen como criterios de inclusión en el Programa los de continuar los tratamientos con metadona en pacientes que ingresan de libertad o de otros centros penitenciarios e iniciar tratamientos con metadona en heroínómanos activos que presenten patología orgánica, o presenten patología síquica, o sean VIH negativos, así como en mujeres heroínómanas activas en período de gestación.

Así pues, cuando se trata de iniciar tratamientos con metadona, en el ámbito penitenciario se siguen manteniendo unos criterios de admisión que incluyen determinadas exigencias ya suprimidas en la vigente normativa reguladora de los mismos –de ámbito estatal– tras la modificación operada por el Real Decreto 5/96, que no establece otra que la del diagnóstico confirmado de dependencia a opiáceos.

Cuestión distinta sería que, ante un exceso de demanda e imposibilidad material de atenderla, se priorizaran los casos más urgentes, atendiendo a esos criterios.

Pero, además, y como antes dijimos, tampoco parecen aplicarse dichos criterios de inclusión de manera uniforme en los centros penitenciarios andaluces, algunos de los cuales no inician tratamiento y sólo aplican el Programa a quienes vengan incluidos en el mismo procedentes del exterior o de otro Centro.

En principio, pues, habría que considerar, a la vista de todo lo anterior, la conveniencia de proceder a la revisión de los criterios de inclusión en el Programa de Metadona en los establecimientos penitenciarios andaluces, así como de impartir instrucciones en orden a la uniforme aplicación de los mismos en todos ellos, ya que de lo contrario se podría estar conculcando el derecho de igualdad de trato de los pacientes internados en prisión en relación con los que se encuentran en libertad, e incluso del de los internos entre sí, según estén destinados en uno u otro establecimiento.

Es por ello que hayamos creído necesario someter a su consideración cuanto antecede y solicitarle su opinión al respecto.”

Como decíamos, las extensas consideraciones reseñadas constituyen nuestra opinión al respecto, que esperamos seguir contrastando con las que nos vienen llegando desde la Dirección General competente.

Otras quejas, numerosas, que afectan a toxicómanos son las relativas a diversas modalidades específicas de ejecución de sentencias (*queja 98/3406; queja 98/4162; queja 99/1404; queja 99/1527 y otras*), o a la suspensión de condenas ante procesos de rehabilitación a que están acogidos los afectados (*queja 98/4275; queja 99/27; queja 99/90 y otras*).

No podemos extendernos más explicando sus contenidos; solamente apuntar que uno de los problemas existentes para que muchos internos toxicómanos pudiesen beneficiarse de algún centro de deshabituación radica en su condición de preventivos.

Pero, por otra parte, ya hemos visto en el epígrafe anterior la escasa aplicación que se hace de los artículos 182 –para internos en tercer grado– y 117, para internos de segundo grado –en ambos casos, del Reglamento penitenciario– con objeto de que puedan acudir a centros especializados de deshabituación y quedar acogidos en ellos (art. 182) o para que regularmente acudan a una institución exterior para someterse a un programa específico de atención especializada (art. 117).

En ambos sentidos se echa en falta una mayor colaboración de la Administración autonómica con la Administración penitenciaria, para facilitar plazas suficientes en Comunidades Terapéuticas, tanto públicas como privadas concertadas.

### 2.3.3 Traslados penitenciarios y vinculación familiar.

Continúan constituyendo las quejas en demanda de traslado penitenciario las más numerosas que cada año nos llegan, de tal modo que también en éste debamos señalar que algo más de un centenar de las quejas penitenciarias se refieren a esta cuestión, con un ligero aumento sobre las del año anterior.

Nos estamos refiriendo a traslados solicitados por los internos para acercarse a sus lugares de arraigo familiar y social; buscando, en definitiva, lo que en el lenguaje penitenciario se conoce como “vinculación familiar” y que la Ley Orgánica General Penitenciaria sitúa en el terreno del arraigo social de los penados, parafraseando en sentido contrario lo previsto en su artículo 12.

La siguiente tabla de datos ilustra bien la persistencia de este tipo de quejas a lo largo de los años.

Período	Total quejas ámbito penitenciario	Quejas sobre traslado
1996	87	27
1997	203	52
1998	292	95
1999	287	102

Evidentemente, la tozudez de los datos demuestra que siguen estando muchos presos fuera de sus lugares naturales de cumplimiento, es decir, alejados de sus familias. Un segundo cuadro nos ayudará a completar los datos más relevantes sobre este asunto. Se trata ahora de conocer desde dónde y hacia dónde se nos solicita el traslado, o mejor dicho, se solicita nuestro apoyo para conseguirlo.

Tipo de traslado	Nº de quejas recibidas	
	Año 98	Año 99
Dentro de Andalucía	56	63
De otra CCAA a la de Andalucía	24	20
De Andalucía a otra CCAA	8	13
Del extranjero	7	6
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>102</b>

Seguimos apreciando ligeros descensos en las peticiones que llegan desde el extranjero (debe ello significar un descenso en el número de andaluces presos fuera de España) y un descenso más acusado en la peticiones que nos llegan desde otras comunidades (nos gustaría pensar que ello significa una disminución del número de andaluces que cumplen condena fuera de Andalucía).

Correlativamente aumentan las peticiones para traslados en el interior de Andalucía. Destacan por su número aquellos presos que quieren acercarse a centros penitenciarios de la provincia de Cádiz, sobre todo a los de Algeciras y Puerto II, y al de Sevilla y, en mucho menor medida hacia el de Alhaurín de la Torre, en Málaga.

La cuestión está íntimamente relacionada con el déficit o exceso de plazas penitenciarias existentes en cada provincia, de tal modo que podemos afirmar que las provincias de Huelva, Almería, Granada, Córdoba y Jaén tienen plazas casi suficientes, según el número de ciudadanos residentes que cada una de esas provincias tiene en las prisiones. Decimos "casi suficientes" porque una gran parte de las celdas de que disponen esos centros penitenciarios están ocupadas por un segundo interno, cuando están concebidas para albergar tan sólo uno, conforme a las previsiones de la Ley Penitenciaria.

De los cinco centros correspondientes, el antiguo y pequeño de Córdoba y el moderno centro prototipo de Huelva, están actualmente –finales de 1999– saturados, mientras que los de Granada, Jaén y Almería están algo más desahogados sin que ello suponga una situación óptima.

En definitiva, si no fuese por el déficit existente en las otras tres, los andaluces, o no andaluces, domiciliados en estas cinco provincias, que se encuentran en situación de presos, podrían disponer de sitio suficiente en los respectivos establecimientos provinciales.

Las provincias deficitarias, por su parte son, por este orden, Cádiz, Sevilla y Málaga.

En Cádiz, la situación podría mejorar sustancialmente, una vez se abra el nuevo Centro de Algeciras, cuyas obras se encuentran muy avanzadas, previéndose su puesta en funcionamiento para los meses de mayo-junio del año dos mil. Cabe suponer que dicho nuevo Centro, que dispondrá de 1.008 celdas individuales, podrá acoger pronto los internos del vetusto centro algecireño, más los de Jerez de la Frontera y una parte importante de los internados en Puerto II.

Por su parte, el déficit de Málaga –cuyo centro penitenciario se encuentra desde hace tiempo saturado– podría ser, en parte, absorbido por el nuevo centro de Córdoba, asimismo, como el de Algeciras, según diseño de centro prototipo, cuya puesta en funcionamiento se prevé para junio del año dos mil, con la misma capacidad de 1.008 celdas individuales sin contar con las 76 del módulo de mujeres y las 36 del módulo de aislamiento, más una enfermería con capacidad para 64 enfermos. Naturalmente, esa absorción sería en detrimento de la vinculación familiar de muchos de los presos que tienen su domicilio en Málaga.

A corto y medio plazo el problema más grave se plantea en Sevilla, en cuya vieja cárcel aún se acoge a un pequeño grupo de terceros grados (una treintena) y cuyo gran centro moderno se encuentra totalmente saturado, siendo trasladados hacia Huelva muchos de los presos que en él a diario ingresan, con el consiguiente alejamiento de su entorno social y familiar; y la saturación, ya comentada, del Centro onubense.

A la mejora en la gestión de la competencia penitenciaria y, desde luego, a la descongestión de los centros penitenciarios ordinarios, en sus secciones abiertas al menos, contribuiría la puesta en funcionamiento de los previstos, y ya programados, centros de inserción social, cuya construcción, sin embargo, no parece posible en varios años.

En cuanto a la procedencia de las quejas enviadas desde otras Comunidades Autónomas, destacan las remitidas por internos del centro penitenciario de Badajoz, en su mayoría jóvenes. Otras han llegado desde Ocaña (*queja 99/357*); Soto del Real (*queja 99/61*); Madrid (*queja 99/529*; *queja 99/1995*; *queja 99/2568*); Valladolid (*queja 99/2700*); Lugo (*queja 99/2402* y *queja 99/3299*) o Topas, Salamanca (*queja 99/1447*).

Desde el extranjero nos han llegado algunas quejas de Marruecos (*queja 99/894*; *queja 99/2268*; *queja 99/2798* y *queja 99/3148*) y también alguna desde Alemania.

### 2.3.4 La Asistencia letrada en el ámbito penitenciario.

Ante los numerosos escritos que nos remiten los presos poniendo de manifiesto su ignoración y confusión sobre los más variados aspectos que integran la ejecución de la pena privativa de libertad, y también ante la posible indefensión en que éstos puedan encontrarse, ante expedientes sancionadores o determinantes del acceso a beneficios penitenciarios, como ocurre en los procesos de clasificación; en 1997 iniciamos actuaciones de oficio encaminadas a promover el establecimiento en Andalucía de un turno de asistencia letrada, gratuita para los presos, a prestar en el interior de los establecimientos penitenciarios. Dicho nuevo servicio estaría reservado a las incidencias propias de la ejecución de la pena, puesto que la asistencia jurídica gratuita para la fase procesal hasta la firmeza de sentencia ya está debidamente garantizada.

La *queja 97/2984*, se inició, de oficio, recabando la colaboración de los Colegios de Abogados andaluces, que se han mostrado muy favorables a su implantación, y de la Dirección General de Instituciones y Cooperación con la Justicia que, como es sabido, asume tanto las competencias relativas a la justicia gratuita, turnos de oficio y asistencia letrada a detenidos, como las relativas a convenios con Instituciones Penitenciarias.

En nuestro último Informe anual explicábamos el contenido del Convenio existente entre el Colegio de Abogados de Málaga y la Dirección General de Instituciones Penitenciarias para la implantación de un servicio de orientación jurídica en la prisión de Alhaurín de la Torre, cuyo balance, tras los primeros meses de funcionamiento, se nos remitió por aquella corporación.

Los datos más significativos son los siguientes:

– El Servicio de Orientación Penitenciaria (S.O.P.) cuenta con 293 letrados adscritos, una vez realizados los correspondientes cursillos de formación en los que han tenido una destacada participación técnicos del centro penitenciario malagueño: de ellos, 166 letrados había ya prestado algún servicio antes del 31 de diciembre de 1998.

– La Memoria del S.O.P. analiza los costos producidos en el primer año de funcionamiento y las previsiones económicas imprescindibles para el mantenimiento del mismo, incluyendo gastos de infraestructura, dietas por desplazamiento (el centro penitenciario se encuentra alejado de la capital malagueña) y retribución futura (hasta ahora los letrados no perciben retribución alguna) a los abogados. La previsión económica total la cifran en más de diecisiete millones de pesetas.

– Durante 1998, segundo semestre, se produjeron 414 asistencias correspondientes a 360 internos, de un total de 1.500 que acoge el centro penitenciario.

Por nuestra parte, en el Informe Especial al Parlamento sobre Colaboración entre la Junta de Andalucía y la Administración Central, tras analizar pormenorizadamente todas y cada una de las Áreas contempladas en el Convenio Marco suscrito al efecto por ambas administraciones, se efectuaban determinadas *Recomendaciones*, entre otras la siguiente relativa al Área de Información

“La Dirección General de Instituciones y Cooperación con la Justicia debe prestar apoyo decidido a la implantación de Servicios de Orientación Jurídica Penitenciaria, favoreciendo la paulatina financiación de los mismos con cargo a partidas presupuestarias dotadas por las tres partes afectadas: Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Colegios de Abogados y Junta de Andalucía.”

Posteriormente, ya en 1999, recordamos lo anterior a la citada Dirección General destacando en nuestra comunicación que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias era, también, partidaria de dar al Servicio de Orientación Penitenciaria la consideración de Programa a desarrollar en el ámbito del Convenio-Marco, dentro del Área de Información.

En respuesta a nuestra *Recomendación*, la Dirección General de Instituciones y Cooperación con la Justicia, de la Consejería de Gobernación nos remitió un amplio informe del que destacamos lo siguiente:

“La Consejería de Gobernación y Justicia es muy consciente de la situación de desigualdad, en lo que se refiere a su información en materias jurídicas, que viven los presos de las cárceles andaluzas, y ha tomado buena nota del contenido del informe del Defensor del Pueblo y de sus conclusiones. Como consecuencia de ellos, y a resultados de lo que en su día apruebe el Parlamento de Andalucía, hemos introducido una dotación presupuestaria para el año 2000 destinada a este servicio. Por otra parte, estamos en contacto con colectivos y grupos interesados en prestar este servicio.”

Por consiguiente, cabe suponer que el próximo año pueda existir algún otro servicio en funcionamiento junto al ya contenido de la prisión de Alhaurín, que tan buenos resultados ha obtenido como reconoce la misma Dirección del centro penitenciario.

### 2.3.5 Unidades de custodia hospitalaria.

Una vez más debemos referirnos a nuestro Informe Especial sobre colaboración en materia penitenciaria en el que se ponía de manifiesto, al analizar el Área de Asistencia Sanitaria, como una de las

deficiencias existentes, el incumplimiento del Convenio-Marco regulador en cuanto a la reserva de espacios, en los hospitales andaluces, para la asistencia a los presos que necesiten hospitalización.

Dichas unidades, llamadas en el Convenio “zonas de seguridad”, no garantizan por su mera existencia una mejora de la atención sanitaria a los internos puesto que ella dependerá también de otros factores muy vinculados a la calidad asistencial hospitalaria. Sin embargo, los problemas que acarrea su inexistencia –inseguridad, perturbación para los demás enfermos, amplio despliegue policial en los hospitales– hacían imprescindible una solución de ese tipo.

En cuanto al problema policial, de custodia policial, que plantean los hospitalizaciones de los presos, recibíamos el pasado año la *queja* 98/2278, remitida por el secretario regional de un sindicato de policías, de la que dimos cuenta en nuestro anterior Informe.

Se planteaba en ella el problema que suponía reducir la dotación policial, por necesidades del servicio relacionados con las vacaciones estivales, por debajo de los mínimos que las normas imponen y que la seguridad aconseja, hasta el punto de que en muchos casos la vigilancia se efectuaría por un sólo funcionario de policía, lo que podría dar lugar a tener que esposar a la cama al preso-enfermo, para evitar posibles fugas, más habituales de lo que pudiera pensarse en estos supuestos.

La gravedad de la cuestión planteada nos hizo dirigirnos al Delegado del Gobierno, quien, entre otras consideraciones, relacionaba directamente el problema expuesto con la inexistencia de las citadas unidades de custodia hospitalaria.

Por todo ello, y también ante algunos incidentes graves de los que hemos tenido conocimiento a través de la prensa, acaecidos en hospitales de Sevilla –fugas o intentos de fuga–; Málaga; Huelva –riña tumultuaria en el recién inaugurado módulo de acceso restringido– y –el de mayor gravedad– Granada, un intento de fuga protagonizado por un interno del centro penitenciario de Albolote, trágicamente concluido al precipitarse éste al vacío, falleciendo en el acto, decidimos iniciar de oficio la *queja* 99/1574, para investigar el desarrollo del programa de construcción de las mismas, aprobado en Consejo de Ministros de 30 de abril de 1998.

Dicho programa suponía para Andalucía, la construcción de 8 Unidades de Custodia, cuya ubicación provincial y capacidad sería la siguiente: Huelva, 14 plazas; Jaén, 14; Sevilla, 14; Cádiz, 24; Córdoba, 14; Málaga, 14; Granada, 10 y Almería, 10. En total 114 plazas, teniendo en cuenta que en la provincia de Cádiz serían dos, ubicadas en Puerto Real y Algeciras.

Según las informaciones proporcionadas por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, la situación en noviembre de 1999 era la siguiente:

En funcionamiento: Huelva.

Inauguradas: Almería, que lo fue el 28 de septiembre; Córdoba, el 5 de octubre; Granada, el 16 de septiembre; Puerto Real, el 24 de septiembre; Sevilla, que cuenta con dos unidades, una en Virgen del Rocío y otra en San Lázaro, el 30 de septiembre.

Pendiente de inauguración: Jaén, prevista la misma en la primera quincena de octubre.

Iniciadas las obras: Torremolinos, cuyas obras comenzaron el 8 de septiembre, con un plazo de ejecución previsto de dos meses; se inauguraría, pues a finales de 1999.

Pendiente de definición: Algeciras.

Posteriormente, hemos solicitado nuevos informes al citado centro directivo, que nos indica que todas, excepto Algeciras, cuya ubicación continúa pendiente de ser definida por las autoridades sanitarias andaluzas, han sido ya inauguradas y en disposición de ser utilizadas.

Por nuestra parte nos proponemos conocer *in situ* estas dependencias y su funcionamiento, a lo largo del próximo año.

## 2.4 *Quejas motivadas por dilaciones indebidas.*

Los retrasos habidos en la tramitación de los procedimientos judiciales protagonizados por quienes a nosotros se dirigen constituyen el núcleo fundamental de las quejas que agrupamos bajo este epígrafe, respecto de las que, tras su oportuna tramitación, hemos constatado que tales retrasos no obedecen ni a la especial complejidad del procedimiento, ni a la ausencia de actividad de las partes personadas en el mismo o, por el contrario, su excesiva litigiosidad o abuso procesal, ni a cualquier otro elemento ajeno a la actividad judicial, sino que son precisamente los órganos judiciales ante los que tales procedimientos se siguen los responsables de los retrasos, que se constituyen así en las denominadas, en terminología constitucional, dilaciones indebidas.

En la línea que venimos manteniendo en nuestros últimos informes, dedicamos una especial atención a aquellos partidos judiciales de cuyos Juzgados parten un número significativo de quejas que vienen a confirmar su anormal funcionamiento, que la mayoría de las veces obedece a causas estructurales: precariedad de medios personales y/o materiales, espacios inadecuados o insuficiencia de planta judicial.

### 2.4.1 *Partido Judicial de Roquetas de Mar (Almería).*

De constante presencia en nuestros informes anuales, no parece caber duda de que la proximidad con Almería capital, de la que es "ciudad dormitorio", y su circunstancia de zona eminentemente turística generadora de una importante elevación de población en época estival y de asentamiento inmigrante, determina la imposibilidad de atender con sólo dos juzgados el cúmulo de asuntos que tales circunstancias generan.

Si a todo esto se le une la situación que padeció el Juzgado núm. 2 a causa de un anterior titular, quien fue objeto de sendos expedientes, disciplinario y de incapacitación –nos hemos referido a ello en anteriores Informes Anuales–, no es de extrañar que, pese a que por nuestra parte observamos que durante el año 1988 se produjo una ligera mejoría, en la Memoria Anual de Actividades y Funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, correspondiente al mismo año, se refleje que, independientemente del aumento de la pendencia penal, existan en el referido órgano judicial "disfuncionalidades y retrasos injustificados en la tramitación de los procedimientos, con innumerables paralizaciones (de años incluso en diligencias previas) e inobservancia de los plazos procesales, y se aprecia un notable desorden en la oficina judicial".

Ello determinó que, en enero del año al que se refiere este Informe Anual, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior acordara una serie de medidas de entre las que destacamos, por su implicación autonómica, la de "trasladar a la Jefatura del Servicio de Justicia de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Almería la urgente necesidad de cubrir las vacantes existentes en este órgano judicial, dada la situación de atasco y paralización que padece".

Claro exponente de la situación de este Juzgado, el asunto objeto de la *queja* 99/1802 ya lo fue de la *queja* 96/2741, a la que nos hemos referido en anteriores informes anuales, motivada por el retraso en la instrucción de unas diligencias previas incoadas en el año 1994 que se habían extraviado. Pese a que nuestra intervención dio lugar a la localización de las actuaciones y al inicio de la instrucción de las mismas, lo que nos permitió dar por finalizada nuestra intervención en dicho expediente, dos años después ha vuelto la interesada –víctima y acusación particular en las demoradas diligencias– a dirigirse a nosotros para informarnos de que aún no se había resuelto su caso.

La nueva investigación efectuada al respecto nos ha permitido conocer que cuando, concluida la instrucción, se elevaron las actuaciones, ya convertidas en procedimiento abreviado, al Juzgado de lo Penal para su conocimiento y fallo, la propia representación de nuestra peticionaria se ha visto obligada a solicitar la devolución de las mismas al Juzgado de Instrucción porque no se le había dado traslado para formular escrito de acusación.

También es la paralización de unas diligencias previas la que origina la presentación de la *queja* 99/1785, con el agravante de que se incoaron a raíz de la denuncia de la interesada contra su ex marido por incumplimiento reiterado del convenio regulador aprobado en sentencia de separación matrimonial y posterior de divorcio, incumplimiento que, según nuestra remitente, le ha llevado a tener que vivir de la caridad, sin que, dos años después de haberse incoado dichas Diligencias, hayan experimentado las mismas el menor avance.

### 2.4.2 *Partido Judicial de Arcos de la Frontera (Cádiz).*

Los tres juzgados correspondientes al mismo han sido objeto de quejas, aunque especialmente el núm. 2.

Un juicio del artículo 41 de la Ley Hipotecaria iniciado en el año 1995 ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 se constituía en objeto de la *queja* 99/4355, especialmente por la paralización habida desde que en agosto de 1997 se dictara auto acordando poner a nuestra remitente en la posesión material de la finca objeto de dicho expediente, sin que hasta la fecha se hubiera ejecutado, pese a los numerosos requerimientos realizados por la parte al efecto, a la que ni tan siquiera le constaba se le hubiera notificado a los condenados.

El retraso habido en los trámites de ejecución de una sentencia de octubre de 1995, recaída en Juicio de Faltas sobre accidente de circulación sufrido por el interesado en 1992, ponía de manifiesto el inacabable proceso comenzado hace ya ocho años en el Juzgado de Instrucción núm. 3, proceso que ya fue objeto de intervención por nuestra parte en la *queja* 98/3793 y ha vuelto a serlo este ejercicio en la *queja* 99/4336, toda vez que si con ocasión del primer expediente se pudo conseguir que recibiera nuestro remitente el principal de la indemnización señalada en sentencia, aún no ha podido conseguir se le haga entrega de los intereses generados, que, dado el largo tiempo transcurrido, superan el importe de dicho principal.

No exenta de responsabilidad, según la información facilitada al respecto por el Ministerio Fiscal, parecía estar la propia parte formulante de la *queja* 98/4033, relativa al extraordinario retraso habido en la tramitación de la ejecución de una sentencia recaída en unos autos de juicio de menor cuantía iniciados en 1990 ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 2, toda vez que durante cuatro años nada se instó respecto de la cumplimentación de un exhorto expedido a un Juzgado de Paz dado que el inmueble objeto del pleito se encontraba en municipio distinto al del Juzgado ante el que se sigue la ejecución. No obstante, e independientemente de la presunta ausencia de actividad impulsora de la parte, se pueden observar largos períodos de inactividad judicial, a los que tampoco son ajenos los problemas que suelen suscitarse cuando se trata de cumplimentar exhortos por parte de los Juzgados de Paz, a los que nos hemos referido en Informes Anuales anteriores al haberse detectado que, con frecuencia, presentan disfunciones que son determinantes de que el proceso se esté viendo afectado por dilaciones indebidas, y que, si bien son más disculpables debido a su infradotación de medios y a la no profesionalización de sus titulares, de lo que no cabe duda es de que tales circunstancias no pueden redundar negativamente sobre los justiciables.

La interminable instrucción de la causa seguida ante el Juzgado de Instrucción núm. 2 a raíz de un incendio forestal ocurrido en

septiembre de 1992 en la Sierra de Grazalema, a resultas del cual cinco personas que colaboraban en las labores de extinción del mismo perdieron la vida y otras sufrieron lesiones de gravedad ha sido ya objeto de nuestra atención en dos ocasiones –*queja 97/2702* y *queja 98/2192*– y ha vuelto a serlo en el presente ejercicio –*queja 99/4199*– pese a que del informe emitido por el Ministerio Fiscal con ocasión de la tramitación de la queja anterior parecía desprenderse que se había concluido la instrucción de la causa.

Realmente así fue, pero, concluida aquélla con auto de sobreesamiento, fue recurrido éste por la acusación particular y revocado por la Audiencia Provincial, que declaró que el procedimiento debía de continuarse por la presunta comisión de un delito de imprudencia con resultado de lesiones y muerte, retornando los autos al juzgado instructor, del que, a la fecha de presentación de la última de las quejas aludidas, aún se estaba a la espera de que dictara auto de procesamiento y decretara la apertura de juicio oral.

#### 2.4.3 Partido judicial de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz).

De los tres juzgados que lo componen, es el núm. 2 el que viene siendo objeto permanente de quejas que reflejan su anormal funcionamiento.

Así, si bien del contenido de la *queja 99/3585* no parecía desprenderse la existencia de una dilación considerable en la tramitación del procedimiento de separación que, seguido ante el referido Juzgado, se constituía en objeto de la misma, la sufrida por las Diligencias Previas a las que se refería la *queja 98/3289* ya habían sido objeto de una anterior intervención por nuestra parte –*queja 96/2809*– debido al extraordinario retraso que sufría la instrucción de la mismas, toda vez que, iniciadas en 1991, no fueron concluidas, tras nuestra intervención, hasta finales de 1997, para, ahora, y después de que, por fin, fueron elevadas al Juzgado de lo Penal para conocimiento y fallo, encontrarse de nuevo en el Juzgado instructor, al que hubo de devolverlas el Juzgado de lo Penal al detectar éste el día de la vista oral un error en el auto de apertura del juicio que debía ser subsanado.

A la fecha de la emisión del último de los informes que, en relación con este expediente, nos ha ido enviando el Ministerio Fiscal –finales del ejercicio al que nos referimos–, aunque se habían subsanado los problemas que dieron lugar a la devolución de los autos y habíanse remitido de nuevo éstos al Juzgado de lo Penal, aún se encontraba el procedimiento pendiente de nuevo señalamiento, que no se presumía pudiera ser antes del año 2000 al estar cubiertos todos los días hasta finalizar el año anterior.

La situación de este juzgado quedaba reflejada en la Memoria del Tribunal Superior de Justicia del año 1998, a la que venimos recurriendo cuando, como ocurre la mayoría de las veces, coincide ésta con nuestras apreciaciones, al que se refería manifestando que el Servicio de Inspección del Consejo había detectado la deficiente tramitación de los procedimientos y el abultadísimo número de escritos pendientes de proveer en materia civil, y, en materia penal, la ausencia de impulso de oficio y la paralización casi absoluta de las diligencias previas, motivo por el cual propuso la adopción de diversas expeditivas medidas, entre las que debemos destacar la de incoar expediente disciplinario contra el titular del Juzgado como presunto autor de una falta grave.

Lamentablemente, la destrucción parcial de las instalaciones de los juzgados sanluqueños como consecuencia de un incendio ocurrido en las mismas el pasado mes de diciembre, que ha obligado al traslado de los mismos a dos locales alternativos y a las dependencias municipales, no va a contribuir precisamente a la mejora de la situación que padecen.

#### 2.4.4 Partido judicial de Dos Hermanas (Sevilla).

El completo desarrollo, mediante la constitución del Juzgado núm. 4, de la Planta Judicial inicialmente prevista para este partido judicial, cuya demarcación comprende únicamente el municipio que constituye su capitalidad pero alberga una población que ya se acerca a los cien mil habitantes, no parece haber resuelto aún la situación de los tres juzgados hasta ese momento existentes.

Resulta cansino, pero inevitable, volverse a referir a un asunto que ya ha sido objeto de tres intervenciones –*queja 96/2287*, *queja 97/3736* y *queja 99/418*–, sin que se haya conseguido resolver la ejecución de la sentencia a que el mismo se refiere, seguida ante el Juzgado núm. 1, instada en 1994 e inejecutada aún después de cinco años.

Aunque con motivo de los expedientes de queja anteriores se llegó incluso a provocar la apertura de un expediente disciplinario al titular del órgano judicial en cuestión, terminó éste siendo archivado al no considerarse que su actuación debiera ser objeto de reproche, aunque se le recordara el derecho de todas las personas a la ejecución de las sentencias sin dilaciones indebidas.

En el último de los expedientes de queja aludidos, que nos vimos, nuevamente, impelidos a iniciar el ejercicio al que el presente Informe Anual se refiere, el Ministerio Fiscal, si bien ponía de manifiesto la existencia de los notables avances habidos en los últimos tiempos en relación con la inejecutada sentencia, volvía a dejar constancia de la obvia afectación de la misma por dilaciones indebidas que, no obstante, debían “*enmarcarse en la situación general del Juzgado ante el que se sigue, dado el volumen de asuntos civiles pendientes en dicho órgano así como la continua movilidad de funcionarios que se dedican a la sección civil, situación ésta de la que tienen constancia tanto el Consejo General de Poder Judicial a través de reiteradas inspecciones realizadas en los últimos tiempos así como el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía*”.

Aunque el Juzgado de Instrucción núm. 3 no era el único afectado por la *queja 99/1752*, la situación planteada en la misma merece un somero comentario.

Planteaba el interesado haber formulado en febrero de 1997 querrela criminal por presunto delito de estafa inmobiliaria contra los representantes legales de la promotora inmobiliaria y la constructora de las viviendas, sitas en Dos Hermanas, que habían adquirido, siendo el domicilio social de la primera de las entidades querelladas el de Sevilla y Écija el de la segunda. Planteábase, pues, un problema de competencia territorial entre tres jurisdicciones.

Presentada que fue la querrela en Sevilla y repartida a un Juzgado de Instrucción sevillano, incoó éste Diligencias Previas dictando poco después auto acordando la inhibición del procedimiento en favor del Juzgado de Dos Hermanas, recayendo en el núm. 3, donde tienen entrada las actuaciones en septiembre de 1997.

Un año ha de transcurrir para que este Juzgado, en septiembre de 1998, dicte, ahora en favor del núm. 1 de Écija, auto de inhibición, permaneciendo las actuaciones en este Juzgado hasta que en abril de 1999 se dicta auto por el que se acuerda no aceptar la competencia, devolviendo las mismas al de Instrucción núm. 3 de Dos Hermanas.

Como puede verse, y así lo manifestaban los formulantes de la queja, desde que en febrero de 1997 interpusieron la querrela había pasado ésta por tres juzgados distintos, habían transcurrido más de dos años y las únicas actuaciones judiciales habidas durante todo ese tiempo no habían sido otras que las de inhibirse unos en favor de otros, sin que los querellados ni tan siquiera hubieran sido llamados al procedimiento, con las consiguientes consecuencias a que ello podía dar lugar.

Tuvo que ser el Ministerio Fiscal, tras nuestra intervención, el que interesara del último de los Juzgados implicados –el núm. 3 de Dos Hermanas– que actuara conforme a lo previsto en el artículo

782.1º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en virtud del cual debería inmediatamente poner el hecho en conocimiento de la Audiencia Provincial para que la misma, como superior jerárquico, resolviera lo que estimara conveniente.

#### 2.4.5 Partido Judicial de Sanlúcar la Mayor (Sevilla).

De los sevillanos, quizá el más “históricamente” conflictivo, no sólo porque se trata de una nueva demarcación implantada en la Ley de Planta y Demarcación Judicial –aunque ha existido como tal en varias épocas, desapareciendo en otras– sino porque, previstos en la mencionada Ley dos órganos judiciales, el segundo de ellos tardó más de siete años en comenzar su efectivo funcionamiento, dando lugar a que el núm. 1 llegara a una situación de colapso de la que aún no se ha recuperado.

Aunque la adopción de determinadas resoluciones dictadas tras nuestra intervención supusieron la superación de las dilaciones padecidas, de la información remitida por el Ministerio Fiscal acerca del estado de tramitación de las actuaciones objeto de la *queja* 98/2517 se desprendía que unas Diligencias Previas iniciadas en 1995 no se transformaron en Procedimiento Abreviado hasta 1997, y en ese estado permanecían aún en 1999 sin que se hubieran llevado todavía al Juzgado de lo Penal para su conocimiento y fallo.

Peor aún la situación planteada en la *queja* 98/4177, ya que el asunto iniciado en 1990 y convertido en Procedimiento Abreviado en 1992, no había sido objeto de resolución, aunque tras nuestra intervención en dicho expediente fuimos informados por el Ministerio Fiscal de que se acaban de elevar las actuaciones –nueve años después de su inicio– al Juzgado de lo Penal para la celebración del juicio oral.

Aunque la abundancia de recursos interpuestos por las partes contribuyeron de alguna manera al extraordinario retraso padecido, no era ajeno el Juzgado al mismo, lo que se desprendía del informe del Ministerio Fiscal evacuado con motivo de la tramitación de la *queja* 99/2109, cuyo objeto era un juicio de menor cuantía iniciado el año 1994 que en 1999 aún se encontraba en fase de práctica de prueba, detectándose largos períodos de inactividad judicial, sobre todo en los primeros años de su dilatada tramitación.

La singularidad del supuesto planteado en la *queja* 97/4240, finalizada en el presente ejercicio, estribaba en el hecho de que el objeto de la misma fuera la falta de provisión a un escrito de la parte, por medio del que se interesaba la expedición de testimonio de unos autos para, precisamente, entablar reclamación contra la Administración de Justicia por la dilación de la resolución de los mismos. Pero más preocupante aún es que el Ministerio Fiscal nos informara de que tanto la Subdirección General de Relaciones con la Administración de Justicia como él mismo hubieran solicitado del Juzgado idéntico testimonio a efectos de instruir el correspondiente expediente administrativo sin que, pese a haber acordado el Juzgado la remisión solicitada, se hubiera recibido ésta en la sede de ninguno de los organismos solicitantes, viéndose obligado a reiterarla varios meses después.

No podemos dejar de destacar que hablamos de unos autos que se iniciaron en 1990.

Aunque todos los supuestos que anteceden afectan al Juzgado núm. 1, el núm. 2 ya ha empezado a ser objeto de algunas quejas, como la *queja* 99/4307, en la que si bien no se detectaba una extraordinaria dilación –se trataba de unos autos iniciados a principios de 1998– las consecuencias de la misma suponían para su formulante graves perjuicios, al versar el pleito sobre daños ocasionados en su vivienda, que se encontraba a la sazón en penosas condiciones.

No obstante, como a la fecha de redactar este Informe Anual aún no se había recibido el del Ministerio Fiscal, no podemos pronun-

ciarnos sobre la naturaleza y causas del retraso ni si el mismo ha quedado o no superado por posteriores actuaciones judiciales a las relatadas en la queja.

#### 2.4.6 Partido Judicial de Alcalá de Guadaíra (Sevilla).

No parece que la creación del tercer juzgado, por encima de los dos previstos en la Ley de Planta y Demarcación Judicial, haya remediado la situación que viven los dos hasta ahora existentes, calificada por el propio Tribunal Superior de Justicia como sencillamente preocupante, y, según se refleja en su Memoria correspondiente a 1998, fruto de un defectuoso diseño de la planta judicial y consecuencia de una excesiva movilidad de titulares y personal al servicio de la Administración de Justicia, especialmente en lo que se refiere al núm. 2.

Es precisamente dicho órgano judicial el mayormente afectado por las quejas recibidas, como la *queja* 99/1809, en la que quedaba de manifiesto los largos períodos de inactividad judicial sufridos por unos autos sobre juicio de cognición, irresoluto dos años después de haberse iniciado, con las actuaciones vistas para sentencia desde hacía meses al haber coincidido dicho trámite con la enfermedad de su titular, que persistía en el momento en que se emitió el informe dando cuenta del estado de tramitación de los autos.

Cuatro años tuvo que esperar la formulante de la *queja* 99/1958 para obtener sentencia en un Juicio Verbal Civil seguido ante el referido órgano judicial alcalaense, indicándonos en su informe el Ministerio Fiscal que la misma había sido dictada por el Magistrado que fue nombrado para hacerse cargo, en Comisión Judicial de Refuerzo, para hacerse cargo de todos los asuntos pendientes de un Juzgado que hasta el año 1988 estuvo servido por diversos jueces sustitutos o de provisión temporal que permanecían en el mismo breve tiempo.

Los medios de comunicación sevillanos se hicieron eco, a finales del año al que el presente Informe Anual se refiere, de la petición formulada por el Consistorio alcalaense reclamando la creación de dos nuevos juzgados en este Partido Judicial como única medida que podría contribuir a normalizar el funcionamiento de los existentes.

Por nuestra parte, y haciéndonos eco de dicha propuesta, hemos acordado iniciar actuación de oficio al respecto –*queja* 99/4002–, por medio de la que trataremos de contribuir a la superación de la penosa situación afectante al referido Partido Judicial.

#### 2.4.7 Otras sedes judiciales conflictivas.

Bajo este epígrafe pretendemos agrupar una serie de sedes judiciales cuya conflictividad, pese a que no han sido objeto de un considerable número de quejas durante el ejercicio al que el presente Informe Anual se refiere, se desprende del propio contenido de las mismas, así como de la información que, al respecto, nos ha sido remitida por las Fiscalías a las que, atendiendo a lo previsto en el artículo 15 de nuestra Ley reguladora, nos hemos dirigido.

Así, el informe remitido por el Ministerio Fiscal con ocasión de la tramitación de la *queja* 98/4074, finalizada en el presente ejercicio, sobre los retrasos habidos en una ejecución de sentencia de divorcio seguida ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Estepona, recogía la propia opinión del titular –accidental– del Juzgado acerca de “la urgente necesidad de dotar a este órgano jurisdiccional de personal de refuerzo para aliviar la carga de trabajo existente, así como de medios informáticos adecuados (...) ya que aunque la situación actual ha mejorado respecto a los últimos años (...) se hace perentorio ayudar a este órgano para salir del total colapso de trabajo que padece ...”.

Idéntica materia la trataba en la *queja 99/1199*, de cuyo trámite se desprendió que la interesada en la misma también dirigió queja al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que procedió, tras la oportuna investigación, al archivo del expediente incoado al efecto, toda vez que “*si existió algún retraso fue debido a que con fecha 13 de octubre de 1998 la titularidad del Juzgado (de Primera Instancia núm. 1 de Estepona) quedó vacante hasta el 12 de marzo de 1999*”.

Sobre el retraso padecido en el trámite de ejecución de una sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Aracena que alcanzó firmeza en mayo de 1996 versaba la *queja 98/2529*, finalizada en el presente ejercicio tras comprobarse la superación de la dilación denunciada, desprendiéndose del informe evacuado al efecto por el Ministerio Fiscal que “*una de las causas motivadoras del retraso que sufre este pleito es sin duda las graves carencias de personal a que se ha visto sujeto este Juzgado durante varios meses ...*”.

Aunque nuestra intervención en la *queja 99/978* no concluyó hasta tener constancia de que la dilación objeto de la misma quedó superada mediante el dictado de la sentencia que pendía desde hacía meses, de la información proporcionada al respecto por el Ministerio Fiscal se desprendía que el órgano jurisdiccional ante el que se seguía el procedimiento –Juzgado de Primera Instancia e instrucción núm. 1 de Barbate– soporta un enorme número de asuntos con el consiguiente atasco de los mismos.

Infrecuente como objeto de quejas presentadas ante esta Institución, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Lebrija este año lo fue de la *queja 99/1070*, en la que planteaba su formulante la ausencia de actividad judicial frente a la ejecución, por él solicitada, de un auto de medidas provisionales en el que, inusualmente, se atribuía al padre la guarda y custodia de sus menores hijos así como el uso del domicilio conyugal.

La información remitida por el Ministerio Fiscal tras la oportuna investigación confirmó que, en efecto, se mantuvo dicha petición sin proveer durante diez meses.

En uno de los párrafos del mencionado informe se detallan las vicisitudes sufridas por el Juzgado por las bajas y traslados de personal, así como el incendio sufrido en su sede el 17 de febrero de 1999, que, como es lógico, ha afectado notoriamente a su funcionamiento.

No obstante, consideraba el Ministerio Fiscal que se había padecido “un evidente retraso en la tramitación del procedimiento, tanto más grave teniendo en cuenta el objeto del pleito, en el que están directamente comprometidos los intereses de menores de edad. Si bien son conocidas las dificultades existentes en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Lebrija, debe decirse que la primera petición de ejecución es de junio de 1998, por lo que el incendio aludido no explica sustancialmente la dilación procesal, al ser muy posterior”.

Sin que pueda calificarse de sede especialmente conflictiva, la tramitación de la *queja 98/3674* puso de manifiesto la excesiva pendencia del Juzgado de Instrucción núm. 1 de Lucena, ante el que se seguían dos causas en las que su promotor, que nos escribía desde el centro penitenciario de Córdoba, aparecía como imputado.

El retraso en la instrucción de dichas causas, iniciadas en 1997 y aún inconclusas cuando nuestro remitente se dirige a nosotros a finales de 1998, le ocasionaba un considerable perjuicio al ser su intención la de solicitar, una vez recayeran las oportunas sentencias, la acumulación de condenas y aplicación de las limitaciones del artículo 76.1 del Código Penal.

Según se desprende del informe remitido al respecto por el Ministerio Fiscal, la causa del retraso estribaba en la necesidad de practicar determinadas diligencias complementarias, que ya habían concluido, habiéndose procedido a evacuar los correspondientes escritos

de acusación y estando sólo pendientes de efectuar los de la defensa para la elevación de las actuaciones al Juzgado de lo Penal para celebración del oportuno juicio oral.

Más por su singularidad que por ser una sede especialmente conflictiva, traemos a este epígrafe, finalizándolo con su comentario, el supuesto tratado en la *queja 98/3577*, cuyo formulante planteaba que en el año 1985 constituyó, a través de su hijo, fianza de doscientas mil pesetas señaladas para obtener la libertad provisional en una causa contra él seguida ante el Juzgado de Instrucción núm. 2 de Utrera. Una vez extinguidas las responsabilidades penales y civiles derivadas de la causa, solicitó la devolución de la fianza obteniendo como única contestación que no constaban en los libros del Juzgado determinadas cantidades que fueron depositadas en una época al haber sido éstas objeto de apropiación por parte de un funcionario al servicio de ese órgano judicial, incurso en su día en un sumario por delito de malversación de caudales públicos, y al parecer condenado por ello.

Admitida la queja, significamos al Ministerio Fiscal, al que nos dirigimos, que, de ser cierto lo manifestado por nuestro remitente, y aunque no hubiera constancia del depósito efectivo por las razones antedichas, sí debía de haberla en el auto por medio del que, constituida la fianza, se decretó la libertad provisional del imputado, lo que acreditaría fehacientemente la existencia del depósito y, por tanto, la procedencia de la devolución de su importe.

Efectuada la oportuna investigación, el Ministerio Fiscal pudo comprobar que, en efecto, examinadas las actuaciones, aparecía consignada en las mismas dicha cantidad, sin que hasta ahora se hubiera procedido a su devolución, por lo que, verificada dicha contingencia, había procedido a interesar que se dispusiera lo oportuno para la devolución al interesado de las doscientas mil pesetas afianzadas, dejando al propio tiempo informado que en el hipotético caso de que ello no fuera posible por cualquier circunstancia, se instruyera a éste del derecho que le asistía a reclamar por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia conforme a lo previsto en el artículo 292 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

#### 2.4.8 Las Salas de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

A la luz de las quejas presentadas ante esta Institución, la tónica de mejoría experimentada por las Salas de lo Social en cuanto a la pendencia y, consecuentemente, al tiempo de espera en la resolución de los Recursos que ante ellas se siguen, se mantiene durante el ejercicio al que el presente Informe Anual se refiere, que prácticamente carece de quejas afectantes a las Salas de Granada y Málaga, manteniéndose, con ligera disminución, las relativas a la de Sevilla, por otra parte la de mayor número de asuntos ingresados al albergar las cuatro provincias occidentales.

De la información remitida con ocasión de la tramitación de los expedientes de queja relativos a dicha Sala se podría deducir que viene a ser de uno y medio a dos años el tiempo que suele tardarse en resolver un Recurso de Suplicación: ejemplo de ello, presentados ambos en junio de 1997, el Recurso de Suplicación sobre cuyo retraso versaba la *queja 99/764* se resolvió por sentencia de fecha 5 de mayo de 1999 y el relativo a la *queja 99/881* por sentencia de fecha 3 de diciembre de 1998.

#### 2.4.9 Las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Aunque es de esperar que la tan demorada puesta en funcionamiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo origine un lógico efecto beneficioso sobre el enorme nivel de pendencia que



acucia a las Salas de este orden jurisdiccional en todo el territorio español, situación especialmente acusada en aquellas que pertenecen a Tribunales Superiores de Justicia que, como el de Andalucía, abarcan extensas circunscripciones territoriales de alta densidad poblacional, no se ha podido notar aún este esperado efecto en el ejercicio que comentamos, en el que siguen siendo objeto de numerosas quejas los retrasos padecidos en la tramitación de los procedimientos que ante las mismas se siguen, tanto en fase declarativa como de ejecución de sentencia.

Es preciso destacar que a dichos retrasos tampoco es ajena la escasa colaboración prestada por las administraciones implicadas en estos procedimientos, cuya falta de colaboración en el curso del proceso –tardía remisión del expediente administrativo objeto del recurso– y en la ejecución de lo resuelto contribuye en muchas ocasiones, y en gran medida, a la preocupante dilación que, como constante en los últimos años, viene afectando a este tipo de procedimientos.

Nos hemos referido a este problema en anteriores Informes Anuales, definiéndolo bajo un epígrafe que titulábamos Quejas motivadas por el incumplimiento de las sentencias y demás resoluciones judiciales por parte de las Administraciones Públicas, del que este año nos hemos visto obligados a prescindir por razones de espacio, y en el que reflejamos la falta de colaboración de las administraciones públicas, autonómica y local, en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto, casos que, la mayoría de las veces, se sustancian en el medio jurisdiccional contencioso-administrativo.

A la Sala de Sevilla, que abarca la mayor circunscripción territorial, y muy probablemente debido a ello, corresponde el mayor número de quejas tramitadas este año, en las que, como antes dijimos, se detectan las dilaciones, bien en su fase declarativa bien en ejecución de sentencia.

No menos de dos años viene a tardarse, en caso de que no surjan cuestiones específicamente motivadoras de un retraso mayor, en la resolución de los recursos, como ocurrió en el supuesto planteado en la *queja 99/2758*, en la que, anunciado el recurso en los primeros meses de 1997, se dictó sentencia en septiembre de 1999, resolución que, sin embargo, el propio recurrente desconocía aún tres meses después de su dictado, como se desprende del informe del Ministerio Fiscal, que indicaba que, examinadas las actuaciones, no figuraba notificada la sentencia.

En el procedimiento objeto de la *queja 99/76*, interpuesto el recurso en junio de 1997 no fue hasta febrero de 1999 que se tuvo por formulada demanda, lo que nos puede dar idea del retraso acumulado y temidas expectativas de futuro, al haberse invertido en este primer trámite –admisión, petición de expediente administrativo, remisión del mismo, y traslado de éste para formalización del recurso– nada menos que veinte meses.

Aunque, como antes dijimos, la falta de colaboración de la administración demandada contribuye a veces al retraso de la tramitación de estos procedimientos, no era éste el caso del que fue objeto de la *queja 99/1966*, al significarnos la Fiscalía que, habiendo sido remitido el expediente administrativo de inmediato, entre su recepción y el efectivo traslado del mismo al recurrente para formular demanda, había transcurrido el plazo de casi un año.

En el supuesto planteado en la *queja 98/3860*, a la extraordinaria dilación habida en la fase declarativa –tres años en dictar sentencia– y en la sustanciación del recurso de casación que contra la misma interpuso la administración condenada –casi cuatro en el Tribunal Supremo– había que añadir la que la recurrente venía padeciendo en trámite de ejecución de sentencia, pendiente aún de liquidación de intereses devengados, y que ya había sido objeto de una anterior intervención por nuestra parte –*queja 97/4330*– mediante la que se pudo conseguir que el organismo demandado –administración sanitaria– diera cumplimiento al fallo, consistente en el abono a la interesada de una indemnización como consecuencia del fallecimiento

de su esposo ocurrido hacía ya una década, haciendo efectivo el principal reclamado.

Por su especial significación, se ha de destacar el retraso observado con ocasión de la tramitación de la *queja 99/2271*, no ya en cuanto a la dilación sufrida por los autos principales, sino por la pieza de suspensión de ejecutividad del acto administrativo recurrido –la expulsión de un ciudadano extranjero– que tardó quince meses en resolverse.

No se detectan este año quejas especialmente significativas relativas a la Sala de Granada, aunque del informe emitido con ocasión de la *queja 99/2816* se desprende la existencia en la misma de “acumulación de escritos en trámite de años anteriores”.

El alto nivel de pendencia que aún se manifiesta en la Sala de Málaga explica que recursos interpuestos en el año 1993 aún se encuentren pendientes de resolución –caso expuesto en la *queja 98/1426*–, aunque existan, como ocurría en este supuesto, elementos externos que contribuyan al retraso.

Parecido, el contemplado en la *queja 99/1059*, en el que se denunciaba el retraso sufrido por un procedimiento iniciado en 1994, que padecía una situación de auténtico bloqueo no del todo imputable al órgano jurisdiccional, toda vez que, teniendo el recurso su origen en graves deficiencias constructivas existentes en la vivienda de protección oficial adquirida por el interesado, había sido necesaria la realización de informe pericial, y durante un año y medio había ido designando la Sala un total de nueve peritos, ninguno de los cuales había aceptado realizar el referido peritaje.

Coincidiendo con nuestra intervención, y así nos lo comunicaba el Ministerio Fiscal, se produjo ante la Sala comparecencia de un nuevo perito que sí aceptó el encargo, lo que supuso la reanudación del procedimiento y, consecuentemente, la conclusión de nuestras actuaciones.

## 2.5 Abogados.

Como, año tras año, venimos diciendo en la introducción previa al análisis de las quejas relacionadas con la actuación profesional de los abogados, pese a la naturaleza jurídico-privada de la relación que se establece entre estos profesionales del Derecho y sus clientes al derivar la misma de un contrato de arrendamientos de servicios presidido por la mutua libertad de elección –y no en todos los casos es así: en la designación de abogado de oficio al amparo del derecho a la asistencia jurídica gratuita se pierde esa libertad de elección–, la casi siempre obligada intervención de estos profesionales en los procedimientos judiciales o, mejor aún, la imposibilidad del justiciable de acceder a la tutela judicial sin su preceptiva asistencia técnica, implica que esta relación profesional incida de lleno en la órbita de derechos de protección constitucional y, por ello, en el ámbito competencial de esta Institución.

Por otra parte, como se trata de profesionales colegiados respecto de los que los Colegios a los que pertenecen ejercen la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial, podemos sostener actuaciones con estas Corporaciones puesto que, como de Derecho Público que son, pueden ser supervisadas por esta Institución en cuanto al adecuado desempeño de sus encomendadas funciones de ordenación de la actividad profesional de sus colegiados y del ejercicio de su facultad disciplinaria en caso de que éstos infrinjan las normas deontológicas de su profesión.

No consiste, pues, nuestra actividad en ejercer las funciones que sólo corresponden a las corporaciones colegiales de abogados, sino en comprobar el adecuado y efectivo ejercicio de aquéllas por parte de éstas.

Y son precisamente las disfunciones detectadas con motivo de la tramitación de los expedientes, bien de información previa, bien dis-

ciplinarlos si en ellos se convierten los primeros, a raíz de las denuncias colegiales presentadas por los ciudadanos disconformes con la actuación de los abogados que les asistían, las que se han constituido en principal objeto de las actuaciones que se han sostenido frente a los Colegios de Abogados Andaluces, o incluso frente al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados.

En otro orden de cosas, el protagonismo adquirido por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita como reconocedoras del derecho a la misma ha motivado la realización de determinadas intervenciones frente a ellas.

En lo que se refiere a la actividad colegial desplegada con ocasión de la tramitación de los expedientes incoados a raíz de denuncia colegial, ya sea en fase de información previa o disciplinaria, continúa detectándose una extremada lentitud en el curso del procedimiento y en la adopción de las oportunas resoluciones: no conocemos ningún caso, al menos de entre los que se han sometido a nuestra consideración, en el que no se hayan sobrepasado, con creces, los plazos conferidos al efecto por el Reglamento de Procedimiento Disciplinario.

Ejemplo de lo anterior, la denuncia colegial presentada en diciembre de 1998 ante el Colegio de Abogados de Sevilla por la formulante de la *queja* 99/247, cuya falta de respuesta transcurridos varios meses fue lo que la motivó, no fue conocida por la Junta de Gobierno de la corporación colegial sevillana hasta el siguiente mes de octubre, después de que ya nos hubiéramos dirigido a la misma instando su resolución, decretándose el archivo de un expediente de información previa que, según prevé el artículo 7.1 del Reglamento de Procedimiento Disciplinario, se ha de resolver en el plazo máximo de 30 días hábiles desde que se acordara su apertura.

Parecida situación la planteada en la *queja* 99/986, motivada igualmente por el retraso en resolver una denuncia colegial presentada ante el Colegio de Abogados de Córdoba contra el Letrado designado de oficio para ostentar la defensa penal de su formulante, que no compareció al juicio oral y fue sustituido, sin la previa comunicación a su defendido, por el que ostentaba la del otro imputado en la misma causa, acordando la citada corporación colegial, seis meses después, el archivo del expediente de información previa incoado, a la vista de que, pese a que se reconocía que la práctica de la sustitución entre letrados no está permitida salvo en casos muy justificados, el denunciado pudo justificar dicha sustitución por razón de enfermedad.

La situación planteada en la *queja* 97/3312, aún inconclusa al finalizar el ejercicio al que se refiere el presente Informe Anual, motivó que efectuáramos *Recomendación* dirigida al Colegio de Abogados de Málaga sobre la necesidad de establecer los mecanismos necesarios para acortar la tramitación de expedientes originados en virtud de denuncia colegial.

De su contenido, que a continuación transcribimos, se desprenden los antecedentes del caso, consideraciones previas y motivación de la *Recomendación* efectuada:

“Si bien en cuantas ocasiones lo hemos requerido hemos recibido comunicación del Secretario de esa Corporación mediante la que se nos informaba del estado de tramitación del Expediente, lo cierto es que desde el pasado mes de diciembre se nos viene diciendo que se encuentra éste pendiente de Resolución definitiva, que aún no se ha alcanzado, y ello sin que podamos olvidar que dicho Expediente lo origina la denuncia formulada por el interesado hace ya más de dos años, concretamente el 15 de mayo de 1997.

Al respecto, conviene significarle que una excesiva lentitud en la tramitación de expedientes incoados en virtud de denuncia colegial, con largos períodos durante los cuales el formulante de la denuncia, único mecanismo a su alcance para mostrar su disconformidad con una actuación profesional, no recibe noticia alguna al respecto, como ocurre en

el presente caso, origina en el mismo una comprensible decaída, e incluso una indeseada desconfianza de presunto corporativismo, que perjudica inevitable e innecesariamente la imagen de la profesión que se encuentra representada por ese Colegio.

Por otra parte, resulta obvio que, aún entendiendo las dificultades habidas en la tramitación del expediente que nos ocupa, considerando lo establecido al efecto en los artículos 8 a 16 del Reglamento de Procedimiento Disciplinario, se ha superado todo plazo razonable para su conclusión.

Por todo ello, resulta necesario indicarle la conveniencia, y en ese sentido efectuamos la *Recomendación* que nos permite formular el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora (Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Parlamento de Andalucía), de que se establezcan los mecanismos necesarios para acortar la tramitación de expedientes originados en virtud de denuncia colegial, así como de que proceda a resolver, a la mayor brevedad posible, el que nos ocupa, notificando al interesado el Acuerdo que, al respecto, se adopte.

En cualquier caso, permanecemos a la espera de que se nos comunique el resultado del Expediente, por el interés que supone para esta Institución y a los efectos de completar el presente expediente de *queja*.”

La tramitación de la *queja* 98/3683, motivada por la ausencia de respuesta y actividad alguna respecto de la denuncia colegial formulada por quien se dirigió a nosotros, ha dado lugar a que la falta de colaboración demostrada para con esta Institución a lo largo de la misma por parte del Colegio de Abogados de Lucena, frente al que se sustanciaba, haya sido la causa de que se declare la *actitud entorpecedora* de la mencionada corporación colegial a nuestra labor de investigación en el curso de la *queja* indicada.

No obstante lo anterior, y como quiera que aunque con dicha actuación nos veríamos obligados a dar por concluidas nuestras gestiones, la profunda insatisfacción que nos producía el hecho de que con ello no se conseguía que el citado Colegio contestara y resolviera la denuncia colegial formulada por la interesada en este expediente de *queja*, nos impelió a dirigirnos al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados poniendo en su conocimiento lo sucedido.

Del contenido del escrito que dirigimos al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, que a continuación transcribimos, se desprenden los antecedentes del caso, gestiones realizadas, resoluciones adoptadas y petición que al mismo formulábamos:

“En su escrito la interesada exponía que formuló en su día denuncia colegial contra los Letrados D. ... y D. ... ante el Colegio de Abogados de Córdoba, cuya Junta de Gobierno acordó el archivo del Expediente de Información Previa a que dio lugar la referida denuncia por falta de competencia territorial de dicho Colegio, al referirse la misma a hechos conocidos por los Juzgados del Partido Judicial de Lucena, cuya competencia deontológica correspondía a su propio Colegio de Abogados –concretaba la indicada resolución de archivo–.

A la vista de lo anterior, con fecha 11 de febrero de 1998, la interesada reprodujo ante aquella corporación colegial la referida denuncia, siendo convocada poco tiempo después para entrevistarse con el Ilmo. Sr. Decano, que –en palabras de nuestra remitente– le indicó que los miembros de la Junta de Gobierno habían declinado, cada uno por determinadas razones, intervenir en el asunto y que –son palabras textuales– “en breve nos citarían en Antequera a mi hija (ella también denunció por los mismos motivos) y a mí”.

Concluía la interesada manifestando que esta conversación fue sostenida a finales del mes de febrero de 1998, sin que desde entonces, y pese al tiempo transcurrido, haya recibido al respecto citación ni comunicación alguna.

Esta Institución, tras admitir a trámite la queja, solicitó, mediante escrito de fecha 11 de noviembre de 1998, el preceptivo informe al Ilmo. Sr. Decano del Colegio de Abogados de Lucena (Córdoba).

Dado que no recibíamos contestación alguna, reiteramos en dos ocasiones el envío del citado informe (escritos de fechas 24 de febrero y 21 de abril de 1999), sin que tampoco obtuviéramos respuesta alguna, por lo que, con fecha 11 de junio del año en curso, procedimos a formular, al amparo del artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, a la citada Autoridad *Recordatorio* del deber legal contenido en el artículo 19, apartado 1, de nuestra Ley reguladora, es decir, del deber que tienen todos los poderes públicos y organismos de la Comunidad Autónoma de auxiliar, con carácter preferente y urgente, a esta Institución en sus investigaciones e inspecciones (se adjunta fotocopia de todos los escritos mencionados), así como *Advertencia* formal de que esa falta de colaboración podría ser considerada entorpecedora de las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz y ser incluida en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, todo ello al amparo del artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983.

Ni aún así hemos obtenido la información tantas veces reiterada, por lo que, al amparo del artículo 18.2, de la tan citada Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, hemos declarado la *actitud entorpecedora* del mencionado Colegio de Abogados, a la labor de investigación de esta Institución en el curso de la queja indicada, destacando dicha declaración en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Del mismo modo, con esta misma fecha se remite para su publicación el contenido de la declaración anterior al *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, de acuerdo con el contenido del artículo 26.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz (BOJA núm. 27, de 4 de marzo de 1997).

Aunque con esta última actuación nos veríamos obligados a dar por concluidas nuestras actuaciones en el presente expediente de queja, resultaría profundamente insatisfactorio para la interesada que ni la intervención de esta Institución haya dado lugar a que el Colegio de Abogados de Lucena le conteste y resuelva, en el sentido que proceda, su denuncia colegial.

Es por ello que hayamos decidido dirigirnos a V.E., poniendo en su conocimiento los antecedentes del caso y las resoluciones adoptadas por esta Institución a los efectos que considere oportunos, rogándole, independientemente de ello, su intervención al respecto, ya que consideramos que el problema planteado no debe permanecer irresoluto en el ámbito colegial, aunque sólo fuera por el grave perjuicio que ello supondría para la imagen del colectivo que ese Consejo representa.”

En contestación a este escrito, el Presidente del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados nos significaba haber dado cuenta del mismo, en sesión plenaria de la que se ausentó el Decano del Colegio de Abogados de Lucena, a dicha corporación colegial para que por su Junta de Gobierno se informara, con la mayor urgencia, en relación con la comunicación recibida.

Casi al mismo tiempo, hemos recibido comunicación del Decano de la corporación colegial referida, al que adjunta el informe elabo-

rado a solicitud del Consejo, que nos remite, y del que se desprenden los siguientes principales puntos de interés:

– Que, en efecto, se había recibido en su día denuncia colegial denostando la conducta de determinados letrados, aunque no existía coincidencia plena con los aludidos en la queja presentada ante esta Institución. La presunta implicación de miembros de la Junta de Gobierno en los hechos denunciados motivó que se acordara la remisión de la denuncia al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, de conformidad con lo prevenido en el artículo 8.3 del Reglamento de Procedimiento Disciplinario.

– Que tras citar el Decano a la denunciante para comunicarle que se había acordado remitir el expediente al Consejo por resultar el mismo competente para la tramitación de la denuncia –y efectivamente así lo reconocía la propia interesada en su escrito de queja–, no se volvió a tener noticia alguna de otras comunicaciones o escritos, ni de la interesada ni de esta Institución, relativos al caso hasta que desde el Consejo se le recabó informe al respecto a raíz del escrito de esta Institución, antes transcrito.

– Que a la vista de dicho escrito la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Lucena, convocada por el Decano, se reunió con carácter de urgencia para tratar sobre un único punto del orden del día –el asunto que nos ocupa–, esclareciéndose que el Secretario de la misma asumía la responsabilidad de lo sucedido al haber sufrido el expediente extravío obrando en su poder, motivo por el que no se habían cumplimentado las comunicaciones enviadas desde esta Institución ni había sido remitido el expediente al Consejo, como se acordó en su ya lejano día; el expediente extraviado había sido, al parecer, localizado en reciente fecha y del mismo había hecho entrega el Secretario a la Junta de Gobierno.

A la vista de lo anterior, la Junta de Gobierno acordó, como cuestiones de mayor interés, dar ahora cumplimiento al acuerdo adoptado en su día de remitir el expediente al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados; dar cumplimiento a la petición de información solicitada por éste; dar cuenta de todo ello a la denunciante y a esta Institución; y dejar constancia en acta de la reprobación que merece a la Junta de Gobierno la actuación del Secretario de la misma al incumplir la obligación establecida en el artículo 69.4 del Estatuto General de la Abogacía –”Recibir y dar cuenta al Decano de todas las solicitudes y comunicaciones que se remitan al Colegio”–, con detrimento irreparable del prestigio de esa Corporación.

Como puede verse, no ya la declaración de *actitud entorpecedora* para con esta Institución sino nuestra obstinación en esclarecer lo sucedido es lo que ha permitido que el Colegio de Abogados de Lucena le dé curso a una denuncia colegial que, mucho nos tememos, hubiera permanecido irresoluta sin nuestra insistente intervención.

Decíamos en la introducción de este epígrafe que el protagonismo adquirido por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita en cuanto al reconocimiento del derecho a la misma tras la entrada en vigor de la Ley que lo regula, que convierte en administrativa lo que antes era una decisión judicial, y siendo uno de sus efectos –el más significativo para el ciudadano al que le aprovecha– la designación de abogado y asistencia técnica del mismo a título gratuito, ha convertido a los expedientes seguidos ante dichas Comisiones en un nuevo objeto de quejas, bien por la tardanza en resolverlos bien por discrepancias con la resolución adoptada, obviamente en caso de que haya sido denegada la petición.

En el supuesto planteado en la *queja 99/366* argumentaba nuestra remitente que, habiendo solicitado en julio de 1997 abogado de oficio para iniciar un procedimiento de separación matrimonial, que le fue designado con carácter provisional en tanto se tramitaba su solicitud de asistencia jurídica gratuita, vio cómo, al cabo del tiempo –más de un año después–, su solicitud era desestimada por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Sevilla por exceder sus ingresos –en una exigua cantidad– los establecidos para poder acceder al derecho.

Como consecuencia de ello, el Letrado que le fue designado con carácter provisional, quien, lógicamente, durante el más de un año transcurrido había sostenido su pleito de separación, le exigió la oportuna minuta de honorarios devengados por el mismo, siendo ése el motivo de su sorpresa y disgusto, ya que –razonaba– siempre pensó que la defensa era gratuita y, de haber sabido que no lo era, o bien hubiera desistido de accionar o hubiera designado a un Letrado de su libre elección.

Analizado el caso y examinada toda la documentación relacionada con el mismo, hubimos de llegar a la conclusión de que la tramitación del expediente, a excepción del largo tiempo transcurrido para resolverlo, no era merecedora de reproche alguno: desde un primer momento la interesada fue informada de que la desestimación de su pretensión por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita implicaría, en su caso, el abono de honorarios y derechos económicos ocasionados por la intervención de los profesionales designados con carácter provisional, por lo que su decisión de iniciar el procedimiento asistida por éstos implicaba la asunción del riesgo de ver finalmente rechazada su solicitud.

No obstante lo anterior, no cabe duda de que la rápida resolución de este tipo de peticiones impediría que se produjeran situaciones como ésta y, en cualquier caso, no es de recibo que se decida sobre el reconocimiento de este derecho con más de un año de retraso.

Con la intención de obtener el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita y, con ello, el nombramiento de abogado y procurador al objeto de iniciar un procedimiento de modificación de medidas de separación seguido ante un Juzgado de Familia de Sevilla, el interesado en la *queja 99/1518*, que a la sazón residía en un municipio barcelonés, había realizado la oportuna solicitud, dirigida al Colegio de Abogados de Sevilla, a través del Juzgado de Paz de su localidad de residencia, sin que, transcurridos siete meses desde entonces, y habiéndose dirigido directamente al Colegio ante la ausencia de noticias al respecto, hubiera sido atendida su petición.

Admitida la queja y solicitado el oportuno informe a la corporación colegial sevillana, del remitido desde su servicio de orientación jurídica se desprendía que no existía constancia en sus archivos, registro o sistema informático de la entrada de escrito o solicitud remitido en nombre del interesado por el Juzgado de Paz de su localidad, aunque, constando el remitido personalmente por el interesado, se había procedido a requerirle para que aportara la documentación necesaria para acreditar la obtención del derecho, una vez cumplimentados los cuales se había procedido al nombramiento de los profesionales interesados para que le defendieran y representaran, respectivamente, en el procedimiento de modificación de medidas que se proponía iniciar, todo lo cual permitió, superado el problema, la conclusión de nuestras actuaciones.

El interesado en la *queja 99/778* fundamentaba la misma en su disconformidad con la resolución que le había notificado la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Huelva por medio de la que se le denegaba el derecho a la misma por insostenibilidad de la pretensión.

Analizadas las razones esgrimidas en la resolución para considerar insostenible la pretensión del interesado, no se observaba irregularidad alguna en tales razonamientos, por más que, de haberla, el mecanismo adecuado para mostrar su disconformidad no era otro que el de impugnarla conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley reguladora del derecho, que establece la posibilidad de hacerlo ante el Secretario de la Comisión, quien deberá remitir el escrito de impugnación y el expediente al Juez o Tribunal competente o al Juez Decano para su reparto si el procedimiento no se hubiera iniciado, ya que es la autoridad judicial correspondiente la competente para resolver, manteniendo o revocando la resolución impugnada.

Así pues, dimos cuenta al interesado de lo anterior, respondiéndonos éste que ignoraba que la resolución fuera susceptible de recurso, al no desprenderse del contenido de la comunicación por medio

de la que le había sido notificada advertencia alguna de que así fuera, habiendo transcurrido ya el plazo que le indicábamos estaba previsto para hacerlo.

Como quiera que, efectivamente, pudimos comprobar que la notificación de la resolución carecía de un pie de recurso que es exigible contenga la de cualquier resolución administrativa, y entendiendo que, por tanto, se trataba de una notificación defectuosa, indicamos al interesado que solicitara le fuera practicada una nueva notificación para que, subsanado el defecto, tuviera la oportunidad de recurrirla y agotar las posibilidades de obtener su pretensión.

No obstante, como quiera que el caso particular planteado no había suscitado la duda de si sólo en éste se había producido la disfunción detectada o se trataba de una práctica habitual que, de ser así, resultaba imprescindible corregir en consideración al evidente perjuicio que para cualquier solicitante del derecho supondría tal omisión, nos dirigimos al Delegado del Gobierno en Huelva de la Junta de Andalucía poniendo de manifiesto lo anterior y solicitándole información al respecto, contestándonos éste que se había vuelto a notificar al interesado la resolución en cuestión con los requisitos que marca la Ley, haciéndonos saber que la omisión se debió a un error de la Comisión que inmediatamente se procedió a subsanar.

Ya en otro orden de cosas, concluimos este apartado mencionando un supuesto que fue objeto de actuación de oficio –*queja 98/3756*– motivada por una noticia aparecida en los medios de comunicación, que se hacían eco de la pública denuncia efectuada por un grupo de abogados de Almería acerca de la presunta realización por parte de determinados letrados de prácticas manifiestamente contrarias a las normas deontológicas, consistentes en la captación, en connivencia con trabajadores de unidades hospitalarias, transporte de accidentados y funerarias, de clientes que habían sufrido accidentes o cualquier otro evento violento, lo que había provocado la apertura por parte del Colegio de Abogados de Almería de varios expedientes informativos al efecto.

Como quiera que tales prácticas no sólo supondrían la infracción de normas deontológicas relativas a la competencia desleal entre abogados, sino la utilización de un método cuasi coactivo para con el cliente, al ofrecer servicios profesionales en un entorno inadecuado y en circunstancias personales extremas, debilitando si no conculcando el derecho de los mismos a la libre elección de abogado, iniciamos actuación de oficio solicitando de la corporación colegial almeriense la oportuna información sobre la realidad o no de lo publicado, así como de las medidas adoptadas al respecto, de confirmarse la realidad de la noticia.

De la información que nos fue proporcionada se desprendía que, en efecto, la Junta de Gobierno de la referida corporación había acordado la apertura de Expediente Disciplinario contra dos Letrados pertenecientes a la misma en base a considerar que pudieran constituir infracciones al Código Deontológico de la Abogacía determinados hechos que había llegado a su conocimiento, referentes a situaciones planteadas en relación con la dirección jurídica de lesionados en accidente de circulación que habían recibido asistencia sanitaria en el Hospital Torrecárdenas, estándose a la espera de la resolución del referido expediente, de cuyo resultado se nos daría oportuna información.

Al finalizar el presente ejercicio aún nos encontrábamos a la espera de la prometida información, que nos hemos visto obligados a reiterar en varias ocasiones.

## 2.6 Actuaciones relativas a ciudadanos extranjeros.

Aunque tanto los gravísimos sucesos ocurridos en El Ejido como la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, hechos

ambos ya ocurridos en el momento en que nos disponemos a redactar el presente Informe, tendrían que ocupar, dada la extraordinaria gravedad del primero y la incuestionable importancia del segundo, el más extenso de los comentarios, la obligación que nos impone el artículo 31 de nuestra Ley reguladora de dar cuenta al Parlamento de la gestión realizada durante el ejercicio al que el mismo se refiere, nos impide, a excepción de esta obligada mención, extendernos sobre unas cuestiones que a buen seguro serán objeto de prioritaria atención en nuestro próximo Informe.

No nos cabe duda de que la escasa atención prestada por parte de las administraciones que debieran haberlo hecho a las medidas dirigidas a lograr la integración social del colectivo inmigrante, que desde esta Institución se vienen reclamando año tras año, ha constituido el caldo de cultivo de unos sucesos terribles que nos obligan a replantearnos cualquier consideración relativa a esta materia efectuada con anterioridad a los mismos.

No podemos, sin embargo, dejar de recordar que en la introducción de este mismo epígrafe del Informe correspondiente al pasado año, dijéramos que de los hechos en que se sustentan las quejas relacionadas con materia de extranjería “se desprende cada vez con mayor claridad que la Ley de Extranjería, pese a las pretensiones innovadoras de su nuevo Reglamento como respuesta a la nueva situación creada en el país en relación con el fenómeno migratorio durante los diez años transcurridos desde su entrada en vigor, no parece responder a la realidad del colectivo de inmigrantes, fundamentalmente en el único aspecto –su integración social– cuya desatención es causa de uno de los mayores problemas al que nos podemos ver abocados en un futuro inmediato: los brotes de racismo y xenofobia, que se empiezan a detectar en determinados sectores, y que sólo se pueden atajar a través de la adopción de medidas de otro tipo que las meramente controladoras que, no nos engañemos, ejerce la llamada Ley de Extranjería”.

Mantenemos la esperanza de que la nueva Ley, que ya en su propio título introduce el concepto de integración social, sí responda a la verdadera realidad del colectivo al que va dirigida, aunque eso sólo se desprenderá de su desarrollo reglamentario y, más allá del mismo, de su efectiva aplicación.

Antes de realizar el recorrido por las actuaciones efectuadas desde esta Institución en materia de extranjería, debemos recordar, una vez más, las limitaciones competenciales que una Institución de ámbito autonómico tiene sobre una materia cuyos principios rectores son de la exclusiva competencia del Estado, del mismo modo que de adscripción estatal son también la mayoría de los órganos afectados por las quejas relacionadas con la misma, lo que no obsta ni a que pongamos de manifiesto los problemas en que se sustentan ni a que intervengamos de manera directa en presencia de situaciones que puedan suponer una manifiesta conculcación de derechos básicos de protección constitucional, de los que son acreedores, en igualdad de condiciones que los españoles, los ciudadanos extranjeros, fuere cual fuere su condición o situación en nuestro país.

Independientemente de ello, el asentamiento del colectivo en nuestra Comunidad le convierte en usuario de servicios y en sujeto de derecho a prestaciones que proporciona la administración autonómica, lo que determina que las disfunciones observadas en la prestación de los mismos nos permitan intervenir directamente al tratarse de materias transferidas y, por tanto, plenamente supervisables conforme a las competencias que tenemos atribuidas.

La exigencia del visado consular se constituye en el primer y principal elemento de control de entrada de extranjeros en España, y, por ello, las dificultades para obtenerlo o ser eximido de su preceptiva expedición en una de las cuestiones que con más frecuencia se plantean en las quejas presentadas ante esta Institución.

Dificultades que comienzan en el acceso material al propio Consulado, a cuyas puertas se forman largas colas –especialmente, en

los del vecino país de Marruecos– de dudosa organización, prosiguen cuando, una vez se logra franquear la entrada en el mismo, se informa al solicitante de los requisitos exigidos, cuyo respaldo documental se adivina a veces de imposible consecución, continúan cuando transcurren los meses sin obtener noticia alguna sobre la marcha y resultado del expediente, y culminan cuando, si se ha tenido la capacidad de obtener los requisitos exigidos y la paciencia de esperar el tiempo que sea necesario, se resuelve negativamente la solicitud haciendo uso del carácter discrecional que tiene su concesión.

Si de lo que se trata es de obtener la exención de visado, que la mayoría de las veces se plantea como paso previo a la solicitud del permiso de residencia por reagrupamiento familiar, si bien las dificultades materiales se suavizan, las de fondo siguen siendo las mismas, o incluso peores si se piensa que es una posibilidad que se concede sólo por motivos de interés público, humanitarios, de colaboración con la justicia o de atención sanitaria.

Esgrimir razones humanitarias, entre las que, definidas en la Orden de 11 de abril de 1996, la más frecuentemente utilizada es la de ser cónyuge de español o de extranjero residente legal, se topa con la cicatera exigencia añadida de tener que acreditar un periodo previo de matrimonio de tres años a la fecha de la solicitud, lo que implica la utilización de la institución matrimonial como un elemento de control frente a la eventual entrada fraudulenta de extranjeros, utilización carente de justificación y menos aún, de amparo constitucional.

Las consecuencias de la denegación de la exención del visado pueden ser tan negativas, no sólo para quien pretende la reagrupación sino para todo el núcleo familiar al que pertenece, como las que nos exponía el formulante de la *queja 99/1837*, un ciudadano español cuya situación se complicaba al constituir pareja de hecho y no matrimonial con una ciudadana marroquí con la que había tenido un hijo nacido en nuestro país hacía pocos meses, debidamente inscrito con los apellidos de sus respectivos padres, que nos expresaba su gran temor de que no le fuera concedida a su compañera la exención de visado solicitada meses atrás, ya que, de verse obligada ésta a regresar a su país para tratar de obtenerlo, correría el peligro de perder tanto a ella como a su hijo –que debido a su corta edad no tendría más remedio que marchar con su madre–, ya que su familia, integrista, no aceptaba la situación en que vivía en España, por lo que, a buen seguro, le impediría regresar y se haría con el pequeño.

Compartiendo nosotros el temor que se nos transmitía, al tratarse de una situación que desde el punto de vista administrativo podía presentar ciertas dificultades de resolución positiva, que, sin embargo, y atendiendo a verdaderas razones humanitarias, la aconsejaban, nos dirigimos a la Subdelegación del Gobierno de Cádiz, ante la que se había efectuado la oportuna solicitud, sometiendo a su consideración la situación planteada en la confianza de que, a la vista de la misma, no existiera inconveniente en conceder al caso una positiva resolución.

La autoridad gubernativa, en respuesta a nuestra petición, nos participó que la solicitud de exención de visado y permiso de residencia inicial formulada por la interesada había sido resuelta favorablemente, como no podía ser de otro modo –nos significaba– al constar que la misma era madre de un menor de siete meses de edad.

La presentadora de la *queja 99/3989* planteaba que, encontrándose en España amparada por un permiso de estancia temporal, toda vez que, aunque casada con un residente legal, no entraba en sus planes, debido a circunstancias familiares, residir de manera permanente en nuestro país, había sufrido un aborto espontáneo del que aún no se había recuperado; mientras tanto había transcurrido el plazo autorizado y habíale sido notificada orden de salida obligatoria, que no estaba en condiciones de acatar, toda vez que la misma supondría la interrupción del tratamiento médico al que se encontraba sometida. Ello dio lugar a que interesáramos de la autoridad gubernativa que,

atendiendo a las especiales circunstancias concurrentes y por estrictos motivos humanitarios, no se diera cumplimiento a la orden de salida obligatoria hasta tanto se produjera la total recuperación de la interesada, momento en que volvería a su país de origen, aunque en un futuro pudiera plantearse solicitar la residencia en el nuestro por reagrupación familiar.

Hay ocasiones en que los problemas para conseguir la reagrupación familiar comienzan incluso antes de solicitar los oportunos permisos para obtenerla. Era el caso que nos exponía el formulante de la *queja* 99/2578, un ciudadano español que había contraído matrimonio con una ciudadana de la República Dominicana, que, al tratar de inscribirlo en el Consulado de España en ese país, se había encontrado con que se rechazaba la inscripción solicitada “por falta de convivencia y conocimiento mutuo, y para evitar dar apariencia jurídica a un negocio simulado con objetivos económicos migratorios irregulares”.

Afirmaba nuestro reclamante que conoció a su esposa en septiembre de 1999, en un viaje que realizó al citado país, que, a raíz del mismo, inició con aquella una relación sentimental que tuvo una continuidad epistolar y que concluyó con la celebración de un matrimonio que se formalizó el 22 de enero del mismo año tras haber llegado al convencimiento de que se trataba de la mujer de su vida, y que no entendía que se pudiera valorar desde el exterior una cuestión que sólo atañe a dos personas que deciden unir sus vidas cuando, como y porque así lo han querido, que él era una persona solvente, honorable y bien considerada –así lo acreditaba por medio de certificados y pliegos de firmas recogidos al efecto– y que las valoraciones que se hacían sobre sus verdaderas intenciones ponían en duda su honorabilidad y rayaban en el insulto.

La obvia excedencia de las competencias atribuidas a esta Institución, al afectar plenamente el caso planteado a un órgano de adscripción estatal como es el Ministerio de Asuntos Exteriores, nos aconsejaron remitir el expediente a la Institución estatal, que nos comunicó en su momento haber iniciado al respecto la oportuna investigación, de cuyo resultado, a la fecha en que se redacta el presente Informe, aún no hemos tenido noticia.

Interesa, no obstante, dejar de manifiesto que nos ofrece serias dudas de corrección jurídica la valoración que de la posible simulación de un matrimonio efectúe el encargado de su inscripción registral, por cuanto que los efectos de dicha simulación afectarían a las partes contrayentes dando lugar, en su caso, a su declaración de nulidad, sin que parezca razonable que se utilice como elemento de control de entrada de extranjeros con la supuesta finalidad de proteger intereses colectivos.

La autorización para residir en España viene determinada, la mayoría de las veces, por la que permite trabajar, toda vez que en la normativa de extranjería subyace el principio de autorizar la estancia únicamente de quienes dispongan de medios económicos suficientes para subsistir. La imposibilidad, pues, de obtener un permiso de trabajo determina forzosamente la de conseguir el de residencia, lo que inevitablemente deriva en expulsión.

Desde este foro venimos insistiendo en que no se puede reprochar al inmigrante extranjero su falta de interés en regularizar su situación en España desde el momento en que el número de peticiones de permiso de trabajo –y para ello es imprescindible la existencia de un empresario que lo oferte– supera con creces al de los cupos autorizados anualmente –contingentes–.

No parece responder a la lógica que, como se nos planteaba en la *queja* 99/3684, el interesado en la misma viera denegada su solicitud de autorización para desempeñar el trabajo que, de hecho, venía realizando –tan poco común como el de profesor de baile–, por existir “escasez de mano de obra española en la actividad en que se pretende trabajar”.

Resulta igualmente sorprendente comparar la lentitud con que se tramitan y resuelven los expedientes de solicitud de permiso de trabajo y residencia –nueve meses de retraso pudimos detectar en el caso planteado en la *queja* 99/633, entre la concesión del de trabajo y el de residencia, que se expidió después de que se efectuaran gestiones al respecto desde esta Institución– con la celeridad con que se resuelven los de expulsión, a cuya ejecución se procede de inmediato, incluso constando que se ha procedido a recurrir la resolución de expulsión en el orden jurisdiccional (contencioso-administrativo), y, más aún, sin dar tiempo a que se pueda pronunciar la Sala respecto de su instada suspensión.

Ése era el caso planteado en la *queja* 98/4332, finalizada en este ejercicio, cuya interesada, de nacionalidad colombiana, contra la que se había dictado orden de expulsión mediante resolución que no le había sido notificada personalmente sino publicada en *Boletín Oficial de la Provincia*, había sido detenida y, pese a que había interpuesto el mismo día recurso contencioso-administrativo solicitándose al mismo tiempo la suspensión provisionalísima del acto recurrido, estaba a punto de ser expulsada, sin que, como es obvio, hubiera tenido tiempo la Sala de resolver sobre la suspensión solicitada, toda vez que se pretendía proceder a la expulsión el mismo día en que se había presentado el escrito interesándola.

Siendo éste un claro ejemplo de lo que al principio de este epígrafe definíamos como actuaciones de urgente intervención tendentes a evitar posibles conculcaciones de derechos de protección constitucional –en este caso, el de obtener la tutela judicial efectiva–, nos dirigimos a la Subdelegación del Gobierno en Córdoba, de donde partía la orden, solicitando su paralización, al menos hasta tanto, por parte del órgano jurisdiccional, no se resolviera lo procedente, a lo que accedió la autoridad gubernativa.

Pensemos que ya no se trata ni tan siquiera de esperar a que se produzca la oportuna resolución judicial sobre el fondo del asunto –la expulsión decretada– sino a que se pronuncie el órgano jurisdiccional respecto de su suspensión o no en tanto se resuelve, con el único objetivo de impedir que ese pronunciamiento se produzca, por imposibilidad material de tiempo para ello, con posterioridad a la ejecución del acto, resultando ilusoria, de haberse accedido a ella, la finalidad de la solicitud suspensiva, y no digamos ya la del recurso en sí en caso de que fuera finalmente estimado.

La que, al parecer, empieza a ser frecuente práctica de notificar las resoluciones de expulsión mediante su publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia* como alternativa a la notificación personal, e incluso cuando en los expedientes de expulsión ha sido designado como domicilio a efectos de notificación el del Letrado que lo dirige y asiste técnicamente, constituía el fundamento de la *queja* 99/1897, formulada por una Asociación de Inmigrantes y de la *queja* 99/4004, planteada por una organización de ayuda a refugiados en parecidos términos.

Las actuaciones seguidas y el posicionamiento de esta Institución al respecto tienen su reflejo en el contenido del último escrito que, relativo a la cuestión planteada, se ha dirigido a la Subdelegación del Gobierno en Sevilla, que transcribimos a continuación.

“El pasado mes de julio nos dirigimos al Excmo. Sr. Delegado del Gobierno en Andalucía, dándole traslado de una cuestión planteada ante esta Institución por el representante de la Asociación de Inmigrantes ..., relativa a la práctica de la notificación de las resoluciones recaídas en los expedientes de expulsión.

Concretamente se referían a los casos en los que, incoado expediente de expulsión al extranjero que se encuentra en nuestro país en situación irregular y emplazado éste para que formule al respecto las alegaciones que tenga por conveniente efectuar, señala en dicho escrito de alegaciones,

por medio del que se persona en el expediente administrativo de expulsión, domicilio a efectos de notificación de las resoluciones que en el mismo recaigan, designando a tal efecto el del Letrado al que se ha efectuado el encargo de dar forma a dicho escrito, quien, en un futuro, y en caso de que el expediente concluya decretándose la expulsión, resolución que pone fin a la vía administrativa, se encargará de ostentar la dirección técnica del recurso jurisdiccional que contra la misma cabe interponer.

En palabras de nuestro remitente, es práctica generalizada la no aceptación por parte de la autoridad administrativa que tramita el expediente de que se practique la notificación de la resolución recaída en el mismo en el domicilio señalado por el interesado, so pretexto de que ha de practicarse personalmente.

Sin embargo, según nuestro peticionario, si el interesado no es localizado se recurre a la notificación de la resolución a través de su publicación en *Boletín Oficial de la Provincia*, dando lugar a que aquél, teniendo señalado un domicilio a efectos de notificaciones, no llegue a conocer la resolución recaída, que adquiriría firmeza, sin haber tenido la posibilidad de recurrirla, dejándolo en una situación de absoluta indefensión.

Considerando esta Institución que, conforme a lo previsto en el artículo 59 de la Ley 30/92 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la notificación «se practicará en el lugar señalado por el interesado a tal efecto», y que sólo en el caso de que ello no sea posible se puede recurrir a la notificación por edictos, nos decidimos a someter a la consideración del Delegado del Gobierno la cuestión planteada, solicitándole informe comprensivo tanto de su opinión al respecto como del criterio seguido e instrucciones impartidas en relación con la misma.

En contestación a nuestra petición, recibimos en su día informe suscrito por el Subdelegado del Gobierno en Sevilla que, en resumen, argumentaba la idoneidad de la notificación personal en este tipo de expedientes, recurriéndose a la notificación por edictos cuando no hubiera sido posible aquélla.

Recientemente se ha dirigido a nosotros ... en idénticos términos que nuestro anterior remitente, insistiendo en que es práctica habitual la notificación a través de *Boletín de las resoluciones de los expedientes de expulsión*, aunque el interesado haya señalado un domicilio a efectos de notificaciones, entendiéndose que esta práctica coloca al interesado en una situación de absoluta indefensión al no poder defenderse de algo que desconoce, pese a haber puesto los medios, señalando domicilio al efecto, para que la resolución que recaiga llegue a su conocimiento.

Ello nos ha llevado a retomar el asunto y a efectuar, en relación con el informe emitido en su día por esa Subdelegación del Gobierno, las siguientes consideraciones.

Aún aceptando –y sería muy discutible– que las previsiones legales respecto de la notificación de las resoluciones de expulsión evidencian que deba ser comunicada de manera directa y personal porque –son palabras del informe comentado– ello es lo que hará posible que inmediatamente se realice también la expulsión del extranjero, este objetivo, obviamente, no se cumplirá en caso de que se notifique la expulsión mediante la publicación de edictos en *boletín*.

En cualquier caso, la notificación por edictos, según lo prevenido en el artículo 59.4 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Ad-

ministrativo Común, sólo se hará cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien intentada no se hubiere podido practicar.

No sería, por tanto, éste el caso de quien haya designado en el expediente domicilio a efectos de notificaciones e incluso otorgado la representación legal a tercero para intervenir en el mismo.

Pero es que, además, este asunto ya ha sido objeto de aclaración por parte de la Comisaría General de Extranjería y Documentación, que, atendiendo precisamente una *Recomendación* efectuada por el Defensor del Pueblo Estatal con motivo de las quejas presentadas ante esa Institución por abogados o representantes legales de extranjeros sobre la no notificación a los mismos de las resoluciones que acuerden la expulsión del territorio nacional de sus representados, dictó la Circular 23/1998, de 18 de junio –cuya fotocopia adjuntamos al presente escrito–, en la que, aceptando la *Recomendación* formulada por el Defensor del Pueblo, se impartían cuatro instrucciones al respecto, la última de ellas, es del siguiente tenor literal:

4º. Si el extranjero no estuviese en el Centro de Internamiento, la práctica de la notificación se efectuará bien a él, *bien a su representante*, siempre que dicha representación conste debidamente acreditada.

Así pues, no parece caber duda de que, habiendo otorgado el extranjero su representación legal a tercero y constando la misma debidamente acreditada en el expediente de expulsión, la resolución recaída en el mismo habrá de ser notificada o a él o a su representante, por lo que a su publicación por edictos en *Boletín Oficial de la Provincia* sólo se podrá recurrir en caso de que no haya sido posible notificarla a ninguno de los dos.

A la vista de las consideraciones que anteceden, solicitamos de V.I. la emisión de nuevo informe en relación con el problema planteado”.

La reciente fecha de envío del transcrito justifica que aún no contemos con su respuesta al mismo.

En otro orden de cosas, diversos colectivos de inmigrantes –*queja 99/1814*– han puesto de manifiesto ante esta Institución, que, a su vez, ha dado traslado del problema planteado a la Delegación del Gobierno en Andalucía, su preocupación por el hecho de que se produzcan con frecuencia intervenciones policiales requiriendo, de forma indiscriminada y sin que previamente vengan motivadas por razones objetivas de ningún tipo, la identificación de personas sólo porque sus características físicas –el color de su piel o su raza– no responden al patrón habitual, considerando nuestros reclamantes que este tipo de actuaciones contribuyen a que se asocie inmigración con delincuencia y se consoliden actitudes racistas y xenófobas.

Si bien se trataba de un planteamiento generalista en el que no se hacía mención de casos concretos, el planteado en la *queja 99/2588* suponía su concreta confirmación.

Era una ciudadana española, quien se dirigía a nosotros para participarnos que su hijo, igualmente ciudadano español, había sido interceptado, a primera hora de la mañana, en la vía pública y a pocos metros de su domicilio, por tres personas que se identificaron como agentes de la Policía Nacional que le solicitaron “*sus documentos de extranjero*”. Al manifestarles que era ciudadano español y que tenía su Documento Nacional de Identidad en su domicilio, se personaron en éste y al abrirles la puerta nuestra remitente también fue requerida para que mostrara su documentación. Una vez comprobaron que ambos eran de nacionalidad española y tenían su documentación en regla, los citados funcionarios, tras pedirles disculpas, se marcharon.

Como habrá podido adivinarse, la única singularidad concurrente en madre e hijo era el color de su piel.

Pese a las disculpas recibidas, nuestra remitente consideraba intolerable que miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado asociaran un determinado color de piel con la condición de extranjero y, es de suponer, de extranjero en situación irregular, pues era obvio que a comprobar esta circunstancia iba dirigida la comentada actuación.

El razonado argumento nos movió a dar traslado de la cuestión planteada a la Delegación del Gobierno en Andalucía, a la que, además, se significaba que aunque el artículo 20.1 de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, posibilita que los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad requieran, en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realicen las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, dicha posibilidad está condicionada a que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomienda dicha Ley, sin que en el presente supuesto concurriera otra circunstancia que justificara ese ejercicio que no fuera la del color de la piel de los requeridos, expresando nuestro rechazo a que dicha actuación pudiera estar predeterminada por dicha circunstancia.

De la información remitida al respecto se desprendía que se habían efectuado las oportunas comprobaciones al objeto de conocer la referida actuación, no existiendo constancia de la misma y sin que se hubiera podido identificar a los agentes que la llevaron a cabo debido a la imprecisión de los datos aportados al efecto. Rechazaba, en cualquier caso, la autoridad gubernativa que en este tipo de actuaciones dirigidas a comprobar la situación administrativa de personas presuntamente extranjeras se siguiera un criterio viciado a la hora de su cumplimiento.

En el ámbito de colaboración con la Institución estatal –el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales– se enmarca la actuación seguida en el seno del expediente de oficio –*queja 99/1217*– iniciado a raíz de que nuestro homólogo solicitara la colaboración del personal de nuestra Oficina en los términos previstos en el artículo 5 del Acuerdo de Cooperación firmado por ambas Instituciones el 19 de junio de 1997, al objeto de efectuar una visita al Centro de Internamiento de Extranjeros de Málaga.

Dicha visita, a su vez, se enmarcaba en queja de oficio iniciada por la Institución estatal con el fin de realizar diversas visitas a los centros de internamientos de extranjeros de todo el territorio nacional para comprobar las condiciones de los mismos, verificar el trato que reciben las personas allí internadas, así como para recibir de los internos las quejas que, en su caso, pudieran formular.

Antes de comentar la visita girada, conviene referirse brevemente a la normativa reguladora del internamiento y del funcionamiento de los lugares donde éste se practica.

Es el artículo 26.2 de la Ley Orgánica 7/1985 el que regula la figura del internamiento al disponer que en determinados supuestos –muy esquemáticamente, por estancia ilegal, estar implicado en actividades contrarias al orden público o a la seguridad interior o exterior del Estado, carecer de medios lícitos de vida, ejercer la mendicidad o desarrollar actividades ilegales– se podrá proceder a la detención del extranjero con carácter preventivo o cautelar mientras se sustancia el expediente de expulsión, dirigiéndose la autoridad gubernativa que acuerde la detención al Juez de Instrucción del lugar en el que se haya practicado interesando su internamiento en centros de detención o en locales que no tengan carácter penitenciario.

El Reglamento de ejecución de la citada Ley, aprobado por Real Decreto 155/1996, dedica su Sección Quinta –artículos 108 a 113– a definir los lugares donde se practica este especial internamiento –de naturaleza no penitenciaria–, cuya inspección, dirección, coor-

dinación, gestión y control correspondía al entonces Ministerio de Justicia e Interior y su custodia y vigilancia a la Dirección General de la Policía, y a regular su funcionamiento.

Sin embargo, y precisamente a impulsos de diversas *Recomendaciones* y *Sugerencias* formuladas por el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, la ausencia de una normativa de desarrollo de las referidas previsiones legales, así como la precaria situación que venían presentando estos centros, dio lugar a la publicación de la Orden de 22 de febrero de 1999 sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los mismos, dedicando especial atención a la creación de un estatuto jurídico de los extranjeros sometidos a esta medida cautelar, a delimitar las competencias –corresponde ahora su dirección, inspección, coordinación, gestión y control al Ministerio del Interior y son ejercidas a través de la Dirección General de la Policía–, a establecer el mecanismo del necesario control judicial y del que permita a los extranjeros internados elevar sus peticiones y quejas ante los organismos e instituciones que consideren oportunos, entre los que se menciona al Defensor del Pueblo.

No es, sin embargo, nuestro objetivo comentar la citada normativa –tendríamos que continuar citando, por último, al artículo 56 de la Ley Orgánica 4/2000, que regula el “retorno e internamiento”–, sino la visita girada al Centro de Internamiento de Málaga, único en Andalucía tras la clausura del de Algeciras debido a que no reunía las mínimas condiciones de habitabilidad.

Consistió ésta en un detenido recorrido por todas las dependencias del centro, en el que los asesores de ambas Oficinas estuvieron acompañados por su Director, dos funcionarios de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Málaga y el Jefe del retén policial que ejerce las labores de custodia en el mismo.

El día en que se giró la visita –mediados del mes de abril– eran cincuenta y seis los internos, ocho de ellos mujeres.

El llamado Centro de Internamiento de Capuchinos está ubicado en la barriada del mismo nombre y es un antiguo cuartel del Ejército que estaba muy abandonado. Aún existen zonas ruinosas aunque en su mayor parte parece bien acondicionado y conservado en lo que a la consolidación de la edificación se refiere.

El centro ocupa solamente la planta baja de la construcción central, aunque estaban pendientes de llevarse a cabo obras de reforma, cuyo presupuesto ya se había aprobado en esos momentos, al objeto de acondicionar la planta alta y otras zonas alledañas.

Se efectuó la inspección de las siguientes dependencias: puesto de guardia y control de circuito cerrado de televisión –sólo para patios y zona exterior–; sala-consultorio médico; sala de estar y comedor, que si bien era amplia estaba pobremente dotada; el único patio existente para pasear, soleado sólo en parte; los tres dormitorios colectivos para hombres, que cuentan con 30, 16 y 14 plazas respectivamente, con deprimente apariencia de brigadas carcelarias; la cocina; y el departamento de mujeres, desolador debido a su escasísimo espacio, agravado por las dificultades que encuentran para salir al único patio existente.

Se habló con alguno de los internos, especialmente con los que habían formulado quejas ante esta Institución o ante la estatal. Entre otras cuestiones, algunas mujeres se quejaban de no haber recibido, con la necesaria prontitud, la asistencia sanitaria que habían precisado.

De la documentación que fue recogida por los asesores visitantes, los datos de mayor interés reflejados en la misma eran que el tiempo medio de estancia oscilaba entre los diez y los dieciséis días y que la mayoría de los internos eran de nacionalidad marroquí, seguidos de los de nacionalidad argelina, de diversos países sudafricanos y del este de Europa.

Las conclusiones extraídas de la visita pasarían a formar parte del expediente de oficio en el que se enmarcaba la misma, del que, en su caso, tendremos ocasión de hablar en posterior Informe, al no



habérsenos comunicado, a la finalización del ejercicio al que éste se refiere, la resolución que le haya puesto fin. No podemos, sin embargo, dejar de comentar que el citado centro sufrió en los últimos días del año un incendio –y no es el primero–, provocado, al parecer, por un interno que se encontraba en trance de expulsión, que supuso su clausura temporal al quedar inutilizado el módulo incendiado, precisamente el de mayor cabida del edificio, teniéndose, al parecer, la intención de aprovechar el cierre para acometer las anunciadas obras de remodelación a las que antes nos referimos.

Uno de los temas que han sido objeto de actuaciones de intervención directa por parte de esta Institución debido a las obvias implicaciones que en el mismo tiene la Administración Autonómica, sobre cuyos actos y resoluciones y los de sus agentes ejerce su función supervisora, ha sido el de los menores extranjeros indocumentados. La prevalencia de la minoría de edad de sus protagonistas sobre su condición de extranjeros no aconseja comentar estas actuaciones en otro de los apartados del Informe, concretamente en el específicamente dedicado a los menores.

Tan sólo mencionar que en el primero de los dos expedientes a los que nos referimos –*queja 98/2589* y *queja 99/1255*– se elevó *Recomendación* a la Dirección General de Atención al Niño, sobre la necesidad de proveer a los menores bajo su tutela de la oportuna documentación instando la expedición de la misma a los órganos competentes para hacerlo, de acuerdo con los principios de eficacia, coordinación y cooperación de las Administraciones Públicas. Sobre los antecedentes y motivación de la referida *Recomendación* nos extendemos en el apartado dedicado a Menores, al que nos remitimos.

Al comienzo de este epígrafe hacíamos mención a los graves sucesos de El Ejido, respecto de los que advertíamos no querer extendernos debido a su no pertenencia al espacio temporal en el que se enmarca el presente Informe.

No es, sin embargo, el primer suceso de estas características que ocurre en el poniente almeriense, debiéndose recordar las agresiones repetidas de que venían siendo objeto los inmigrantes, mayoritariamente procedentes de Marruecos, Liberia y Ghana, residentes en la

localidad de Campohermoso-Níjar, en los primeros días de septiembre de 1999, por parte de un grupo incontrolado de personas que utilizaban para ello cadenas y barras de hierro, que provocó la protesta pública del colectivo inmigrante, lo que, a su vez, nos movió a iniciar actuación de oficio, *queja 99/2877*.

Lo preocupante de casos como éste que comentamos, no es sólo que acontezcan, sino que aparecen síntomas de una cierta impunidad y tolerancia para con los agresores.

Solicitamos información sobre los hechos al Delegado del Gobierno en Andalucía “*así como sobre las medidas adoptadas para controlar tan grave situación y en previsión de nuevos sucesos de indeseables consecuencias*”.

La extensa información remitida, que negaba, por cierto, el carácter xenófobo que, por nuestra parte, dábamos a los hechos ocurridos, incluía las medidas adoptadas que, en resumen, consistieron en establecer un coordinador de los servicios de la zona, reforzar las patrullas, especialmente durante la noche, crear un Equipo Especial de Investigación, intensificar los servicios de carretera y, por último, establecer contactos con “personal del colectivo de inmigrantes, especialmente con un dirigente del mismo” para recabar datos que permitiesen el total esclarecimiento de los hechos y facilitar la comunicación.

Frutos de aquel dispositivo de seguridad, fueron las detenciones de varias personas, puestas a disposición judicial, no teniéndose constancia de que se hubieran vuelto a producir nuevas agresiones en aquel concreto lugar.

Desdichadamente, los hechos posteriores ocurridos en la zona del El Ejido, de gravedad acrecentada hasta extremos inusitados, han hecho añicos las esperanzas puestas en medidas parciales, aunque parecen haber tenido un efecto catártico entre los poderes públicos y los colectivos implicados.

No obstante, en el momento en que redactamos estas líneas, ese pretendido efecto renovador de las actitudes integracionistas hacia el colectivo inmigrante, todavía no ha producido frutos positivos suficientemente contrastados.

## VIII. TRABAJO

### 1. Introducción

El presente capítulo se destina a reseñar las actividades más importantes llevadas a cabo, dentro del Área de Trabajo, en el año que nos ocupa. Dichas actividades se centraron tanto en las quejas tramitadas a instancia de parte, muy próximas a las doscientas también en este año, como en las actuaciones emprendidas de oficio, concretamente cuatro en el presente ejercicio: una relativa a albergues temporeros en la provincia de Jaén, aún en curso (*queja 99/1609*); otra relativa a la situación en el Centro de Mediación, Arbitraje y Conciliación de Sevilla (*queja 99/2604*); una tercera (*queja 99/2756*) que se comenta ampliamente en otro lugar de este capítulo, sobre análisis de los primeros resultados del nuevo Decreto regulador del Programa de Solidaridad, y la cuarta de las citadas (*queja 99/3300*), también en trámite, para examinar la situación de los expedientes de fomento de empleo en la provincia de Córdoba.

Los organismos con los que habitualmente nos comunicamos son las diversas Direcciones Generales y Delegaciones de las Consejerías de Trabajo y de Asuntos Sociales y las Direcciones Provinciales de los Órganos gestores de la Seguridad Social, a los que solemos dirigirnos en solicitud de información sobre los expedientes de prestaciones de Seguridad Social que son motivo de queja.

La Consejería de Trabajo es objeto de nuestra supervisión, especialmente con motivo de quejas sobre Formación Profesional Ocupacional y sobre diversos programas de Fomento de Empleo. A ambos bloques competenciales dedicamos sendos apartados, con motivo del análisis de las quejas admitidas.

Sin embargo, y especialmente en el presente año, otras cuestiones de interés se han planteado, también, respecto de esa Consejería: citaremos al menos dos: la ya aludida relativa al Centro de Mediación, Arbitraje y Conciliación de Sevilla, cuyos problemas de escasez de personal le llegaron a tener casi paralizado durante varios meses en el presente año (*queja 99/77*, formulada por los Sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras; la *queja 99/2417*, formulada por un empresario perjudicado por dicha paralización, y la anteriormente citada Actuación de Oficio), situación que parecía resuelta con la contratación temporal de varios letrados.

La otra cuestión destacada afectante a la Consejería de Trabajo, a la que tampoco dedicaremos ningún epígrafe específico por falta de espacio y porque sus correspondientes actuaciones continuaban al final del ejercicio, se refiere a la gestión de las Residencias de Tiempo Libre sobre las que hemos intervenido en este año con motivo de tres expedientes: uno sobre incidentes ocurridos con algunos residentes durante el verano de 1997, en la Residencia de la Línea de la Concepción (*queja 97/3685*); otra centrada en el uso de las Residencias, en temporada baja, por parte de una Asociación de pensionistas de la provincia de Huelva (*queja 99/3892*), cuyos trámites continuaban, y la tercera, *queja 99/4190*, llegada al final del año, consistente en varias denuncias sobre presunto mal funcionamiento de la Residencia de Tiempo Libre de Marbella. Sobre esta última, nuestra petición de informe era muy reciente y todavía no se ha recibido respuesta del Organismo afectado.

A la Consejería de Asuntos Sociales, por su parte, nos dirigimos con motivo de las quejas relativas al Programa de Solidaridad para la erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía, que, como en años anteriores, aunque en éste en menor número, continúa siendo objeto de quejas enviadas por solicitantes en dificultades para acceder al mismo, o que no ven atendidas con prontitud sus demandas.

Como viene siendo habitual, en la exposición de este capítulo comenzamos nuestra reseña por las actuaciones concernientes al Programa de Solidaridad, que en el año que analizamos ha conocido

una nueva regulación a través del Decreto, cuyos principales contenidos comentamos de inmediato.

### 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

#### 2.1 Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la Marginación y la Desigualdad.

##### 2.1.1 Un nuevo Decreto regulador.

A la espera de una futura Ley contra la Exclusión Social, que se menciona en la exposición de motivos del nuevo Decreto regulador, el Programa de Solidaridad ha conocido, por fin, una nueva regulación en este año. Tras una laboriosísima gestación y con un extraordinario retraso respecto de las previsiones reformadoras que contenía la vieja norma –de 1990–, se publica, en el Boletín Oficial de la Comunidad del seis de febrero, el Decreto 2/1999, aprobado pocos días antes. Su entrada en vigor tuvo lugar al día siguiente de la publicación.

En consecuencia, quedan expresamente derogados tanto el Decreto 400/1990, que reguló el Programa durante nueve años, como el Decreto 113/1998, que puso en marcha de modo definitivo el proceso de reforma tantas veces solicitado por esta Institución, desde que en nuestro Informe Anual de 1994 efectuásemos el análisis-balance de sus cinco primeros años de vigencia.

La nueva regulación recoge una parte importante de nuestras sugerencias contenidas en el documento “Informe del Defensor del Pueblo Andaluz sobre la situación del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad”, remitido en julio de 1997 a los centros directivos coordinadores del mismo. Así, por ejemplo, solicitábamos respeto a los derechos adquiridos por los solicitantes de años anteriores, que se veían sometidos a una desesperante demora en la resolución de sus peticiones. Asimismo, sugeríamos un marco regulador más flexible en materia de incompatibilidades, que impidiese injustas denegaciones, como las ocasionadas por la percepción de alguna escasísima pensión por parte de algún miembro de la unidad familiar. Acerca de ese nuevo marco más flexible sugeríamos seis modificaciones concretas que deberían acometerse, cinco de las cuales son asumidas por el nuevo Decreto.

En cuanto a nuestra petición –sugerencia– de que se fortaleciese el carácter de derecho subjetivo de las medidas que comporta el Programa para aquellos ciudadanos solicitantes que reunían los requisitos de acceso al mismo, especialmente a través de su minuciosa regulación a través de una norma legal, vemos cómo el mencionado anuncio de una futura Ley contra la Exclusión Social parece encaminado en esa dirección.

Nuestras propuestas de agilización administrativa se ven, en parte, reflejadas en la nueva norma, especialmente por el carácter, ahora potestativo, de los informes sociales y económicos, antes universalmente exigidos con carácter preceptivo. Sin embargo, algunos de los documentos que se siguen exigiendo a las familias solicitantes podrían haber sido suprimidos, puesto que pueden ser obtenidos a través de colaboraciones interadministrativas. Tal es el caso de las certificaciones exigidas en los apartados *d)* y *f)* del artículo 15, referidas a datos sobre escolarización de menores pertenecientes a la unidad familiar y a percepciones de prestaciones, contributivas o no contributivas.

También han sido atendidas nuestras sugerencias de simplificación de medidas a conceder y la priorización de las mismas, en un doble sentido: dando mayor protagonismo a la concesión del ingreso mínimo de solidaridad, y previendo su concesión provisional y urgente ante situaciones patentes de carencias de mínimos vitales, ante situaciones de “emergencia social” como las denomina el nuevo Decreto. Ahora, las restantes medidas o acciones aparecen como complementarias, una vez se acuerde la concesión del ingreso mínimo.

Finalmente, en relación con las novedades que el nuevo Decreto aporta, señalaríamos el acortamiento del plazo para la producción de efectos del silencio administrativo, que se sitúa en tres meses, en la línea de nuestras últimas sugerencias realizadas una vez conocido el borrador definitivo de la norma. Sin embargo, no se ha estimado nuestra propuesta de silencio positivo, suponemos que por considerarla excesivamente generosa.

Todavía ha transcurrido poco tiempo de vigencia como para poder evaluar la eficacia real del resto de las acciones y medidas previstas en el programa, tales como los denominados itinerarios profesionales que permitirían acceder a medidas concretas de inserción laboral, tales como cursos de Formación Profesional Ocupacional o contrataciones acogidas a medidas de Fomento de Empleo. Asimismo, será de gran interés conocer el desarrollo de las meramente enunciadas medidas educativas y de acceso a la vivienda, especialmente estas últimas que no tuvieron existencia práctica mientras duró la vigencia del anterior Decreto.

Lo cierto es que, como veremos enseguida, los numerosos escritos de queja llegados a nuestra Institución en los últimos años, ante el silencio administrativo producido; ante la inexecución, de resoluciones estimatorias, durante meses y meses e incluso años; o las motivadas por resoluciones denegatorias basadas en las rigurosas incompatibilidades antes establecidas, han disminuido y, además, hemos podido comprobar cómo a la mayoría de las familias reclamantes les eran concedidos y abonados los ingresos mínimos correspondientes.

### 2.1.2 Estado de Tramitación de las quejas recibidas: ejecución generalizada de resoluciones estimatorias atrasadas.

Durante el segundo semestre de 1998, mientras continuó en vigor la suspensión de la efectividad del Programa de Solidaridad acordada en junio de ese año, la Administración autonómica aprovechó esa coyuntura –mientras se elaboraba la nueva norma– para atender las miles de solicitudes que se acumulaban en todas las provincias a la espera de nuevas consignaciones presupuestarias: si a comienzos de mil novecientos noventa y ocho eran casi doce mil las solicitudes pendientes, hacia final de ese mismo año eran poco más de dos mil las que esperaban turno.

Todavía en este año, al que corresponde esta Memoria Anual, hemos podido concluir una queja de 1996, remitida por un vecino de Málaga que había formulado su solicitud de acogida al Programa en el último mes de aquel año: veintidós meses hubo de esperar esta familia para ver atendida su petición, a pesar de que la Comisión de Valoración la había estimado un año antes, sin poderla atender por falta de consignación presupuestaria (*queja 96/3109*).

Como puede observarse en el siguiente cuadro han sido muy numerosas las quejas de 1997, 1998 y aún llegadas este año, que se han podido concluir al ver satisfechas sus peticiones las familias reclamantes, aunque puede apreciarse, también, el enorme retraso con que fueron atendidas.

EVOLUCIÓN DE LAS DILACIONES PROCEDIMENTALES APRECIADAS A TRAVÉS DE ALGUNAS QUEJAS QUE AFECTAN AL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD  
Supuestos de resoluciones estimatorias ya ejecutadas.

Nº queja	Fecha de solicitud	Fecha de ejecución de la medida	Delegación provincial	Duración trámites
97/487	02-09-96	03-11-98	Cádiz	27 meses
97/628	JUN'96	NOV'98	Cádiz	29 meses
97/790	1995	SEP'97	Málaga	24 meses
97/792	24-10-95	08-08-97	Jaén	22 meses
97/1055	MAR'95	30-03-98	Cádiz	36 meses
97/1735	11-02-97	DIC'98	Sevilla	22 meses
97/2497	AGO'96	18-03-98	Cádiz	19 meses
97/2664	27-01-97	OCT'98	Sevilla	21 meses
97/2895	JUN'96	18-02-98	Cádiz	20 meses
97/3327	DIC'96	02-12-98	Sevilla	24 meses
97/3802	JUN'96	20-08-98	Almería	26 meses
97/3837	10-07-96	MARZ'98	Sevilla	20 meses
97/3940	MAR'95	30-03-98	Cádiz	36 meses
97/3960	01-12-95	25-11-97	Sevilla	23 meses
97/4064	26-09-96	JULIO'99	Sevilla	34 meses
98/12	DIC'96	FIN'98	Málaga	24 meses
98/538	11-03-97	DIC'98	Cádiz	21 meses
98/665	20-03-97	26-03-98	Cádiz	12 meses
98/739	27-11-97	DIC'98	Sevilla	13 meses
98/1819	22-04-97	20-08-98	Almería	16 meses
98/2269	AGOS'95	DIC'98	Cádiz	40 meses
98/2500	OCT'96	SEPT'98	Córdoba	23 meses
98/2629	04-02-97	OCT'98	Jaén	20 meses
98/2883	11-02-98	16-02-99	Sevilla	12 meses
98/2952	23-04-97	DIC'98	Sevilla	20 meses
98/2953	30-12-96	10-11-98	Cádiz	23 meses
98/3009	06-02-97	DIC'98	Sevilla	22 meses
98/3890	01-04-98	ENE'99	Huelva	9 meses
99/296	ENE'97	JULIO'99	Cádiz	30 meses
99/325	ENE'96	JULIO'99	Cádiz	42 meses
99/703	23-03-98	JUNIO'99	Jaén	15 meses
99/1095	ABR'96	JULIO'99	Cádiz	39 meses
99/1540	OCT'97	JULIO'99	Sevilla	21 meses
99/2663	09-03-99	SEPT'99	Sevilla	6 meses

No todas las quejas que se recogen en el cuadro se concluyeron en este año, algunas lo fueron en el anterior, pero se vuelven a incluir para mejor apreciar la sistemática paralización existente en la mayoría de las Delegaciones Provinciales receptoras de las solicitudes, si bien es necesario resaltar como especialmente grave la situación por la que atravesaron las Delegaciones de Cádiz y Sevilla. Obsérvese cómo numerosas solicitudes formuladas en 1996 no se resuelven sino muy avanzado el año 1998.

Sin embargo, puede apreciarse al final del cuadro (*queja 99/703* y *queja 99/2663*) cómo solicitudes formuladas en 1998 e incluso la referida a 1999 son atendidas en menor tiempo, especialmente la última señalada, en que se aprecia la considerable reducción de los tiempos de tramitación.

Con motivo de la tramitación de la *queja 99/703*, solicitamos a la Delegación Provincial de Jaén, de la Consejería de Asuntos Sociales, nos informase sobre los trámites de adaptación de las solicitudes pendientes de años anteriores al nuevo Decreto regulador, según lo previsto en su disposición transitoria única.

La información suministrada nos permitió conocer que en la primera convocatoria de 1999, vigente ya el nuevo Decreto, celebrada el 26 de marzo, la Comisión Provincial de Valoración estimó 307 solicitudes, concediendo otros tantos Ingresos Mínimos de Solidaridad por importe de 107 millones de pesetas. De las 307 solicitudes estimadas, 1 correspondía a 1995; 9 a 1996; 174 a 1997 y 123 a 1998.

Como puede constatarse, se trató de una masiva estimación de solicitudes atrasadas, que no habían podido ser atendidas con anterioridad por la situación de bloqueo de todo el Programa y el agotamiento prematuro de las consignaciones presupuestarias que cada año se preveían.

Una situación similar se ha atravesado en todas y cada una de las provincias, si bien es necesario señalar la especial dificultad de algunas Delegaciones para resolver aquellas peticiones que en su día fueron estimadas mediante la concesión de medidas de Formación Profesional Ocupacional que, posteriormente, permanecieron sin ejecutar por falta de consignación presupuestaria.

El caso más significativo se nos planteó a través de cuatro quejas (*queja 98/2269*; *queja 99/296*; *queja 99/325* y *queja 99/1095*) en torno a las cuales solicitamos a la Delegación Provincial de Cádiz de la Consejería de Asuntos Sociales el preceptivo informe, confirmandonos en su respuesta que el 22 de octubre de 1997 la Comisión Provincial de Valoración había aprobado la medida indicada, pero que al ser esta competencia, en cuanto a su gestión, de la Consejería de Trabajo, se le había remitido el expediente a los efectos oportunos.

En respuesta al informe que solicitamos de esta última se nos indicó que el expediente había quedado paralizado por la nota de reparo emitida por la Intervención Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda, en la que se había hecho constar que no era el Delegado de Trabajo el competente para firmar esa Resolución. En virtud de esa consideración, se procedió a la suspensión genérica del expediente, es decir, no sólo de los interesados, sino también de otros que estaban en la misma situación.

Por nuestra parte, consideramos que, en base a una circular conjunta entre la Consejería de Trabajo e Industria y la de Asuntos Sociales, relativa a la gestión del Programa de Solidaridad –que establece claramente la competencia de la primera en la gestión de las medidas de Formación Profesional Ocupacional– debía ser la Delegación en Cádiz de la Consejería de Trabajo la que mostrara su desacuerdo con la nota de reparo que al efecto emitió la Intervención Provincial y, en todo caso, ponerlo en conocimiento de la de Asuntos Sociales para que adoptara las medidas oportunas, incluso cambiar la medida que en su día les fue concedida por la de Ingreso Mínimo. Lo que no procedía, en ningún caso, era que continuasen sin ser resueltas sus solicitudes de acogida al Programa, que hacía ya tres años que habían sido presentadas.

Nos dirigimos nuevamente a la Delegación de Trabajo de Cádiz expresándole nuestro parecer y realizando la *Recomendación* de que adoptase las medidas oportunas encaminadas a solucionar la cuestión planteada, ya supusieran éstas mostrar la disconformidad con la nota de reparo, si era lo que procedía, o poner en conocimiento de la Consejería de Asuntos Sociales, como competente en la coordinación del Programa, lo ocurrido con el expediente de los interesados, ya que quizá la solución pasase por modificar la medida que en su día se les concedió. Lo que en ningún caso correspondía, añadíamos, era dejarles en la más pura ignorancia con respecto a la solicitud que en su día presentaran, así como la de no solucionar un problema que se había presentado por causas que les eran absolutamente ajenas.

En respuesta a nuestra *Recomendación*, se nos informó que atendiendo a la misma, se celebró una reunión en la Delegación del Gobierno de la provincia entre su titular, el Director General de Acción e Inserción Profesional y la Delegada Provincial, ambos de la Consejería de Asuntos Sociales y el Delegado de Trabajo, acordándose solucionar la cuestión planteada mediante la modificación de la medida que en su día se concedió a los peticionarios, y previa evaluación de la Comisión de Valoración, concederles el Ingreso Mínimo de Solidaridad, pudiendo adicionalmente ser incluido en alguna de las medidas para la inserción laboral previstas en el nuevo Decreto.

### 2.1.3 Nuevas cuestiones que suscitan quejas.

Quizá habría que comenzar comentando que continuamos recibiendo, aunque en menor número, quejas denunciando retrasos en la tramitación de solicitudes, aunque, de momento, esos retrasos no tienen la entidad de los ya conocidos.

Podemos citar entre las últimamente recibidas la *queja 99/2883* y la *queja 99/3301*, correspondientes ambas a Sevilla, con retrasos que, al finalizar el año, se aproximaban ya a los seis meses contados desde la fecha de la solicitud, y la *queja 99/3997*, de la provincia de Cádiz, referida a una solicitud de los primeros días de septiembre que, por consiguiente, aún no se veía afectada de forma significativa por retrasos, si bien se había producido ya el efecto negativo del silencio administrativo respecto de la solicitud.

También, relativa al nuevo Decreto, recibimos la *queja 99/1486*, cuyo remitente ponía de manifiesto que le había sido denegada su solicitud de acogida al Programa. Estudiada la documentación que aportaba, pudimos comprobar que la resolución denegatoria se ajustaba al nuevo texto, puesto que la misma unidad familiar había solicitado con anterioridad y se le había concedido el Ingreso Mínimo de Solidaridad y antes de expirar los seis meses de prestación había solicitado de nuevo, incurriendo con ello en la causa de inadmisión prevista en el artículo 14.2 que, literalmente, preceptúa que «(...) no se admitirá ninguna nueva solicitud de una misma unidad familiar, mientras otra anterior esté pendiente de resolución o no hayan transcurrido seis meses desde el término de la percepción del Ingreso Mínimo de Solidaridad concedido anteriormente».

Una cuestión de interés planteaba una conocida Asociación, entidad sin ánimo de lucro, de la provincia de Huelva, a través de su presidente, quien formuló la *queja 99/1138*. Se refería a su posible participación como observadores, en las deliberaciones de la Comisión Provincial de Valoración, tal y como ya venían haciendo en las Comisiones de Valoración correspondientes al anterior Decreto, a pesar de que el mismo, aquél, no previese expresamente, como éste, la posible participación de entidades sociales. Se refieren, concretamente, a las previsiones del apartado 2 del artículo 21 del nuevo Decreto que, en efecto, prevé dicha participación, a instancia del Presidente de la Comisión; cuestión distinta es la participación de las organizaciones sindicales más representativas, cuyos repre-

sentantes tienen calidad de vocales, con voz y voto, en las deliberaciones.

La cuestión planteada está siendo aún objeto de actuaciones por nuestra parte, por lo que la analizaremos con mayor detenimiento en nuestro próximo informe. No obstante, la dejamos reseñada aquí por lo novedoso del asunto que demuestra el interés creciente de los agentes sociales por su participación en los asuntos públicos.

También de gran interés, aunque al igual que la anterior continuaba tramitándose al finalizar el año, es el asunto planteado a través de la *queja* 99/2432 por una Asociación de ayuda a trabajadores inmigrantes. En su *queja* solicitan de la Institución que lleve a cabo gestiones para se modifique el artículo 3, párrafo b, de las Disposiciones Generales donde expresamente se excluye de las prestaciones a las personas que no sean ciudadanos de la Unión Europea, pidiendo sean incluidas por ser uno de los sectores más necesitados de dichas ayudas.

En efecto, así como en el Decreto anterior no se establecía expresamente ninguna exclusión del Programa de Solidaridad para extranjeros, en el Decreto 2/1999, de 2 de enero, se incluye la del artículo 3.3 b).

En el mismo se dice textualmente:

«(...) sin perjuicio de su consideración como miembros de sus respectivas unidades familiares, no podrán conformar unidades unipersonales, ni ser destinatarios de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad:

a) (...)

b) Las personas que no sean ciudadanos de la Unión Europea.»

Es decir, basta con que uno de los miembros de la unidad familiar sea español o ciudadano de la Unión Europea para que le pueda ser aplicada la medida de Ingreso Mínimo de Solidaridad (por ejemplo: padre extranjero casado con española o ciudadana europea; padres extranjeros con hijos españoles o ciudadanos europeos).

Quedan, pues, excluidos, tanto los extranjeros no comunitarios que vivan solos (unidades unipersonales), como las unidades familiares constituidas íntegramente por miembros nacionales no comunitarios, independientemente de su residencia legal o ilegal en España.

Sería entonces este colectivo el que estaría directamente afectado por la exclusión que establece el artículo mencionado, de manera que serían ellos los que, a juicio de la Asociación que a nosotros se dirige, deberían estar también incluidos como posibles beneficiarios del Programa de Solidaridad.

Como decíamos al principio de esta valoración, el "Decreto 400" no tuvo "la precaución" –por decirlo de alguna manera– de excluir de su ámbito de aplicación a ningún extranjero, ya fuera comunitario o de países terceros, lo que dio lugar a la elaboración de un Informe por parte del Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia, y a su vez a una Circular de la entonces Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, sobre la posibilidad de aplicar el Programa a ese conjunto de personas, analizando, una por una, cada medida de las previstas en el Programa, a fin de determinar si, por su propia naturaleza, podían ser o no aplicadas a ese colectivo.

En concreto, y en cuanto a la medida de Ingreso Mínimo de Solidaridad, que es la medida prioritaria en el actual Decreto –en el sentido de que si no cabe la aplicación de esa medida no cabe ninguna otra–, en la Circular se decía que su aplicación no era posible a los extranjeros, ya que el artículo 14 de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía sólo permitía la aplicación de ese tipo de prestaciones económicas a los nacionales.

Analizando el artículo 14, en su párrafo segundo lo que se dice textualmente, refiriéndose a prestaciones de naturaleza económica, es que "se podrá establecer prestaciones económicas de carácter no

periódico a quienes se hallen en situación de extrema necesidad probada", sin aludir en ningún momento si los destinatarios de las mismas tienen que poseer la cualidad de nacionales.

Sin embargo, cuando la propia Ley habla en su artículo 3 de "Titulares de derecho", dice:

«1. Tendrán derecho a los Servicios Sociales todos los residentes en Andalucía y los transeúntes no extranjeros.

2. Los extranjeros, refugiados y apátridas residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma podrán igualmente beneficiarse de este derecho, siempre de conformidad con lo dispuesto en las normas, tratados y convenios internacionales vigentes en esta materia, sin perjuicio de lo que se establezca reglamentariamente, para quienes se encuentren en reconocido estado de necesidad.»

De la lectura de este artículo no puede deducirse, pues, que los extranjeros con residencia legal en Andalucía queden excluidos automáticamente de las prestaciones que se establezcan al amparo de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía, sino que habrá que estar a lo que establezcan las normas y principios que rigen el Derecho Internacional, además de lo que reglamentariamente pueda establecerse con respecto a aquellos extranjeros que "se encuentren en reconocido estado de necesidad".

Por lo tanto, y basándonos en esta interpretación, podemos afirmar que, en principio, no existe obstáculo legal que impida que las unidades unipersonales, constituidas por un extranjero no comunitario, y las familias extranjeras, de igual naturaleza, siempre que residan legalmente en Andalucía con un año de antelación a la fecha de la solicitud –tal como se le exige a los nacionales– y se encuentren en reconocido estado de necesidad puedan ser beneficiarias del Programa de Solidaridad.

No obstante, hemos solicitado el preceptivo informe de la Administración autonómica cuyo contenido analizaremos una vez se nos envíe.

#### *2.1.4 Balance de la Dirección General de Acción e Inserción Social sobre los primeros meses de vigencia del Decreto 2/1999, 12 de enero.*

Al comenzar este capítulo hemos señalado que el día 7 de febrero de 1999 entró en vigor el nuevo Decreto regulador del Programa de Solidaridad, viniendo éste a sustituir al anterior Decreto 400/1990, culminándose así un proceso de reforma que venía esperándose desde 1992.

En su preámbulo se señala que la reforma que se acomete se hacía necesaria no sólo para paliar las deficiencias que se habían ido manifestando durante la aplicación del Programa de Solidaridad contenido en el Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, especialmente en lo relativo a las medidas, agilidad administrativa y seguimiento, sino para ir adecuando el concepto de Rentas de Inserción como objetivo para todo el Estado español de integrarlas dentro de los niveles de protección asistenciales donde la marginación y desigualdad se hacen más patentes, permitiendo que exista una primera fase de inserción social en la que se apliquen determinadas medidas o acciones que faciliten una digna integración en la sociedad.

Aunque es demasiado pronto para valorar si se cumple o no este último objetivo, no lo es para conocer si la gestión del Programa se ha visto favorecida, al menos, en cuanto a agilidad administrativa, ya que junto al problema presupuestario, fue su deficiente gestión –traducida en los dos años que, de media, se invertía para resolver los expedientes– la que lo abocó a su práctica paralización.

Con ese objetivo hemos iniciado actuación de oficio a través de la *queja* 99/2756, solicitando informe a la Dirección General de Ac-

ción e Inserción Social, de la Consejería de Asuntos Sociales, a la que, según el Decreto regulador, corresponde desarrollar una tarea globalizadora y coordinadora del Programa.

Al cierre del ejercicio presupuestario, los principales datos suministrados por el citado Centro Directivo, han sido los siguientes:

– De los 3.099 expedientes presentados al amparo del anterior Decreto regulador, que corresponden, por tanto, a solicitudes formuladas en 1998, estaban todos resueltos, excepto un pequeño grupo, inferior al centenar, paralizados al estar pendientes de aportación de alguna documentación por parte de los interesados, o a la resolución de recursos ordinarios.

– En cuanto a solicitudes presentadas al amparo del nuevo Decreto regulador, el siguiente cuadro, confeccionado con las informaciones suministradas, es bien ilustrativo de la nueva situación.

Provincia	Solicitudes	Estimadas	Desestimadas	Archivadas	En trámite
Almería	1.150	684	145	97	224
Cádiz	5.042	1.448	227	9	3.358
Córdoba	2.232	866	100	69	1.197
Granada	2.129	1.045	343	65	676
Huelva	1.197	508	34	106	549
Jaén	1.992	621	100	13	1.258
Málaga	3.242	1.798	409	102	933
Sevilla	6.447	2.944	645	95	2.763
<b>Total</b>	<b>23.431</b>	<b>9.914</b>	<b>2.003</b>	<b>556</b>	<b>10.958</b>

Como puede observarse, existe una importante cantidad de expedientes que continuaban en trámite. Corresponden a las solicitudes presentadas en los tres últimos meses del año, aunque, también, a expedientes que han quedado sin consignación presupuestaria, fundamentalmente debido a la insuficiencia de la misma, en relación con el extraordinario incremento de las solicitudes formuladas y, también, por la necesidad de atender los más de tres mil expedientes de años anteriores, informados favorablemente conforme al anterior Decreto pero que no pudieron ser atendidos por agotamiento de las consignaciones presupuestarias.

Ambos motivos ocasionan los 10.958 expedientes que se recogen en la columna “En trámite”, número que nos parece enormemente elevado y que constituirá una pesada carga para sucesivos ejercicios presupuestarios.

– En cuanto al presupuesto de 1999, ha ascendido a 3.816.134.000 pesetas, desglosado provincialmente del siguiente modo:

Provincia	Distribución	%	Ejecutado	%
Almería	163.515.326	4'29	163.379.496	99
Cádiz	705.742.260	18'49	705.739.222	99
Córdoba	226.742.766	5'94	226.689.189	99
Granada	450.782.214	11'81	450.782.214	100
Huelva	205.227.730	5'37	205.160.172	99
Jaén	274.415.810	7'2	274.168.099	99
Málaga	768.089.704	20'12	767.975.328	99
Sevilla	1.021.618.190	26'78	1.021.215.030	99
<b>Total</b>	<b>3.816.134.000</b>	<b>100</b>	<b>3.815.108.750</b>	<b>99</b>

A pesar del muy considerable aumento de las consignaciones presupuestarias para 1999—casi mil millones más que para el ejercicio anterior, como se aprecia en el siguiente cuadro—ya hemos comentado

la evidente insuficiencia de las mismas con la consiguiente acumulación de expedientes sin atender por dicho motivo.

– También tienen interés para ser recogidos en este Informe, los datos sobre evolución del número de solicitudes presentadas desde 1991 y el importe presupuestario consignado para cada año.

Año	Presentación	Estimadas	Presupuesto
1991	16.285	7.653	5.627.836.995
1992	9.702	6.777	4.121.214.925
1993	14.529	6.894	5.716.307.446
1994	20.080	7.923	5.910.445.653
1995	14.422	6.999	3.866.353.420
1996	11.977	10.603	4.064.751.854
1997	10.608	8.003	2.754.032.810
1998	7.434	9.508	2.956.134.000
1999	23.431	9.914	3.816.134.000
<b>Total</b>	<b>128.468</b>	<b>74.274</b>	<b>38.833.211.103</b>

Se aprecia el considerable descenso presupuestario en 1997 y un número muy reducido de solicitudes en 1998 como consecuencia de la suspensión del Programa a partir de junio de dicho año.

Lejos ya del terreno de las cifras, hemos preguntado, también, a la Dirección General, acerca de dos cuestiones que nos preocupan en torno al futuro del Programa de Solidaridad.

Por una parte, la anunciada Ley de Lucha contra la Exclusión Social—que, como antes indicábamos, se cita en la exposición de motivos del nuevo Decreto—está siendo objeto de estudio, según la información recibida, por una subcomisión creada al efecto, siendo previsible que en la próxima legislatura pueda ser aprobada.

Por otra parte, la conveniente colaboración de las Corporaciones Locales en la gestión de un programa de estas características, apenas se había desarrollado durante la vigencia de la anterior normativa, a pesar de que la misma se preveía en el artículo 5, párrafo final del Decreto 400/1990: para la elaboración de los informes sociales y económicos relativos a las Unidades familiares de los solicitantes, «podrá solicitarse la colaboración de los Servicios Sociales de las Corporaciones Locales», se afirmaba.

Sin embargo, el nuevo Decreto en el artículo 16.2, matiza la posible colaboración municipal insertándola en los “Servicios Sociales Comunitarios”, que, conforme a la Ley andaluza de Servicios Sociales, han de llevar a cabo una atención integrada y polivalente.

El matiz es importante porque el Plan concertado entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas exige una actuación coordinada de todas las administraciones para el desarrollo de prestaciones básicas, lo que implica que deben las Corporaciones Locales intervenir en la tramitación de los expedientes de rentas mínimas de inserción.

La información facilitada al respecto, habla de una colaboración muy positiva en la aplicación del nuevo Decreto, si bien señala que en algunos ayuntamientos de grandes poblaciones se han apreciado, al principio, algunas reticencias, lo que habría redundado en perjuicio de la celeridad exigida en la tramitación de expedientes de esta naturaleza. Suponemos que ello habrá motivado la inclusión—Orden de 3 de enero de 2000—de un apartado específico («e) la cooperación en la tramitación de la gestión del Programa de Solidaridad de los Andaluces...») entre los programas que tienen el carácter de intervenciones comunitarias de obligada atención por los servicios sociales comunitarios de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de municipios con población superior a los veinte mil habitantes.

En definitiva, el balance que efectúa la propia Dirección General competente es positivo, pero sin ocultar la preocupante acumulación de solicitudes que, aunque recientes, están ya semiparalizadas a la espera de consignación presupuestaria, que deber ser, obviamente, aumentada.

## **2.2 Quejas que afectan a Programas de Formación Profesional Ocupacional y Fomento del Empleo.**

La Administración autonómica andaluza viene desarrollando, especialmente desde el año 1993, en el que se transfieren importantes competencias al respecto, numerosos Programas de Formación Profesional Ocupacional, resultando que ésta, híbrido entre lo laboral y lo educacional, se ha convertido en uno de los instrumentos favoritos utilizados por la administración para mejorar, modificar o actualizar la cualificación profesional de la población activa, facilitando o posibilitando el acceso al empleo o, en su caso, garantizando su permanencia en sus puestos de trabajo, dándose así cumplimiento al mandato constitucional y estatutario en cuanto a la obligación de los poderes públicos de llevar a cabo una política orientada al pleno empleo y a garantizar la formación y readaptación profesional.

Si en el anterior Informe anual aludíamos al espectacular aumento de quejas que se habían recibido con respecto a la materia de la que vamos a tratar a continuación, este año hemos de señalar que el número de las mismas se ha mantenido estable, lo que nos indica que todavía hay que hacer un esfuerzo importante por mejorar la gestión y ejecución de los distintos programas que anualmente se ponen en marcha.

Centrándonos ya en las quejas tramitadas por la Institución, comenzaremos haciendo alusión a una a la que ya nos referíamos en nuestro anterior Informe pero que a la fecha del cierre del mismo aún estaba pendiente de conclusión.

Nos referimos a la *queja 98/684*. Recordemos que el interesado nos planteaba en su queja una cuestión de discriminación por razón de sexo contenida en la Orden 17 de marzo de 1998, y otras anteriores, mediante las que se convocaban los cursos de Formación Profesional Ocupacional de la Junta de Andalucía, ya que en las mismas se establecían como únicas beneficiarias de la subvención para guardería de hijos menores de 6 años a las mujeres.

Tras recibir un primer informe de la Delegación Provincial de Granada, de la Consejería de Trabajo e Industria, en la que nos señalaban el sentido en el que se había pronunciado el Tribunal Constitucional en respuesta a un recurso planteado en los mismos términos que a nosotros la queja, consideramos que, si bien podía aceptarse que este caso de discriminación fuera positiva en el sentido de posibilitar el acceso a la formación y a la inserción laboral de las mujeres –consideradas no como tales, sino como integrantes de un colectivo tradicionalmente encargado en el seno de la familia del cuidado de los hijos, según había señalado el Alto Tribunal–, también debería aceptarse el hecho de que cada vez eran más numerosos los hombres que se dedican a esa labor, aunque todavía constituyan una minoría, por lo que a éstos también se les podía integrar en el colectivo que señalamos y, por lo tanto, hacerles beneficiarios de las ayudas para guardería, ya que de otro modo, y si se les excluía por el simple hecho de su condición de hombre, sí se podría estar vulnerando el principio constitucional de no discriminación por razón de sexo. Para evitar este resultado, propusimos llevar a cabo una reforma normativa en la que se incluyera un mecanismo a través del cual también pudieran ser beneficiarios de ese tipo de ayudas aquellos hombres que pudieran demostrar fehacientemente el ser ellos los encargados del cuidado de los hijos.

En respuesta a nuestra sugerencia, se nos señaló que, siendo nuestros argumentos razonables, la cuestión tenía fácil solución desde un

punto de vista técnico, de manera que la expresión "mujeres desempleadas" podía ser sustituida por la de "hombres y mujeres desempleados", o por la de "alumnos/alumnas desempleados/as", aunque la dificultad estribaría al establecer de qué forma se podía acreditar fehacientemente quién era la persona encargada del cuidado de los hijos.

La misma cuestión, entonces, fue planteada a la Dirección General de Formación Profesional y Empleo, que se dirigió a nosotros para manifestar que con la ayuda para guardería no se pretendía sólo dar una ayuda a personas con responsabilidades de atención a los hijos menores, en cuyo caso podrían incluirse a varones, sino facilitar la asistencia a cursos de Formación Profesional Ocupacional al colectivo de mujeres, que, por desgracia, tiene una tasa de actividad mucho más baja que el de hombres, siendo, a su vez, la tasa de desempleo casi el doble de la de ellos, razones que impiden, de momento, atender nuestra sugerencia.

Otra de las quejas cuya conclusión se ha producido en el ejercicio al que venimos refiriéndonos en este Informe, aunque su tramitación se inició en el ejercicio anterior, es la *queja 98/3277*, a la que debemos aludir tanto por lo novedoso como por la importancia de su contenido.

La interesada nos indicaba en su queja que había realizado un curso de Agente de Desarrollo Local convocado por la Junta de Andalucía e impartido por el Ayuntamiento de Villanueva del Trabuco (Málaga) y que, una vez obtenido el título correspondiente por su realización, no había podido optar a ocupar la plaza de estas características ofertada por el propio Ayuntamiento, porque para ocuparla se requería titulación universitaria, requisito que no era exigido para poder realizar el curso.

Tanto la interesada como nosotros, valoramos esta incoherencia como una defectuosa actuación por parte de la administración competente (Dirección General de Formación Profesional y Empleo de la Consejería de Trabajo e Industria, Delegación Provincial de Málaga), ya que supone una ineficaz gestión de los recursos que la Consejería destina a la aplicación y desarrollo de los Programas de Formación, puesto que no es racional que se destinen fondos públicos para la realización de unos cursos en el que a los alumnos se les exige como requisito de acceso una titulación distinta a la que más tarde se les exigirá para ocupar un puesto de trabajo para el que, se supone, han sido formados.

En el caso que nos ocupaba, para acceder al curso de Agente de Desarrollo Local, se exigía, dándole, además, prioridad a cualquier titulación de grado FPI o Graduado Escolar, sin excluir a personas que tuvieran titulaciones superiores, mientras que para poder ocupar la plaza citada se exige titulación universitaria. Ello dio como resultado que ninguno de los alumnos que realizaron el curso poseyendo una titulación inferior a la universitaria –la gran mayoría–, pudieran acceder a puestos de trabajo de esas características a pesar de haber obtenido el título o certificado de Agente de Desarrollo Local, sin que se les hubiera informado, en ningún momento, de que ello podía ocurrir.

Ello, como ya hemos dicho, no sólo suponía una deficiente gestión de los recursos por parte de la administración competente, sino el incumplimiento de su deber de servir con objetividad los intereses de los administrados, de acuerdo con el principio de eficacia, ya que, en definitiva, a los alumnos que posteriormente no les iba a servir el título de Agente de Desarrollo Local se les había hecho invertir su tiempo en obtener una formación que no tendrá ninguna aplicación práctica.

Esto dio lugar a que nos dirigiéramos a la Delegación Provincial de Málaga y le solicitáramos la elaboración del correspondiente Informe, a los efectos de conocer si los hechos eran tal como los había manifestado la interesada.

En contestación, el Servicio de Formación e Inserción Profesional, nos indicó que la Junta de Andalucía no subvencionaba los puestos

de Agentes de Desarrollo Local, sino las Unidades de Promoción de Empleo y las de Agentes Locales de Promoción de Empleo y entendían que la función de Promoción de Empleo, por su complejidad, demandaba, en principio, la posesión de conocimientos y competencias de nivel universitarios, independientemente de que los mismos estuvieran sancionados por un título oficial.

Por otra parte, informaban, el curso de *Agente de desarrollo*, estaba incluido en el *Fichero de especialidades homologadas*. Dicho fichero incluye todas aquellas especialidades que la autoridad competente define como susceptibles de ser programadas en todo el territorio nacional. La gestión de dicho fichero (altas, bajas, definición de contenidos, requisitos de acceso, etc.) es competencia de la Administración Central, y es de aplicación también en las Comunidades Autónomas en las que se ha producido el traspaso de competencias en materia de Gestión de la Formación Ocupacional.

Los requisitos de acceso a las especialidades incluidas en el fichero, se describen en documentos denominados *Programas oficiales*, aprobado por el Consejo General de la Formación Profesional, o bien en certificados de profesionalidad, publicados en el *Boletín Oficial del Estado*, con rango de Real Decreto. La publicación de dichos documentos no se ha producido en el caso de todas las especialidades. Concretamente, la especialidad que nos ocupa tiene pendiente de publicación el correspondiente documento, por lo que no existe una definición oficial del perfil de acceso del alumnado.

Por último, manifestaba la Delegación de Trabajo e Industria de Málaga, se iba a proponer a la Dirección General de Formación y Empleo el establecimiento de un criterio interno de homogeneización de los perfiles de acceso del alumnado en aquellas especialidades en las que no existiera definición oficial de los mismos, al objeto de evitar que en lo sucesivo pudieran aparecer disfunciones como las planteadas por los alumnos del referido curso.

Ante la respuesta recibida, hicimos llegar a la Delegación competente nuestras recomendaciones para convocatorias futuras. Entre otras consideraciones le indicamos las siguientes:

“Precisamente porque la administración convocante de la plaza y la organizadora del curso eran distintas, se imponía la necesidad de actuar con una mayor coordinación, para evitar así situaciones como la planteada.

Por otra parte, y por darse la circunstancia de que no existe ni Programa Oficial ni Certificado de Profesionalidad referido a la especialidad de la que tratamos, se precisa de un criterio de prudencia a la hora de invertir recursos financieros en la impartición de determinados cursos en el que los alumnos adquieren una formación que más tarde, como ha ocurrido en el caso que nos ocupa, no le servirá para poder optar a un puesto de trabajo.

Igualmente, y compartiendo la afirmación de que “la función de *promoción de empleo* (animar al desarrollo, crear iniciativas empresariales, atender a personas desempleadas), por su complejidad, “demanda” en principio la posesión de conocimientos y competencias de nivel universitarios, independientemente de que los mismos estén sancionados por un título oficial”, lo correcto hubiera sido exigir como requisito de acceso al curso la misma titulación que la que generalmente es exigida para ocupar un puesto de trabajo de esas características.

Por estas razones, consideramos necesario, que esos criterios internos de homogeneización de los perfiles de acceso del alumnado en aquellas especialidades en las que no exista definición oficial de los mismos, se adopten teniendo en cuenta los requisitos que generalmente son exigidos por las administraciones ofertantes de plazas de Agente de Desarrollo Local para ocupar esos puestos.”

De esta manera dimos por concluido el expediente, trasladando a la interesada el contenido de nuestra actuación.

Otras dos quejas que por su temática han supuesto una relativa novedad respecto a años anteriores, han sido la *queja 98/3865* y la *queja 98/3874*. Ambas muestran aspectos relacionados con la necesaria coordinación que se ha de establecer entre las distintas administraciones competentes en la Formación Profesional Ocupacional, es decir, entre la Administración Central y la Administración Autónoma.

El problema planteado por los interesados era que habían solicitado de la Delegación Provincial de Málaga, de la Consejería de Trabajo e Industria, el Certificado de Profesionalidad de Cocinero, al amparo de los Reales Decretos 597/95, de 19 de mayo y 301/96, de 23 de febrero, en mérito a los estudios que durante dos años habían realizado en el Consorcio Escuela de Hostelería de Málaga, dependiente de la Dirección General de Formación y Empleo de la Consejería citada, y según se les había indicado dichos Certificados no podían ser expedidos porque aún no estaba constituida la Comisión Evaluadora prevista al efecto en el R.D. 597/95 mencionado.

Admitida la queja a trámite ante la Delegación Provincial competente, ésta nos contestó que no tenían conocimiento de los motivos por los cuales no se habían constituido en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía las Comisiones de Evaluación correspondientes a los cursos de Formación Profesional Ocupacional, por lo que formulamos la misma pregunta y en los mismos términos a la Dirección General de Formación Profesional y Empleo.

Tras la recepción del Informe de la citada Dirección General y el estudio de la normativa aplicable, pudimos llegar a las conclusiones que expondremos a continuación y que explican la no creación por parte de la Junta de Andalucía de las Comisiones de Evaluación.

En el Real Decreto antes citado, se establecen las directrices sobre certificados de profesionalidad y los correspondientes contenidos mínimos de Formación Profesional Ocupacional, a la vez que determina sus características formales y materiales, así como su finalidad, alcance, validez territorial y las vías de acceso para su obtención.

En cuanto a su finalidad, el artículo 1 del Real Decreto establece que mediante el certificado de profesionalidad se acreditan las competencias profesionales adquiridas mediante acciones de Formación Profesional Ocupacional, programas de escuelas taller y casas de oficio, contratos de aprendizaje, acciones de formación continua o experiencia laboral. El Certificado de Profesionalidad correspondiente a cada ocupación, se regulará por Real Decreto, con validez en todo el territorio nacional y carácter oficial, definiendo las competencias profesionales características de cada ocupación y los contenidos mínimos de formación asociados a las mismas. Hasta el momento, de las 500 ocupaciones que conforman el Repertorio de Profesionalidad, hay publicados en el BOE tan sólo 133.

En cuanto a las vías de acceso para su obtención, por una parte, el artículo 4.2 establece que la expedición del certificado se producirá, a petición del trabajador, al completar con evaluación positiva la totalidad de los módulos que integran el itinerario formativo de la correspondiente ocupación, y por otra, el artículo 5 establece que la *Comisiones de Evaluación* someterán a los candidatos a las pruebas teórico-prácticas necesarias para comprobar el dominio de las competencias mínimas exigibles para expedir el Certificado de Profesionalidad de la correspondiente ocupación.

A través de una labor de interpretación de estos artículos, la Dirección General de Formación Profesional y Empleo consideraba, indicándonoslo así en su Informe, que mientras el Ministerio de Trabajo no estableciera, mediante el ejercicio de sus competencias reglamentarias, cual ha de ser el contenido de las pruebas teórico-prácticas que los candidatos han de realizar para obtener el Certificado de Profesionalidad, así como los criterios de evaluación de las mis-



mas, las Comisiones de Evaluación carecen de sentido, ya que estas se instituyen como órganos de gestión, sin competencias para establecer esas directrices mínimas y esenciales.

Esta es la razón por la que durante estos tres años de vigencia del Real Decreto citado no se hayan constituido las Comisiones de Evaluación, al igual que ha ocurrido en el resto de las Comunidades Autónomas, resultando que hasta el momento, los únicos Certificados que ha emitido la Junta de Andalucía han sido aquellos que acreditan la realización de los cursos de Formación Profesional Ocupacional, la duración de los mismos y las enseñanzas que se han impartido, sin que ello suponga certificar la cualificación del alumno para desarrollar profesionalmente los conocimientos adquiridos.

En el Informe, también se nos indicaba que con fecha de 13 de marzo de 1998, se había aprobado el II Programa Nacional de Formación Profesional, entre cuyos objetivos se encuentra el de consolidar un sistema integrado de Formación Profesional que actúe como referente objetivo del sistema productivo, con validez para todo el territorio nacional. Dicho sistema lo configuran por una parte, el Catálogo de títulos de Formación Profesional Reglada y, por otra, el Repertorio de Certificados de Profesionalidad en Formación Profesional Ocupacional.

Para ello, el nuevo programa contempla la puesta en funcionamiento de un Instituto Nacional de Cualificaciones, creado por Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, encontrándose entre sus funciones la de proponer un sistema de acreditación y reconocimiento profesional, así como establecer criterios para regular los métodos básicos que deben observarse en la evaluación de la competencia y en el procedimiento para la concesión de acreditaciones por las autoridades competentes.

Por tanto, concluían, las Administraciones Públicas que tienen asumidas *competencias de gestión* de la Formación Profesional Ocupacional (Real Decreto 427/1993, de 26 de marzo), tendrán en su día la obligación de emitir los certificados de profesionalidad, estándose en la actualidad a la espera de que se cumplan los compromisos asumidos en el II Plan Nacional de Formación Profesional.

Con este Informe –manifestaban– esperaban poder explicar tanto las razones de la no constitución de las comisiones evaluadoras, así como la no emisión del Certificado de Profesionalidad de Cocinero –que era el motivo de la queja del interesado– ni ningún otro hasta que queden regulados todos los extremos de expedición de los mismos.

Para ir concluyendo con este epígrafe dedicado a la Formación Profesional Ocupacional, nos referiremos a dos quejas que sí fueron presentadas y concluidas durante el ejercicio de 1999, y además con resultados muy positivos, ya que nuestra actuación dio lugar a que los dos problemas planteados quedaran definitivamente resueltos.

En una de ellas, concretamente en la *queja 99/355*, el interesado, el Alcalde Presidente de una Corporación Municipal jiennense, mostraba su desacuerdo con la forma de actuar del Instituto Nacional de Empleo en lo relacionado con la adjudicación de escuelas taller y casas de oficio.

Concretamente, el interesado manifestaba que a finales de 1997 solicitó el acogerse al Programa de Escuelas Taller, entendiendo que era un buen instrumento de cualificación profesional para los jóvenes de su localidad, habida cuenta el contexto de las escasas perspectivas laborales en un pueblo eminentemente agrícola y con unos fuertes índices de desempleo.

Desde principios del año 1998, mantuvo entrevistas con el Director Provincial del Inem en Jaén, quien le manifestó que los informes presentados gozaban de todos los parabienes, y que esperaba poder darles una respuesta satisfactoria a finales de año.

Como transcurrían los meses sin tener noticias de la solicitud, en julio de 1998 el Ayuntamiento decidió acogerse a las medidas generadoras de empleo, cumpliendo con el plazo indicado de que antes

del 20 de septiembre debían estar aprobados en Pleno e informados por el Inem de Jaén y remitidas a los Servicios Centrales de Madrid. Según se les indicó, había seis municipios de la provincia de Jaén que habían solicitado el acogimiento a las mismas medidas, y que se iba a realizar un reparto de la estimación del dinero provincializado para que pudieran beneficiarse los seis Ayuntamientos que habían solicitado Escuelas Taller, entre los cuales se encontraba su localidad.

La sorpresa fue que, finalmente, quedó excluida y, sin embargo, a otros municipios que ni siquiera habían presentado solicitud o que ya disfrutaban de una escuela taller, sí se les concedió.

Para mayor abundamiento, unas partidas que no se aplicaron a otras provincias de España fueron destinadas a Jaén, sin que, tampoco en esa ocasión, se concediera la Escuela Taller solicitada, y sí a otros municipios que incluso habían presentado la solicitud fuera de plazo.

Por último, en las fechas en las que se presentaba la queja, se había tenido acceso a la relación de Escuelas Taller que se iban a conceder en el primer semestre de 1999 y, según todo indicaba, tampoco se iba a incluir a la localidad solicitante.

En vista de todo ello, el interesado solicitaba nuestra intervención para poder conocer con exactitud cuáles eran los criterios que se seguían en las adjudicaciones, ya que no lograba entender por qué se le excluía reiteradamente.

La respuesta a nuestra petición de Informe fue tan rápida como efectiva, indicándonos que la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo había acordado conceder a la localidad solicitante la Escuela Taller, argumentando que hasta ese momento no había sido posible por falta de disponibilidad presupuestaria.

Otra de las quejas de cuya tramitación obtuvimos la respuesta positiva por parte de la administración implicada, solucionándose el problema que se nos planteaba la persona afectada, es la *queja 99/692*.

En este caso, la interesada, quien había comenzado el 15 de febrero de 1999 el curso 41-3 (nº de expediente 41/259/98-J) denominado "Analista de Aplicaciones Informáticas de Gestión", de 450 horas de duración y al que asistía con regularidad, había recibido una llamada telefónica en la que una entidad colaboradora de la administración le comunicaba que había sido seleccionada para el curso 41-1 denominado "Experto en Comunicaciones Europeas", manifestando nuestra reclamante que no podía aceptarlo al estar realizando otro curso, lo cual comunicó también por escrito.

El 5 de marzo, el coordinador del Curso al que ya estaba asistiendo comunicó a la interesada verbalmente que, según Orden de la Junta de Andalucía, tenía que abandonar el curso que estaba realizando, del que llevaba cursadas 75 horas, para incorporarse al curso de "Experto en Comunicaciones Europeas" que no había empezado y que no se sabía con certeza cuándo empezaría. La interesada no podía entender cómo podía ocurrir eso, es decir, que se le seleccionara para un curso cuando ya estaba realizando otro, solicitando nuestra intervención a los efectos de que se investigara si se había producido algún tipo de irregularidad.

La respuesta por parte de la Delegación Provincial de Sevilla, de la Consejería de Trabajo e Industria fue que, efectivamente, una vez constatada la irregularidad de la situación de la interesada, imputable al incumplimiento por parte de una de las entidades colaboradoras de su obligación de no incorporar a sus cursos a alumnos que ya estuvieran realizando otro, se había resuelto darle de alta en el que ya estaba realizando, pudiéndose reincorporar en el momento que lo deseara. Así se lo hicimos saber a la interesada, quien nos mostró su satisfacción por las actuaciones realizadas y su resultado.

Por último, y para cerrar definitivamente este apartado, en la *queja 99/2115*, el interesado manifestaba que, en diciembre de 1997, había solicitado a la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería de Trabajo e Industria, la beca correspondiente a la realización del curso *Trabajador forestal cualificado*, y que casi dos años

después, tan sólo había recibido como respuesta que “estaba en trámite”.

Pues bien, en el siguiente párrafo, que transcribimos literalmente, se refleja tanto la respuesta que recibimos como el contenido del escrito que enviamos a la Delegación:

“Hemos recibido el informe emitido por esa Delegación Provincial, de referencia... promovido por ...

En el mismo nos indican que "para subvencionar a los alumnos asistentes los costes relativos a desplazamientos" se deben realizar "los oportunos documentos contables, esperando hayan terminado dichos trámites hacia final de año.

Hemos de recordar que la subvención o beca de la que venimos tratando fue solicitada por el interesado el 22 de diciembre de 1997, es decir, hace ya casi dos años, considerando que esta tardanza es una clara muestra del irregular funcionamiento de ese organismo, al menos en cuanto al expediente al que nos venimos refiriendo, ya que la naturaleza de las operaciones contables que hay que realizar para controlar y ordenar el pago no justifica, en ningún caso, tan dilatada tramitación.

Por ello, y en virtud del artículo 29.1 de la Ley reguladora de esta Institución, nos permitimos hacerle a esa Delegación Provincial *Recordatorio* de sus deberes legales en cuanto a adecuar su funcionamiento al principio de eficacia y servicio a los ciudadanos, tal como establece el artículo 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, en su nueva redacción dada por la Ley 4/1999, de 26 de noviembre, así como el de cumplir los plazos legalmente establecidos para resolver los procedimientos, sin olvidar la obligación de adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos, como igualmente establece el artículo 41 de la Ley citada. Por ello, le *Recomendamos* que en el menor espacio de tiempo posible, procedan a resolver el expediente que nos ocupa, haciendo efectiva la subvención que en su día le fue concedida al interesado.”

A fecha del cierre del presente Informe, aún estamos a la espera de recibir respuesta por parte de la Delegación Provincial competente.

En cuanto a la aplicación de los Programas de Fomento del Empleo, una vez más se pone de manifiesto que el principal problema con el que se encuentran los solicitantes es con el de la lentitud con la que se tramitan los expedientes.

Muestra de ellos son la *queja 98/3331* y la *queja 3490*, que, aunque iniciadas en el ejercicio de 1998, se concluyeron durante el ejercicio de 1999.

En ambas, las respectivas interesadas habían solicitado, en el mes de diciembre de 1997, una ayuda a la creación de empleo estable de las contempladas en el Decreto 199/97, de 29 de julio y en la Orden de 30 de septiembre del mismo año. Casi un año después, ninguna de ellas tenía conocimiento alguno de la suerte que habían podido correr sus solicitudes, ya que durante todos esos meses no habían recibido ningún tipo de información por parte de la Delegación Provincial de Granada de la Consejería de Trabajo e Industria.

En respuesta a nuestra petición de Informe, la Delegación mencionada nos indicaba que, dado el elevado número de solicitudes que se habían recibido, los expedientes se estaban resolviendo y atendiendo según cierto orden de preferencia que se había establecido: Pymes, sector industrial, nuevos contratos o creación de nuevas empresas y, por último, transformación de contratos.

La aplicación de esos criterios y la falta de disponibilidad presupuestaria, había impedido resolver los dos expedientes a los que nos referíamos, aunque esperaban que fueran resueltos en el primer trimestre de 1999.

Por nuestra parte, consideramos que, si bien el retraso podía tener alguna justificación, lo que en ningún caso podía justificarse era el hecho de mantener a las solicitantes en la total ignorancia en cuanto a las vicisitudes que podían estar ocurriendo con respecto a sus expedientes.

En primer lugar, porque el artículo 103 de la Constitución Española y el artículo 3.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común impone a la Administración actuar bajo el principio de eficacia, sirviendo con objetividad los intereses generales y particulares de los administrados.

Por otra parte, el artículo 42.2 de la LRJPAC establece que el plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte aplicable en cada caso. En éste, y según el artículo 29 de la Orden de 30 de septiembre de 1997, que desarrolla el Decreto 199/1997, de 29 de julio, por el que se establecen los Programas de Fomento del Empleo de la Junta de Andalucía, el período de resolución será de seis meses desde la fecha de presentación de la solicitud, resultando que desde que se presentaron por parte de las interesadas habían transcurrido ya quince meses sin que se hubieran resuelto definitivamente.

Estas consideraciones justificaban el que, por nuestra parte, se formulara a la Delegación Provincial competente *Recordatorio* de deberes legales, recibiendo como respuesta al mismo la aceptación de nuestras consideraciones y, lo que era igualmente importante, el haberse concluido los expedientes concediendo a las interesadas las ayudas solicitadas.

El problema que nos planteaba la interesada en la *queja 98/3490*, era similar al de las anteriores, resultando que, con fecha de 28 de abril de 1998, había solicitado, también, de la Delegación Provincial de Granada de la Consejería de Trabajo e Industria, subvención para el inicio de actividad, y meses después manifestaba no haber tenido noticia alguna al respecto.

Requerida la Delegación mencionada a los efectos de que nos indicara cuál era la situación del expediente, fuimos informados de que tres meses después de haberse presentado la solicitud, y comprobada la necesidad de completar la documentación exigida, se había notificado a la interesada la necesidad de que la completara.

Una vez completada, nos indicaba la Delegación, se había podido comprobar que la solicitante no se encontraba al corriente de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social, requisito indispensable para poder conceder la subvención, estimándose entonces que la solicitud debía ser rechazada. Sin embargo, no nos decían si se había adoptado la correspondiente Resolución denegatoria o si simplemente se trataba de la valoración que se había hecho del expediente como consecuencia de nuestra intervención.

Temiéndonos que ello fuera así, trasladamos a la interesada el contenido del Informe que nos habían enviado, aconsejándole que de haber cambiado sus circunstancias, es decir, si se encontraba ya al corriente del pago de sus obligaciones tanto con Hacienda como con la Seguridad Social, debía presentar los certificados correspondientes para poder obtener la subvención.

A la Delegación Provincial le pedimos que nos aclararan si realmente se había dictado o no la Resolución correspondiente. La respuesta fue que la solicitante había presentado documentación acreditativa de haber abonado sus deudas, por lo que cumplidas todas las condiciones para poder obtener la subvención, le había sido concedida mediante Resolución administrativa, habiéndose tramitado la correspondiente Orden de Pago para que se le pudiera hacer efectiva.

Cuestión interesante se planteaba en la *queja 99/717*, ya que podía poner de manifiesto cierta incoherencia entre los objetivos que se intentan obtener con los Programas para el Fomento del Empleo y determinados requisitos exigidos para poder obtener determinadas ayudas.

Pues bien, la interesada había solicitado una subvención para el inicio de actividad, recogida en el Decreto 199/97, de 29 de julio, siendo su intención la de instalar un Gabinete de Asesoramiento Laboral, Fiscal y Contable.

Tras un requerimiento para que aportara nueva documentación, se le notificó Resolución de 30 de septiembre de 1998, notificándole que el proyecto presentado podía ser subvencionado, pero exigiéndole justificantes de la inversión y otros documentos que acreditaran la existencia de una actividad ya iniciada, lo que, a su entender, era contradictorio con la subvención solicitada, sin la que no podría iniciar la actividad. Así lo hizo constar en escrito que presentó en la Delegación con fecha 24 de noviembre de 1998, escrito que no había sido contestado. En consecuencia, formulaba su queja tanto por el contenido de la resolución como por el silencio de la Administración ante su reclamación.

En el Informe que la Delegación Provincial emitió al efecto se indicaba que el requerimiento realizado a la interesada con respecto a los justificantes de la inversión realizada y a otros que implicaran el inicio de la actividad, estaba perfectamente ajustado a la normativa, ya que el artículo 5.3 de la Orden de 5 de marzo de 1998, establecía que "*el pago de la subvención se producirá tras haber iniciado la actividad productiva y haber causado correlativamente alta en el Régimen Especial de Autónomos o en el que legal o estatutariamente corresponda*".

Asimismo, continuaba señalando el Informe, el artículo 23 de la Orden que se cita establecía que entre las obligaciones de los beneficiarios se encuentra la de "*justificar ante la entidad concedente o, en su caso, la entidad colaboradora, la realización de la actividad*", lo que supone la exigencia de facturas de la inversión realizada, sin especificar cuantía alguna.

Finalmente, indicaban, escrito igual al que nos remitían era enviado a la interesada, dando así cumplimiento a nuestra exigencia de que dieran respuesta a la interesada.

Por nuestra parte, y tras un estudio pormenorizado de la normativa aplicable a la subvención, se confirmó la regularidad de las actuaciones llevadas a cabo por parte de la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería de Trabajo e Industria, debiéndose poner de manifiesto que en el artículo 4 de la Orden de 5 de marzo de 1998, al establecer cuál es el objeto de las ayudas y subvenciones, en su párrafo 1 determina que es el de "*facilitar unos ingresos mínimos a aquellas personas desempleadas que inicien su actividad productiva como autónomos...*", por lo que estas se constituyen, no como una ayuda financiera para facilitar la puesta en marcha de la actividad productiva de la que se trate, sino como una ayuda que garantiza cierto nivel de ingresos a la persona que haya iniciado ya la actividad.

Por último, y aunque a la fecha del cierre del presente Informe aún estábamos pendientes de recibir respuesta del organismo afectado, la Delegación Provincial de Córdoba de la Consejería de Trabajo e Industria, hemos de referirnos a la *queja 99/3693*.

El interesado, Presidente de una Sociedad Cooperativa cordobesa, se dirigió a nosotros porque con fecha 26 de febrero de 1996, había solicitado ante la entonces Delegación de Industria, Comercio y Turismo de Córdoba, y acogidos a las Medidas de Promoción Cooperativa, sendas solicitudes de Subvención a la Inversión y Reintegrable a la Inversión, por un importe de 6.500.000 pts. la primera y de 5.800.000 pts. la segunda.

En palabras de nuestro remitente, desde entonces no se había recibido ninguna contestación a las solicitudes efectuadas, ni negativa ni afirmativa, pese a haber solicitado por escrito de fecha 5 de di-

ciembre de 1997, a la propia Dirección General de Cooperativas información sobre el estado de los citados expedientes.

Transcurridos casi cuatro años desde que fueran efectuadas las solicitudes en cuestión, habiendo justificado ante el Instituto de Fomento Andaluz las aportaciones sociales realizadas, la creación de los puestos de trabajo y la realización de las inversiones, solicitaba la intervención de esta Institución al objeto de que se investiguen las causas del retraso y se inste la resolución de los expedientes.

Como decimos, estamos a la espera de recibir respuesta a nuestra petición de Informe, esperando poder dar cuenta de ello en el próximo Informe Anual.

### 2.3 *Quejas que afectan al Sistema de la Seguridad Social.*

A pesar de las limitaciones competenciales que la Ley reguladora de esta Institución nos impone a la hora de supervisar la actuación de aquellos organismos que no dependen de la administración pública autonómica, en los últimos años se han ido consolidando nuestras relaciones con las distintas Direcciones Provinciales tanto del Instituto Nacional de la Seguridad Social como del Instituto Nacional de Empleo, a las que nos hemos dirigido poniéndoles de manifiesto determinadas situaciones que nos trasladaban los ciudadanos y que estimábamos podían ser susceptibles de revisión o, al menos, que sobre las mismas se nos informase. En numerosas ocasiones, esa intervención tuvo como resultado el solucionar los problemas que se nos habían planteado. Señalemos las más significativas.

Clara muestra de lo que decimos es la *queja 98/1906*, en la que el interesado manifestaba encontrarse en una situación desesperada, ya que el Instituto Nacional de la Seguridad Social había acordado practicarle una serie de retenciones en las dos pensiones de las que era beneficiario, para poder así reintegrar ciertas prestaciones indebidamente percibidas. Estas retenciones suponían que estuviera percibiendo mensualmente una cantidad de 6.023 pts. por una de las pensiones, y otras 2.301 pts. por la otra, siendo éstos los únicos ingresos con los que contaba.

Aun considerando la posibilidad de que la actuación de la Seguridad Social obedeciera a la aplicación estricta de la Ley, no dejaba por ello de crearse una situación absolutamente injusta. Por esa razón, nos dirigimos a la Dirección Provincial de Córdoba, para solicitar que nos informaran de la realidad de los hechos relatados por el interesado.

La Dirección Provincial mencionada nos explicó que esa situación era consecuencia de un error cometido por el propio organismo, el cual había estado aplicando a cada una de las pensiones de las que el interesado era beneficiario, una procedente de invalidez parcial por accidente de trabajo y otra de invalidez permanente total del Régimen especial agrario, un complemento de mínimos.

Comprobado el error cometido, se procedió a pedir la devolución de los complementos indebidamente percibidos, resultando que, en aplicación, según manifestaba el organismo, del Real Decreto 148/95, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas, se había acordado detraerle de las pensiones que en realidad le correspondían 34.580 pts. y 13.209 pts, resultando que, efectivamente, la cuantía líquida que percibía en total era de 8.324 pts. al mes.

Nuestra labor consistió, entonces, en revisar el Decreto que se cita y comprobar si se había aplicado correctamente al interesado.

En el artículo 4 del Decreto, se establecen las reglas de determinación de los descuentos que se pueden practicar sobre las prestaciones que corresponde percibir al deudor, resultando que, según el apartado 1 c), al interesado, que tenía derecho a percibir una pensión bruta por debajo de la pensión mínima de jubilación, tan sólo se le podía aplicar un descuento que oscilara entre el 10 y el 14 por 100.

Asimismo, en el apartado 1 d) se establece que la entidad gestora podrá incrementar el importe de los descuentos cuando la aplicación de las reglas de descuento establecidas no permita cancelar la deuda en un plazo máximo de cinco años, en la cantidad necesaria que permita su reintegro dentro de dicho plazo.

Pues bien, de la aplicación de este último apartado resultó que el descuento practicado era aproximadamente del 85% a cada una de las pensiones a las que tenía derecho, resultando por ello que las mismas se quedaban reducidas a las cantidades tan ínfimas que hemos señalado.

Concluimos, por tanto, que no se había cometido ninguna irregularidad, puesto que lo que se había hecho era aplicar la norma en sentido absolutamente estricto, lo que no impedía estimar que el resultado era enormemente perjudicial para el interesado, ya que verdaderamente, si eran esos los únicos ingresos que percibía, se le estaba condenando a vivir en la más absoluta de las pobreza, como ya habíamos señalado al propio Instituto Nacional.

Por ello, decidimos dirigirnos de nuevo al organismo afectado, para hacerle llegar nuestra visión de la situación y una propuesta que podría dar solución al problema que se había planteado:

“Con respecto a lo que se nos indica en el mismo (el Informe que nos habían enviado) hemos de manifestar que, si bien cabe deducir que no se ha cometido ninguna irregularidad, puesto que lo que se ha hecho es aplicar las normas de descuento que se establecen en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, ello no ha impedido que se haya llegado a un resultado injusto en cuanto a la situación en la que se deja el interesado, ya que verdaderamente, si son esos los únicos ingresos que percibe, se le está condenando a vivir en la más absoluta de las pobreza, como ya habíamos señalado en nuestro anterior escrito.

Por ello, deseáramos que esa Dirección Provincial nos informara de las posibilidades que pudieran existir en cuanto a que al interesado se le practicara otro tipo de descuento (el actual es de aproximadamente el 85% de las pensiones a las que tiene derecho) de manera que, una vez aplicado el mismo, al menos pudiera percibir una cantidad igual a la prevista para las pensiones de jubilación en su modalidad no contributiva, ya que a éstas se les considera como pensiones mínimas de subsistencia, es decir, como la cantidad mínima que una persona ha de percibir para poder atender a las necesidades más básicas de la vida normal.”

La respuesta que recibimos a nuestro escrito era que se daba traslado del mismo a la Dirección General para que tuvieran en cuenta nuestra propuesta, resultando que finalmente fuimos informados que se había decidido suspender los descuentos que se habían venido practicando, dándose traslado del expediente a la Tesorería General de la Seguridad Social para que se continuara con el procedimiento para el reintegro del saldo pendiente, lo que supondría un fraccionamiento de la devolución más racional y beneficioso para el interesado.

Otra actuación también interesante, sobre todo por el resultado positivo que supuso nuestra intervención, es la correspondiente a la *queja* 99/275, que se refería, asimismo, a la devolución de prestaciones indebidamente percibidas.

El interesado, a quien se le había notificado una Resolución por la cual se acordaba solicitarle la devolución de ciertas prestaciones, había presentado dos escritos en los que alegaba no estar de acuerdo con los fundamentos esgrimidos por la entidad gestora y sobre los que se basaba la resolución. Ninguno de ellos había sido contestado, aunque sí se había procedido a descontar de la pensión que percibía ciertas cantidades, imputándose las mismas al pago de la supuesta deuda que se le reclamaba.

Nuestra intervención supuso que la Dirección Provincial de Almería del Instituto Nacional de la Seguridad Social estimara las alegaciones presentadas por el interesado, declarando la no procedencia de la devolución de las cantidades percibidas en concepto de incapacidad temporal, por lo que se repuso el pago íntegro de la pensión de incapacidad permanente que venía percibiendo, habiéndose iniciado los trámites a efectos de la devolución las cantidades que le habían sido descontadas de la pensión, por un total de 97.312 pts.

En la *queja* 99/640, nuestra intervención también fue positiva, puesto que, probablemente, de otra manera, o bien no se hubiera resultado el problema, o bien hubiera tardado mucho más tiempo en resolverse.

La interesada decía encontrarse en una situación de absoluta impotencia, ya que desde el Instituto Nacional de la Seguridad Social se le reclamaban unas cantidades correspondientes a cuotas dejadas de ingresar relativas al Régimen Especial de Empleados del Hogar y, a pesar de que había intentado por todos los medios posibles demostrar a la entidad gestora que debía tratarse de un error, porque ella nunca había tenido contratada a ninguna persona para el servicio doméstico, nunca se le había dado crédito a sus alegaciones, hasta el punto de no haber recibido nunca ningún tipo de respuesta.

Puesto de manifiesto estos hechos ante la Dirección Provincial de Sevilla, nos indicaron que, tras recibir nuestro escrito, se había emitido resolución en el sentido de estimar las alegaciones de la interesada contenidas en el recurso ordinario que había presentado, anulándose el expediente administrativo de apremio que se seguía contra ella, dándose traslado a la Unidad de Recaudación Ejecutiva correspondiente a los efectos de que levantara los embargos que en su día se habían decretado.

Cuestión diferente era la que se planteaba en la *queja* 99/1555, en la que la interesada manifestaba haber solicitado muchos años atrás la revisión del grado de invalidez, ya que, según su criterio, sus dolencias se habían agravado hasta tal punto que necesitaba de una tercera persona para poder realizar las tareas más elementales de la vida cotidiana. Hasta la fecha de presentación de la *queja*, decía, no había recibido noticia alguna sobre su solicitud.

Admitida la *queja* a trámite ante la Dirección Provincial de Córdoba, ésta nos envió un completo expediente en el que se acreditaba lo que había ocurrido. Al parecer, cuando la interesada presentó la solicitud, sí se le contestó y se le indicó un día y una hora en la que tenía que acudir al reconocimiento médico, no presentándose en la fecha que se le había señalado. Sólo más tarde, la interesada puso en conocimiento de la entidad la imposibilidad de trasladarse por sí misma al reconocimiento, por lo que la entidad trató de ponerse en contacto con ella para acordar una visita domiciliaria. A pesar de que se realizaron varios intentos, hasta pasado un largo tiempo no se supo, a través de unos vecinos, que la solicitante se había trasladado a otro domicilio, sin que ello hubiera sido puesto en conocimiento de la entidad competente, esperando ésta que alguien, en algún momento se pusiera en contacto con ellos para poder acordar la visita, sin que ello ocurriera. Fue con ocasión de nuestro escrito como se averiguó el nuevo domicilio de la solicitante, a la que se le envió la correspondiente resolución, en la que se le indicaba, entre otros extremos, que la revisión de grado no era posible por haber alcanzado ya la edad de jubilación.

Si bien en esta ocasión no se pudo acceder a lo que la interesada había solicitado, al menos tuvo conocimiento de qué era lo que había ocurrido con su solicitud.

Por último, y para finalizar con estos asuntos que afectan al Instituto Nacional de la Seguridad Social, nos referiremos a la *queja* 99/2332, en la que un vecino de Málaga nos comentaba que al no estar de acuerdo con la pensión no contributiva que estaba percibiendo, habían presentado una demanda contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General, solicitando el

reconocimiento del derecho a percibir una pensión contributiva. El Juzgado de lo Social núm. 2 de Málaga, estimando las peticiones de la demanda, había acordado mediante Sentencia de 22 de marzo de 1999, ordenar a los organismos demandados hacer efectiva al interesado una pensión contributiva en la cuantía que le correspondiera.

En respuesta, las entidades gestoras habían dejado de ingresarle la pensión no contributiva que hasta ese momento había estado percibiendo, pero no le hacían efectiva la que le correspondía, informándosele, según la versión del interesado, que no podría cobrarla hasta transcurridos unos ocho o nueve meses, lo que le dejaba sin ingreso alguno durante todo ese tiempo.

En nuestra petición de Informe a la Dirección Provincial de Málaga, hicimos constar la necesidad de resolver urgentemente el expediente del interesado, ya que estaba atravesando por una situación económica absolutamente precaria.

La Dirección Provincial de Málaga nos comunicó que, una vez conocida la Sentencia que hemos señalado, se le comunicó al Instituto Andaluz de Servicios Sociales la incompatibilidad sobrevenida que

se había producido, solicitando que se suprimiera la pensión no contributiva y que se señalaran las cantidades a deducir por períodos coincidentes con el objeto de efectuar la correspondiente regulación. Una vez que se recibió esa información, con fecha 31 de agosto de 1999, se le notificó al interesado la orden de abono de la pensión correspondiente.

Añadían para concluir con el Informe, que ignoraban la procedencia de la información que se había suministrado al interesado con respecto a que tardaría en percibir la pensión ocho o nueve meses desde que se le suprimiera la no contributiva, ya que, en general, sus actuaciones administrativas conducentes a la resolución de expedientes se realizan en corto período de tiempo, salvo, y como sucedía en ese caso, una vez reconocidos los datos y/o informes solicitados a organismos ajenos y que resultaran imprescindibles para el abono de la pensión.

De esta manera, el problema por el que el interesado había acudido a nosotros estaba solucionado, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

## IX. ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

### 1. Introducción.

Como ya indicamos en el informe del pasado ejercicio de 1998, en este capítulo específico dedicado a las Administraciones Tributarias se relatan las reclamaciones presentadas por los ciudadanos motivadas por la actuación de los distintos organismos en la materia de carácter tributario y las relativas a distintos modelos de ingresos públicos.

En términos estadísticos, el nivel de formulación de reclamaciones relativas a estas cuestiones se muestra muy parejo respecto a las del ejercicio anterior: 241 quejas este año frente a las 249 de 1998.

Respecto al grado de colaboración, hemos de insistir en que este campo de intervención de las Administraciones Públicas resulta especialmente interdependiente. La gestión, liquidación, inspección o recaudación de los distintos tipos de ingresos públicos se hace depender, en cuanto a la intervención de unas u otras administraciones, de numerosos condicionantes. Así, la liquidación de determinado impuesto está asignada a una instancia, mientras que la recaudación final puede resultar encomendada a otra. Esta dispersión funcional no resulta fácilmente comprensible ni asimilable por el ciudadano, que se encuentra habitualmente muy desorientado respecto de los cauces de relación o impugnación que le asisten como contribuyente.

Respecto a los supuestos que deben ser destacados en cuanto al grado de colaboración, debemos reseñar un solo supuesto en el que hubo de declararse formalmente la *actitud entorpecedora* de la autoridad responsable:

– *queja 98/4037*, en la que el Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) no atendió a cuantos requerimientos se le dirigió respecto de una queja de una asociación de vecinos sobre el funcionamiento del servicio de abastecimiento de agua a una determinada urbanización del municipio. Tras aguardar un año la colaboración solicitada a través de sucesivos escritos a la corporación, en la persona de su alcalde, nos vimos obligados a declarar la *actitud entorpecedora* del mismo y la correspondiente publicación de dicha resolución en el *Boletín Oficial del Parlamento*.

Para concluir con estas líneas introductorias del presente capítulo, hemos de constatar a la vista del análisis de muchas quejas presentadas que el grado de especialización en el desarrollo de todo el procedimiento tributario no está aparejado de mecanismos eficaces de coordinación o colaboración entre las Administraciones. En un gran número de supuestos –principalmente en fase recaudatoria– las causas que explican la deficiente actuación administrativa se centran en la insuficiencia de mecanismos elementales de coordinación, cuya ausencia revierte finalmente en perjuicios perfectamente evitables para los contribuyentes. Igualmente, los supuestos de doble imposición entre IVA y el Impuesto de Transmisiones, o el generado por la intervención de varios municipios a la hora de liquidar el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, continúan ocupando los motivos de queja de los ciudadanos sin que se observen claros síntomas de mejora en un anormal comportamiento de las Administraciones implicadas que dejan sobre la iniciativa del contribuyente la carga de la superación de una duplicidad impositiva que debería ser resuelta previamente por quienes resultan responsables de una doble imposición legalmente proscriba.

### 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

#### 2.1 Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), especialmente el de naturaleza urbana, ha sido objeto de abundantes reclamaciones por parte de los ciudadanos andaluces. Los motivos fundamentales de reclamación en relación a este impuesto ya fueron destacados en el informe anterior y han consistido básicamente en deficiencias cometidas por las Administraciones intervinientes en la gestión de este impuesto, fundamentalmente en los procedimientos de gestión y recaudación, si bien debemos advertir que en muchas ocasiones las deficiencias de gestión denunciadas por los ciudadanos han sido tanto en la gestión catastral como en la gestión tributaria strictu sensu, lo que nos ha permitido conocer la gran confusión de los ciudadanos sobre la Administración competente en cada caso y a la que deben dirigirse con ocasión de las diferentes cuestiones que pueden derivarse del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

El procedimiento encaminado a la liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles permite diferenciar con base en el artículo 77 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, dos categorías de actos que tienen sustantividad propia en cuanto son realizados por distintas Administraciones Públicas y están sometidos a diferentes regímenes impugnatorios. Estos actos son los de gestión catastral, que pueden ser incluso objeto de reclamación económico-administrativa, y los de gestión tributaria strictu sensu, que son competencia de los respectivos Ayuntamientos titulares del impuesto.

Este diferente marco competencial establecido por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales ha supuesto un importante grado de confusión en los ciudadanos que, en no pocas ocasiones, plantean sus reclamaciones al Ayuntamiento cuando deberían plantearlas ante la Gerencia Territorial del Catastro y a la inversa.

La confusión expuesta, provocada por la distribución de competencias que establece la propia Ley reguladora de las Haciendas Locales, se ve aumentada en los casos en los que la gestión tributaria no se realiza por el Ayuntamiento titular del impuesto, sino por la Diputación Provincial u otro organismo en el que se ha delegado dicha gestión, supuesto en el que, ante una liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el ciudadano tiene tres posibles Administraciones a las que dirigirse desconociendo a cuál de ellas debe hacerlo.

En cuanto al resto de cuestiones planteadas en las quejas recibidas, se siguen planteando cuestiones como liquidaciones giradas a quienes no son propietarios ni sujetos pasivos de los inmuebles, devoluciones de ingresos indebidos y retraso en la resolución de recursos. Veamos algunos casos.

En la *queja 97/3276* la interesada compareció mediante escrito en el que manifestaba su disconformidad con que los Ayuntamientos, de un año a otro, varían los plazos de pago en período voluntario, como le ocurrió a ella con el IBI y el Ayuntamiento de Marbella. Decía que había formulado reclamación sobre el problema que nos expone a la Oficina de Recaudación de Marbella y ante el propio Ayuntamiento, sin que hubiese recibido contestación alguna.

Admitida la queja a trámite solicitamos informe al Ayuntamiento de Marbella y en contestación a esta petición se nos informó que "*las fechas de plazos son similares, así en 1996 fue del 24 de junio al 13 de septiembre y en 1997 del 1 de julio al 10 de septiembre, por lo que no comprendemos la queja*".

A dicho informe se adjuntaban fotocopias compulsadas de los anuncios de cobranza de los años 1996 y 1997 publicados en el *Boletín Oficial de la Provincia* de Málaga y ciertamente las fechas de estos anuncios coincidían con las que nos decía el Ayuntamiento

en su informe. Sin embargo, cotejadas estas fechas con las que figuraban en el recibo que pagó la compareciente en el año 1996 se observó que la fecha límite de pago no coincidía con la que decía el anuncio de cobranza, de modo que según el recibo de 1996 la fecha límite de pago fue el día 08-11-96 y según el anuncio de cobranza fue el día 13-09-96.

En consecuencia con lo expuesto, interesamos del Ayuntamiento de Marbella la emisión de un nuevo informe en el que explicara las razones por las que no coincidían las fechas que figuraban en el anuncio de cobranza que se publicó en el *Boletín Oficial de la Provincia* con la que figuraba en el recibo que se entregó a la contribuyente y en su relación se nos informó que:

“efectivamente la fecha límite de pago en 1996 debió ser el 13 de septiembre tal como se hizo constar en el anuncio de cobranza, sin embargo al ser el primer año que el Patronato de Recaudación Provincial dependiente de la Excm. Diputación de esta Provincia asumió la gestión de cobro de los tributos municipales, se originaron una serie de desajustes administrativos por el número tan elevado de recibos al cobro que le fueron entregados, lo cual, influyó en el normal comportamiento de los contribuyentes. Este Ayuntamiento se vio en la necesidad de aumentar de forma excepcional y sin crear precedente el plazo de cobro en voluntaria que alcanzó el mes de noviembre.”

A la vista de los hechos expuestos, del contenido de la información remitida y de la normativa de aplicación, la primera conclusión que pudimos extraer es que el plazo establecido en los anuncios de cobranza, debidamente publicados en el *Boletín Oficial de la Provincia*, para ingresar en período voluntario el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana del ejercicio 1996, era el comprendido entre el 24 de junio y el 13 de septiembre de dicho año y que el Ayuntamiento “*de forma excepcional y sin crear precedente*”, según nos informó, decidió ampliarlo hasta el 8 de noviembre, lo que motivó la posibilidad de que los interesados pudieran pagar sus recibos sin recargo alguno, aunque hubiera finalizado el plazo inicialmente previsto y siempre que no hubiera pasado la segunda fecha establecida por el Ayuntamiento, como ocurrió con la interesada en este expediente de queja, la cual pagó sin recargo alguno dos recibos, uno el 24 de septiembre de 1996 y otro el 25 de octubre del mismo año.

Ciertamente la medida benefició a la interesada en este expediente de queja, al menos en lo referente a los dos recibos que pudo pagar sin recargo; sin embargo, este beneficio fue sólo aparente pues, al tratarse de un recibo de carácter anual, el hecho de poder pagar hasta el 8 de noviembre generó en la interesada la creencia de que en el año siguiente el plazo de ingreso también era hasta el 8 de noviembre, lo que motivó que cuando a finales de septiembre del siguiente año fue a pagar los recibos del año 1997 se encontrara en la situación de que el plazo de ingreso en período voluntario ya había terminado.

También nos referimos a la forma en que el Ayuntamiento amplió el plazo de ingreso y, así, el propio Ayuntamiento nos informó que la ampliación del plazo en el año 1996 se realizó “*de forma excepcional y sin crear precedente*”; sin embargo dicha expresión no se contiene en los recibos que una vez pagados quedan en poder de los contribuyentes, en donde sólo se observa que la fecha límite de pago es el 08-11-96, sin ninguna otra advertencia, sin indicar que se trataba de una prórroga, sin decir que el plazo había finalizado el 13-09-96 y se trataba de una ampliación, de modo que el contribuyente podía pagar hasta el 8 de noviembre sin saber que lo estaba haciendo en un período ampliado “*de forma excepcional y sin crear precedente*”.

A más abundamiento, debe tenerse en cuenta que dicha ampliación “*excepcional y sin crear precedente*” no fue objeto de ninguna publicidad en el *Boletín Oficial de la Provincia*, ni en ningún otro Boletín Oficial, ni se acordó mediante acuerdo del Alcalde, ni de la

Comisión de Gobierno, ni del Pleno del Ayuntamiento, de modo que se amplió el plazo pero no se dio publicidad, ni se adoptó ningún acuerdo que así lo autorizara; simplemente se amplió el plazo por la vía de hecho, sin ninguna garantía para el contribuyente, de modo que lo mismo se podía pagar hasta el 8 de noviembre, o hasta el 9, o hasta el 10 de noviembre, o en general hasta cualquier otro día que se decidiese, y aunque esta forma de ampliar el plazo pueda beneficiar a los contribuyentes que paguen en los días ampliados, que en realidad no los beneficia pues los confunde para el ejercicio siguiente como indicamos con anterioridad, lo cierto es que dicha ampliación no se puede hacer a costa de la seguridad jurídica de los propios contribuyentes, ni a costa del principio de publicidad de las normas del artículo 9.3 de la Constitución. Así pues, si el Ayuntamiento decide ampliar el plazo de pago en período voluntario, puede hacerlo pero mediante acuerdo del órgano competente y por el procedimiento legalmente establecido, por ser ésta la única forma de garantizar no sólo la seguridad jurídica de los contribuyentes, sino la propia igualdad entre dichos contribuyentes que sólo sabiendo cuáles son los plazos de ingreso tienen garantía de que el plazo se ha ampliado para todos los contribuyentes.

En otro orden de cosas, nos referirnos a la alteración del plazo de ingreso en período voluntario de un año respecto del siguiente, y en su relación no cabe duda de que el Ayuntamiento alteró el plazo de ingreso, de modo que en el año 1996, aunque fuera sólo de hecho, el plazo venció de forma efectiva el 8 de noviembre y en el año 1997 el plazo venció el 10 de septiembre.

En relación a esta cuestión, al encontrarnos ante un tributo de cobro periódico por recibo, debemos tener en cuenta el artículo 124.3 de la Ley General Tributaria al señalar que en estos tributos una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan.

Ahora bien, esta norma es una autorización, “*podrán notificarse*”, y no un mandato, por lo que la elección de este procedimiento colectivo, edictal y sumario de comunicación de la liquidación en los tributos de cobro periódico por recibo, frente al de notificación personal del párrafo primero del mismo artículo 124 de la Ley General Tributaria, tiene como contrapartida o soporte implícito la obligatoriedad de guardar una total identidad respecto de la liquidación que le sirve de antecedente o base, sin que sea posible la alteración de los elementos esenciales de la liquidación, como el lugar, plazo y forma de pago de la misma, especialmente el plazo voluntario de ingreso. De modo que si en el caso que nos ocupa en el año 1996 se pudo pagar hasta el 8 de noviembre y en el año 1997 sólo se pudo pagar hasta el 10 de septiembre, resulta claro que el Ayuntamiento modificó el plazo de ingreso en período voluntario y con ello alteró un elemento esencial de la liquidación, por lo que debió notificar individualmente la liquidación del año 1997.

En consecuencia, teniendo en cuenta los hechos expuestos y las consideraciones realizadas, esta Institución formuló *Recordatorio* de deberes legales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz.

Asimismo, y conforme con lo dispuesto en el citado artículo 29.1 de la Ley rectora de esta Institución, se formularon las siguientes *Recomendaciones*:

“1.ª Que las ampliaciones de los plazos de ingreso en período voluntario de los tributos de cobro periódico por recibo, se hagan por acuerdo del Órgano competente y por el procedimiento legalmente establecido, dando la debida publicidad en los Boletines Oficiales correspondientes y advirtiendo a los ciudadanos de la ampliación en los justificantes de pago que se le entreguen.

2.ª Que en los casos de alteración de los plazos de ingreso en período voluntario de los tributos de cobro periódico por recibo, de un año respecto del siguiente, siempre que el Ayuntamiento considere necesaria dicha alteración, se practique notificación individual, directa y personal que permita conocer a los sujetos pasivos el nuevo plazo de ingreso.”

La resolución de esta Institución fue contestada por el Ayuntamiento en el sentido de aceptar nuestras recomendaciones, circunstancia que motivó la finalización de nuestro expediente de queja.

En la *queja 97/3649* el reclamante nos exponía que desde el año 1995 venía siendo requerido por el Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz), a través del Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria, que le reclamaba con anuncio de subasta de sus bienes, el impago de diversos impuestos locales por una vivienda situada en Chipiona que no era de su propiedad desde 1989. Añadía que desde el año 1995 había realizado diversas visitas y remitido escritos al Ayuntamiento de Chipiona y al indicado Servicio, aclarando que el inmueble no era de su propiedad por lo que no le era exigible el pago de estos impuestos. También indicaba que el catastro de Chipiona fue revisado en el año 1991 y que, por tanto, a partir de dicha fecha, no debería figurar como propietario de ningún inmueble en la citada localidad.

Admitida la queja a trámite decidimos pedir informe al Ayuntamiento de Chipiona con objeto de aclarar las pretensiones planteadas por el interesado.

Recibido el informe del Ayuntamiento en el mismo se decía que por el negociado de rentas se procedió a la tramitación de la reclamación formulada por el interesado habiendo procedido a la anulación de los recibos girados indebidamente, indicando que quedaba concluida su tramitación y satisfactoriamente para el reclamante. Sin embargo desde esta Institución no compartimos la conclusión municipal puesto que el problema consistía además en que al interesado no se le ocasionaran nuevas molestias puesto que durante la tramitación de la queja nos comunicó que también le estaban reclamando el IBI de 1997. Por tanto no estábamos seguros de que el problema se hubiese resuelto definitivamente y decidimos hacer una nueva petición de informe al Ayuntamiento, que tras varias reiteraciones y *Advertencia* formal del deber de colaboración con la Institución, contestó mediante escrito al que acompañaba certificación acreditativa de que el interesado no figuraba inscrito como titular de finca alguna en los Padrones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Rústica y Urbana del ejercicio de 1998.

A la vista de este escrito presumimos que el interesado no se vería afectado en el futuro respecto a la actuación tributaria que nos ocupa; sin embargo desconocíamos si los recibos que se le reclamaban por la vía de apremio, continuaban pendientes de pago o por el contrario habían sido anulados, debiendo recordar que el problema de fondo de la queja no lo constituía los recibos futuros que indebidamente se le pudieran girar al interesado, sino el hecho de que el reclamante no poseía vivienda alguna en Chipiona desde el año 1989 y sin embargo se le reclamaba por la vía de apremio, con aviso de subasta de sus bienes, el pago de diversos impuestos locales que no le correspondían.

En consecuencia, decidimos continuar la tramitación del expediente de queja con la intención de solucionar definitivamente la cuestión, por lo que solicitamos un nuevo informe al Ayuntamiento para que indicara si los recibos que se le reclamaban al interesado por la vía de apremio continúan pendientes de pago o por el contrario han sido anulados.

Esta última petición de informe fue contestada mediante escrito en el que se decía que en la actualidad no existía ninguna deuda pendiente a cargo del interesado a cuyo efecto se aportaba certificación que así lo indicaba.

En la *queja 98/1949* el compareciente mostraba su malestar con la actuación realizada por el Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén indicando que en diciembre de 1997 le fue presentado al cobro un recibo de IBI del año 1993 de un piso de su propiedad por importe de 12.137 Pesetas y que ese Organismo le cobró en mayo de 1994, mediante adeudo en su cuenta, y sin su permiso, otro recibo perteneciente a ese bloque del que no es dueño. Indicaba que había solicitado dos veces la devolución de dicho importe y no le habían contestado.

Admitida la queja a trámite decidimos solicitar informe al Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén.

El Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén nos informó que en dicho Servicio consta una orden de domiciliación bancaria hecha por el reclamante con fecha 14 de marzo de 1991, del recibo de urbana correspondiente a la finca por la que se había hecho el cargo en cuenta, por lo que dicho Servicio procedió según dicha orden de domiciliación. No obstante también nos informó que se había solicitado informe de la Gerencia Territorial de Catastro acerca del posible error de titularidad, en base al cual se ha de dictar resolución de devolución de ingresos indebidos, informe que estaban pendiente de recibir.

La anterior comunicación fue trasladada al interesado para que formulara las alegaciones y consideraciones que tuviera por conveniente, las cuales fueron recibidas indicando que seguía sin estar conforme con la actuación administrativa. Asimismo, también nos remitimos a la Gerencia Territorial del Catastro para que indicara si el recibo objeto de la controversia y respecto del cual el Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén había solicitado información, había sido dado de baja o anulado y si esta baja había sido comunicada a la Diputación Provincial de Jaén y en caso de no haberse comunicado, nos permitíamos interesar dicha comunicación para que el Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén pudiera resolver sobre la devolución de ingresos indebidos.

La Gerencia Territorial del Catastro de Jaén nos informó de la remisión a la Diputación de Jaén del informe que le había solicitado para poder resolver la petición formulada por el interesado, por lo que nuevamente nos dirigimos a la Diputación Provincial de Jaén con objeto de interesarnos por la situación en que se encontraba el expediente de devolución de ingresos indebidos, interesando la necesidad de dictar una resolución al respecto.

Esta petición de informe fue contestada por el Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén indicando que con fecha 10 de marzo de 1999 se dictó resolución núm. 479, por la que se reconocía a favor del interesado el derecho a la devolución por ingreso indebido de la cantidad de 10.131 ptas. correspondientes al recibo de IBI Urbana ejercicio 1993, número fijo 702T y que con fecha 28 de abril el expediente fue remitido al Área de Gestión Económica Presupuestaria de esa Diputación Provincial a efectos de que se efectuara la correspondiente transferencia a la cuenta facilitada por el interesado.

Ahora bien, examinada esta contestación y la documentación que la acompañaba, comprobamos que la resolución que reconocía el ingreso indebido era de fecha 10 de marzo de 1999, que el expediente no se remitió al Área de Gestión Económica Presupuestaria hasta el 28 de abril de dicho año y que en su informe de 6 de julio de 1999 no nos decían nada sobre la efectiva devolución del dinero al interesado, ni de la fecha en que dicha devolución se había producido o se produciría, de modo que se silenciaba toda referencia a la entrega del dinero al interesado. Para poder concluir nuestras actuaciones e informar adecuadamente al interesado sobre la resolución efectiva de la cuestión planteada, decidimos nuevamente pedir otro informe a la Diputación Provincial de Jaén para que concretara la fecha en



que se había devuelto al interesado el dinero indebidamente ingresado y, en su defecto, las actuaciones que ese Servicio estaba realizando para cumplir con su resolución.

La anterior petición de informe fue contestada en el sentido de que con fecha 10 de septiembre de 1999 se había efectuado la transferencia de 10.131 pesetas a la cuenta del interesado. Esta contestación nos permitió concluir nuestras actuaciones comunicándolo al interesado y a la Diputación Provincial de Jaén.

En la *queja 98/3448* se nos planteó un supuesto de gestión catastral del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con repercusión en la gestión tributaria del mismo e intervención de tres Administraciones Públicas distintas: la Gerencia Territorial del Catastro, el Ayuntamiento de Almonte y el Servicio de Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Huelva.

El interesado en el expediente de queja manifestaba que era propietario de una casa en Matalascañas-Almonte señalada con el núm. 173 y que por error le asignaron el núm. 171. Decía que tenía pagada la Contribución e IBI de los años 88 a 95 correspondiente a la casa erróneamente asignada; que en el año 1995 la Gerencia Territorial del Catastro le dio de alta como titular de la finca correcta desde el año 1991; que en 1997 recibió aviso de pago del IBI de los años 1991 a 1995 correspondiente a la casa con el número corregido, presentando en el Servicio de Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Huelva una solicitud de compensación con los recibos que tenía pagados y que por el mismo importe correspondían a la finca que erróneamente le fue asignada, sin que hubiese recibido contestación a su solicitud de compensación, de modo que le estaban reclamando la deuda por la vía de apremio.

La cuestión planteada por el interesado tenía su causa en la gestión catastral del impuesto; sin embargo lo que en realidad pretendía el interesado era que le compensaran los recibos pagados erróneamente con los que le estaban exigiendo por el mismo importe. Ante esta situación decidimos pedir informe a la Gerencia Territorial del Catastro y al Servicio de Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Huelva con objeto de que actuaran cada una en el ámbito de sus respectivas competencias.

La Gerencia Territorial del Catastro contestó en el sentido de que dicha Gerencia emitió dos acuerdos de anotación catastral por error de titularidad y que, no teniendo constancia de que se hubiese producido el correspondiente acuerdo de baja de una de las fincas, próximamente se remitiría un informe al Servicio de Gestión Tributaria de Almonte la objeto de que la citada baja se materializara a nombre del reclamante.

El Servicio de Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Huelva contestó en el sentido de que nuestra petición fue remitida al Ayuntamiento de Almonte por corresponder a dicho organismo su resolución, recibiendo posteriormente la contestación de dicho Ayuntamiento en el sentido de que dicho Ayuntamiento instruyó expediente al efecto y resolvió favorablemente la Comisión de Gobierno, circunstancia que fue comunicada al interesado, dando por concluidas nuestras actuaciones.

La *queja 98/3732* planteó un supuesto de exención en el pago del IBI de rústica reconocida después de pagar el recibo correspondiente. La interesada en el expediente de queja manifestaba que *“con fecha 28 de octubre de 1997, me cobró por cuenta corriente 60.410 pesetas, en concepto de contribución rústica, a pesar de que era público y notorio que se había concedido la exención de dicho impuesto, por lo que la inmensa mayoría de los propietarios de fincas rústicas no comparecieron al pago o devolvieron los recibos domiciliados, cosa que no pude hacer por haberme remitido el recibo la Caja de Ahorros San Fernando en fecha posterior al plazo legal para devolverlo. Con fecha 25 de febrero de 1998 solicité del Excmo. Ayuntamiento de Vejer de la Frontera la devolución del importe que se me había cobrado. Aún no se ha atendido mi petición ni se me ha contestado,*

*con lo cual no sólo soy objeto de discriminación respecto a quienes no pagaron, sino que el Excmo. Ayuntamiento de Vejer de la Frontera viene deteniendo, desde hace más de un año, una cantidad de dinero que me pertenece legalmente”*.

Admitida la queja a trámite interesamos del Ayuntamiento el preceptivo informe aclaratorio de la cuestión, al tiempo que nos interesábamos por la respuesta expresa que demandaba la interesada.

En el informe recibido del Ayuntamiento se decía que se había transmitido a la interesada el acuerdo dictado a tal efecto por la Comisión de Gobierno en el que se concedía el derecho a la devolución del importe abonado, indicándole que dicho importe no se haría efectivo en tanto no se dictara resolución firme por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

A la vista de esta contestación comprobamos que el Ayuntamiento había dictado la resolución expresa que demandaba la interesada y que dicha resolución le reconocía el derecho a la devolución. Ahora bien, desde esta Institución no pudimos dejar de destacar que el acuerdo de la Comisión de Gobierno que reconocía el derecho a la devolución del recibo pagado por la interesada, vinculaba dicha devolución a la resolución firme que se dictara por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, circunstancia que nos preocupaba especialmente ya que la interesada, que tenía pagado su recibo, podía resultar perjudicada respecto de aquellos contribuyentes que no lo pagaron y a los que también se les concedió la exención y se les anularon sus recibos.

En efecto, el acuerdo de la Comisión de Gobierno concedía la exención del pago respecto de una serie de recibos, unos de los cuales estaban pagados y otros pendientes de pago, para a continuación anular los pendientes de pago y reconocer el derecho a la devolución de los pagados, si bien, respecto de los pagados se hacía depender la devolución de la Resolución que dictara la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, de modo que bien examinado el acuerdo, el contribuyente que no pagó cuando los recibos se pusieron al cobro resultaba en mejor situación que aquellos contribuyentes que pagaron y cumplieron con sus obligaciones fiscales.

Por otro lado destacamos que la exención de las cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza rústica correspondientes al ejercicio 1997, fue introducida por el Real Decreto Ley 4/1997, de 14 de marzo, como una medida urgente para reparar los daños causados por inundaciones y temporales, de modo que si algunos contribuyentes pagaron dicho impuesto y varios años después se le devuelve su importe, cuando ya no lo necesitan tanto como en aquel momento, se estaba desvirtuando la finalidad de la medida, basada en el principio constitucional de solidaridad, de modo que cuanto más se retrasaba en el tiempo la devolución de las cuotas pagadas por los interesados menor sería la eficacia de la medida adoptada en el citado Real Decreto Ley y por supuesto, la solidaridad que se debe tener con los damnificados por las inundaciones y temporales.

En consecuencia con lo expuesto, desde esta Institución formulamos la *Sugerencia* de que la devolución de los recibos de IBI de Rústica del año 1997 se hiciera por el Ayuntamiento con cargo a su propio presupuesto sin perjuicio de la resolución que en su día se dictara la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

La anterior *Sugerencia* fue contestada por el Ayuntamiento en el sentido de que por desfases temporales en la Tesorería Municipal de ingresos y gastos sería imposible proceder a la devolución de los ingresos indebidos por el concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Rústica del ejercicio 1997, a todos lo que tienen derecho a esta devolución, al ser una carga imposible de soportar por las arcas municipales. Ante esta respuesta, dimos por concluidas nuestras actuaciones comunicando al Ayuntamiento la inclusión de la queja en el Informe Anual al Parlamento. No obstante, debemos advertir que con posterioridad recibimos un escrito de la interesada

indicando que el Ayuntamiento le había transferido la cantidad que venía reteniéndole y que fue objeto del expediente de queja.

Se ha comprobado por esta Institución la existencia de liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles practicadas por los Ayuntamientos en años distintos y generalmente muy posteriores al ejercicio liquidado, de modo que entre el ejercicio liquidado y el año en que se practica la liquidación es frecuente que haya pasado con exceso el plazo de prescripción, sin ninguna actuación que interrumpa dicho plazo, y así podemos destacar la *queja 98/3826* y *queja 99/1818* afectantes al Ayuntamiento de Sevilla o la *queja 98/3876* afectante al Ayuntamiento de Jerez.

En la *queja 98/3826* se planteó un supuesto de liquidación en el año 1997 de un Impuesto sobre Bienes Inmuebles del ejercicio 1991 respecto del cual el interesado había presentado recurso alegando la prescripción de la deuda, sobre el que no había obtenido ninguna contestación. Admitida la queja a trámite, se solicitó informe al Ayuntamiento de Sevilla afectado por la reclamación formulada por el interesado, al tiempo que interesábamos la necesidad de resolver expresamente el recurso presentado por el interesado.

Recibido el informe municipal se nos contestó indicando que habían dictado la resolución expresa demandada por el interesado en el sentido de anular por prescripción la liquidación recurrida.

En la *queja 99/1818* se planteó otro supuesto de liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles del ejercicio 1990 reclamado en el año 1998.

Admitida la queja a trámite el Ayuntamiento de Sevilla nos contestó mediante informe en el que se decía que *"consultados los antecedentes obrantes en esta Sección resulta que el expediente de referencia 13.323/98 se inició con un oficio de la Tesorería Municipal remitiendo un escrito de la interesada de fecha 11-9-98, por el que se solicitaba la emisión de un certificado de acto presunto en relación con el recurso presentado contra la liquidación con referencia contable BA-4481/94 (ejercicio 1990) a nombre de su padre fallecido por causa de prescripción. Dicho certificado no se ha emitido dado que en materia tributaria, los procedimientos de gestión, liquidación, comprobación, investigación y recaudación se regirán por su normativa específica (disposición adicional 5ª de la Ley 30/92, de 26 de noviembre), la Ley General Tributaria y disposiciones dictadas en desarrollo y aplicación de la misma, no resultando por tanto de aplicación la certificación de acto presunto. Con el fin de conocer si hubo alguna actuación administrativa anterior a la fecha de notificación de la liquidación, el 14-2-95, fue solicitado informe al Centro de Gestión Catastral el cual reconoce que no hubo notificación del acuerdo por el que se dio de alta al interesado. En consecuencia, existiendo la prescripción regulada en el artículo 64 de la L.G.T., y observando que la liquidación fue abonada con fecha 1-6-99, se ha iniciado expediente de devolución de ingresos indebidos, el cual continúa pendiente de tramitación debido a la necesidad de guardar en lo posible un orden riguroso de conformidad a lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 30/92"*.

A la vista del informe recibido se observó que el Ayuntamiento había estimado la prescripción alegada y que estaba tramitando el expediente de devolución de ingresos indebidos, por lo que decidimos concluir el expediente por entender que se encontraba en vías de solución.

En la *queja 98/3876* también se planteó otro supuesto de liquidación del impuesto en un año distinto al efectivamente liquidado y después de transcurrido el plazo de prescripción, con la salvedad de que además la liquidación practicada en el año 1997 se refería en el mismo documento al Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los años 1992 y 1993, de modo que el primero estaba prescrito y el segundo no, de modo que el interesado no podía pagar la deuda del año 1993 por estar liquidada en el mismo documento correspondiente al año 1992.

En este expediente de queja el interesado textualmente nos decía *"...que ha recibido en su domicilio una carta remitida por el Ayuntamiento de Jerez (en concreto por JEREYSSA) donde se le reclama el pago de 125.438 Pesetas por el Impuesto de Bienes Inmuebles de una vivienda y garaje que posee en dicha localidad, referido a los años 1992 y 1993.*

*Que la liquidación de dicha deuda tributaria le fue comunicada por primera y única vez el pasado 24-9-97, mediante correo certificado, y contra dicha liquidación formuló un recurso donde alegaba que la liquidación correspondiente al año 1992 debiera considerarse prescrita toda vez que había transcurrido el tiempo legalmente establecido para su cobro sin que el Ayuntamiento hubiera realizado ninguna actuación en tal sentido.*

*En el recurso se pedía la anulación de la liquidación y la emisión de una nueva exclusivamente referida al año 1993.*

*El Ayuntamiento de Jerez no ha contestado al recurso en cuestión, por el contrario, dando la callada por respuesta, se ha vuelto a dirigir a quien suscribe comunicándole el inicio de la vía de apremio, y requiriéndole el pago de la deuda tributaria más los recargos a que hubiere lugar..."*.

La anterior exposición del interesado y los documentos que aportaba nos permitió admitir la queja a trámite e interesar del Ayuntamiento la resolución expresa del recurso que presentó el interesado. El informe municipal vino a indicarnos que se había dictado resolución de la Alcaldía por la que se anulaba el ejercicio 1992 y se practicaba nueva liquidación por el ejercicio 1993.

A la vista de esta contestación y considerando la petición contenida en el escrito de queja en donde se indicaba que en el recurso presentando ante el Ayuntamiento se pedía la anulación de la liquidación y la emisión de una nueva exclusivamente referida al año 1993, entendimos que el contenido de las pretensiones del expediente había sido asumido favorablemente, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

## **2.2 Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.**

En el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica se han planteado las similares cuestiones ya tratadas en anteriores informes, como la doble imposición o las liquidaciones incorrectas, a los anteriores sujetos pasivos o por vehículos exentos, y la consiguiente devolución de ingresos indebidos de estas liquidaciones.

### **2.2.1 Doble imposición del IVTM**

Los supuestos de doble imposición en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica son una cuestión que se viene reiterando en anteriores informes y que sin embargo se siguen produciendo sin que las Administraciones Públicas intervinientes hayan adoptado medidas para su efectiva resolución.

En la *queja 99/861* se planteó un supuesto de doble imposición entre el Ayuntamiento de Úbeda y la Diputación Provincial de Jaén encargada de gestionar el impuesto al Ayuntamiento de Rus.

En este expediente de queja el interesado manifestaba que durante los años 1995 y 1996 había pagado el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de una motocicleta a dos municipios distintos, una vez al Ayuntamiento de Úbeda y otra vez al Ayuntamiento de Rus a través del Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación de Jaén. Manifestaba que la Diputación de Jaén le había contestado que no procedía ni la baja ni la devolución de lo pagado y que el Ayuntamiento de Úbeda le había contestado lo mismo, de modo que había pagado dos veces los recibos y ninguna Administración le había devuelto.

Admitida la queja a trámite solicitamos del Ayuntamiento de Úbeda y del Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación de Jaén la emisión del correspondiente informe que preceptúa el artículo 18.1 de nuestra Ley reguladora y en contestación a esta petición recibimos contestaciones en las que se apreciaban posturas contrarias que defendían el derecho de la respectiva Administración a la liquidación del impuesto.

En concreto, el informe del Ayuntamiento de Úbeda textualmente decía que:

“1. Este Ayuntamiento ha girado recibos del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica a D...(el interesado), durante los ejercicios de 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, y ello de conformidad con las declaraciones remitidas a este Ayuntamiento por la Jefatura Provincial de Tráfico de Jaén, cuyas copias se acompañan, la primera de ellas relativa a la adquisición del vehículo por el Sr...(el interesado) con fecha 10-5-91, en la cual se hace constar como domicilio la calle... de Úbeda, y la segunda, relativa a cambio de domicilio del titular a la calle... de Rus. Por tanto causó alta con fecha 10-5-91 y baja con fecha 27-6-96.

2. El problema suscitado con el Sr...(el interesado) hay que hacerlo extensivo a muchos más contribuyentes. Ante dicha problemática este Negociado emitió informe con fecha 3-8-95, en base al cual la Comisión de Gobierno adoptó acuerdo en sesión de 4-9-95, remitiéndose dicho acuerdo al Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria con fecha 18-9-95. Al continuar produciéndose al año siguiente los mismos problemas de nuevo se requirió a dicho Servicio para que acomodara su actuación a lo preceptuado en el artículo 98 de la Ley de Haciendas Locales.

3. Este Ayuntamiento para aclarar definitivamente la cuestión solicitó informe de una revista especializada según la cual "Consideramos correcto el criterio de tomar el domicilio que figure en el permiso de circulación tal y como indica el ya citado artículo 98 de la LRHL, pues de lo contrario pueden surgir situaciones en las que se de la doble imposición, creando grave inseguridad jurídica". También se solicitó informe de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Para dicha Dirección General "Si el titular de un vehículo no ha cumplido oportunamente sus obligaciones formales relacionadas con la comunicación a las Autoridades de Tráfico de los cambios de domicilio o titularidad y, en este segundo caso, de endoso del permiso de circulación, se estaría a lo que resulte de tal permiso para determinar según los casos, quién tenga la consideración de sujeto activo y quién la de sujeto pasivo de las obligaciones tributarias exigibles en relación a dicho vehículo". En el caso que nos ocupa el contribuyente cumplió con sus obligaciones formales con fecha 10-5-91, al transferir el vehículo a su nombre, y con fecha 27-6-96 en que cambió de domicilio. Entre esas dos fechas el permiso de circulación, según la información de la Jefatura Provincial de Tráfico, el permiso de circulación del vehículo tenía como domicilio la Calle... de Úbeda, siendo por tanto este Ayuntamiento el sujeto activo del impuesto.”

Por otro lado, el informe del Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén textualmente decía que:

“1. Este Servicio utiliza como base censal para la elaboración de los correspondientes padrones del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el único Registro Público de vehículos legalmente establecido, que no es otro que el de la Dirección General de Tráfico. La D.G.T. actua-

liza los domicilios fiscales de los titulares de los vehículos por manifestación de los mismos a la hora de cualquier actualización de éstos ante la Dirección. De hecho, si el contribuyente solicitase un duplicado del permiso de circulación de la motocicleta matrícula... a la fecha 01.01.1995, se comprobaría que la localidad donde reside dicho vehículo es la de Rus.

2. Junto con lo expresado debemos manifestar que: El artículo 98 de la Ley 39/88, reguladora de las Haciendas Locales, que en relación a la gestión del IVTM, establece que "la gestión, liquidación, inspección y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria corresponde al Ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo”.

El artículo 242.V del Código de la Circulación establece que el permiso de circulación contendrá, además de otros datos del vehículo, "el nombre, apellidos y domicilio de su titular...", y el apartado VI, establece que "cualquier variación en el nombre, apellidos o domicilio del titular del permiso deberá ser comunicada para la renovación de éste a la Jefatura Provincial de Tráfico, expedidora del mismo o a la de la provincia del nuevo domicilio de aquel”.

El apartado segundo del artículo 45 de la Ley General Tributaria establece que "cuando un sujeto pasivo cambie su domicilio deberá ponerlo en conocimiento de la Administración..., y que la Administración podrá rectificar el domicilio tributario de los sujetos pasivos mediante la comprobación perteneciente". Para mayor abundamiento e incidiendo sobre esta cuestión, mencionar que el artículo 30.2 del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, y que entrará en vigor el próximo 26 de julio, establece que "cualquier variación en el nombre, apellidos o domicilio del titular del permiso o licencia de circulación que no implique modificación de la titularidad registral del vehículo deberá ser comunicada dentro del plazo de quince días desde la fecha en que se produzca, para su renovación, a la Jefatura de Tráfico expedidora del mismo o la de la provincia del nuevo domicilio de aquél, la cual notificará el cambio de domicilio a los correspondientes Ayuntamientos."

3. Del tenor de los preceptos transcritos resulta, entre otros extremos, que el Ayuntamiento competente para someter a gravamen la titularidad de un vehículo es aquel del domicilio que figure (que deba figurar), en el permiso de circulación de dicho vehículo, lo cual, es totalmente lógico si tenemos en cuenta que entre los principios que rigen la imposición local figura el de no someter a gravamen bienes situados fuera del ámbito territorial de la entidad impositiva.

Ahora bien, el legislador, al redactar el artículo 98 de la ley 39/88, parte, sin duda, de una presunción: el titular del vehículo cumple con la obligación que le impone el transcrito artículo 242.VI del Código de la Circulación y comunica a la Jefatura Provincial de Tráfico la variación operada en su domicilio cada vez que se produce ésta, y, por tanto, el domicilio que figura en el correspondiente permiso de circulación refleja, en todo momento, la residencia efectiva del titular del vehículo.

Sin embargo, dado que el cumplimiento de las obligaciones tributarias, principales y accesorias, no puede quedar al arbitrio de una sola de las partes, y menos aún al arbitrio de la parte situada en el lado pasivo de la obligación, el legislador establece mecanismos adicionales para, cuando el titular del vehículo no cumpla la obligación de notificar la variación operada en su domicilio a la Jefatura Provincial

de Tráfico, restablecer la concordancia entre el domicilio consignado en el permiso de circulación del vehículo y residencia efectiva de su titular. De ahí que la Administración, entendida ésta en sentido amplio, y no sólo referida a los órganos encuadrados en la llamada administración tributaria, aparezca legitimada por el artículo 45 de la Ley General Tributaria para rectificar de oficio el domicilio tributario del sujeto pasivo. Como consecuencia de ello, la Jefatura Provincial de Tráfico, cada vez que comprueba que existe discordancia entre el domicilio consignado en el permiso de circulación del vehículo y la residencia efectiva de su titular, procede a realizar la rectificación pertinente, adecuando el primero a la segunda, y siendo el domicilio rectificado el que deberá ser tenido en cuenta para todas las vicisitudes que afecten al vehículo, pues no podemos olvidar que el hecho de figurar uno u otro domicilio en el permiso de circulación del vehículo, no es algo que el legislador abandone a la libérrima voluntad de su titular, sino que lo hace depender de su residencia efectiva, determinada ésta por el empadronamiento. Entenderlo de otra manera sería tanto como permitir al particular, persona física o jurídica, incidir en el volumen de recursos de las entidades locales, ya que el titular del vehículo o vehículos, pensemos, por ejemplo, en las grandes compañías de transporte o de alquiler de automóviles, y habida cuenta el sistema establecido para cuantificar la cuota del IVTM por el artículo 96 de la Ley 39/88, domiciliarían sus flotas de vehículos en aquellos municipios en los que su población de derecho sea mínima, a fin de que el tipo de gravamen aplicado lo sea en su expresión menor, lo cual, difícilmente, se compadece con los principios de territorialidad y de residencia efectiva que, según el artículo 21 de la L.G.T., deberán presidir la aplicación de los tributos en nuestro ordenamiento jurídico tributario.

Es por lo expuesto por lo que este Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria entiende que los recibos correspondientes a los ejercicios 1995 y 1996 girados se encuentran bien liquidados y no procede la baja de los mismos.”

A la vista de los hechos expuestos, del contenido de los informes remitidos y de la normativa de aplicación, la conclusión que pudimos extraer es que a un mismo contribuyente, por un mismo vehículo y por los mismos ejercicios fiscales, se le estaba cobrando el mismo impuesto por dos Administraciones Públicas distintas, es decir, se estaba produciendo un supuesto de doble imposición.

Ante esta situación formulamos a ambas Administraciones Públicas las consideraciones que más adelante se exponen concluyendo con el correspondiente *Recordatorio* de deberes legales y *Recomendación* que también formulamos.

Hicimos saber que el problema de la doble imposición en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica ya había sido tratado en otras ocasiones por esta Institución, precisamente respecto del Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén. Así, en la *queja* 97/1731, esta Institución se pronunció sobre un supuesto de doble imposición entre el Ayuntamiento de Andújar, gestionado por el citado Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria, que era el que figuraba en el registro de la Dirección General de Tráfico y el Ayuntamiento de Zaragoza que era el que figuraba en el permiso de circulación.

En aquella ocasión, esta Institución formuló al Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén un *Recordatorio* del deber de observar determinados preceptos legales y *Recomendación* concretada en que se anulara la liquidación practicada al promotor de la queja. La referida *Recomendación* no fue aceptada por lo que se incluyó en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En la presente queja no estimamos necesario reiterar el posicionamiento de esta Institución respecto de la actuación de la Diputación Provincial de Jaén en orden a la liquidación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, posición que debía ser la misma indicada en el expediente de queja antes citado y respecto del cual se observaba que la Diputación Provincial de Jaén aplica el mismo criterio.

La cuestión que nos interesaba destacar en la presente queja no era, por tanto, la determinación de la Administración competente para liquidar el impuesto, sino el hecho de que, planteado un supuesto de doble imposición contrario a los más elementales principios de legalidad y justicia tributaria, y conocido dicho supuesto por las dos Administraciones Públicas intervinientes, ninguna de ellas hacía nada para solucionar el conflicto de competencias entre ellas planteado, situando al contribuyente en la posición legalmente inaceptable de tener que pagar dos veces.

La situación descrita ponía de manifiesto una absoluta falta de coordinación y cooperación entre las dos Administraciones Públicas, Ayuntamiento de Úbeda y Diputación de Jaén, y una actuación administrativa contraria a los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

La pluralidad de Administraciones Públicas existentes en nuestro Estado y, en concreto, la pluralidad de Entidades que integran la llamada Administración Local, supone la posibilidad de que surjan conflictos de competencias entre ellas. El artículo 50.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, prevé expresamente esta posibilidad y señala la forma para su resolución indicando que «los conflictos de competencias planteados entre diferentes Entidades Locales serán resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma o por la Administración del Estado, previa audiencia de las Comunidades Autónomas afectadas, según se trate de Entidades pertenecientes a la misma o a distinta Comunidad, y sin perjuicio de la ulterior posibilidad de impugnar la resolución dictada ante la Jurisdicción contencioso-administrativa».

En el caso que nos ocupa, tanto el Ayuntamiento de Úbeda como la Diputación Provincial de Jaén alegaban y defendían su derecho a liquidar el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica correspondiente a un mismo vehículo y por unos mismos ejercicios y, de hecho, liquidaron el impuesto y lo cobraron al contribuyente que lo pagó dos veces, y todo ello con conocimiento de las dos Administraciones, no sólo por los escritos que presentó el contribuyente, sino también por los dos requerimientos que el Ayuntamiento de Úbeda hizo al Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación de Jaén con ocasión de la doble imposición que se estaba produciendo, de modo que las dos Administraciones conocían el problema de la doble imposición, conocían el conflicto de competencias existente entre ellas y, sin embargo, ninguna actuó en la forma prevista por nuestro ordenamiento jurídico para solucionar el conflicto. Es decir, ninguna planteó el conflicto ante la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la ulterior posibilidad de impugnar la resolución que se dictara ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, y de este modo situaron al contribuyente en una situación de doble imposición legalmente inaceptable en un sistema tributario justo como señala el artículo 31 de nuestra Carta Magna.

En nuestra resolución indicamos que en septiembre de 1995 y junio de 1996 la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Úbeda acordó requerir al Servicio Provincial de Recaudación para que acomodara su actuación a lo preceptuado en el artículo 98 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Asimismo constaba que el Ayuntamiento de Úbeda solicitó informe sobre la cuestión a una revista especializada y a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Todas estas actuaciones muestran un interés o preocupación por solventar el problema de la doble imposición que se estaba planteando. Sin embargo, estas actuaciones no eximen al Ayuntamiento de su responsabilidad y de la consiguiente obliga-

ción de solventar el conflicto de competencias en la forma prevista legalmente, actuando con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

En cuanto a la Diputación Provincial de Jaén advertimos que no constaba que hubiese realizado ninguna actuación tendente a solventar el problema de la doble imposición que se estaba produciendo; ni siquiera constaba que contestara los requerimientos que le hizo el Ayuntamiento de Úbeda, circunstancias que nos impedía apreciar, y así se lo hicimos saber, el más mínimo interés por actuar conforme con el criterio de servicio al ciudadano que debe inspirar la actuación administrativa en un supuesto como el planteado en el que los contribuyentes estaban siendo perjudicados por un supuesto de doble imposición. Pero en cualquier caso, lo que señalamos es que tampoco planteó el conflicto de competencias ante la Administración de la Comunidad Autónoma y con ello infringió el ordenamiento jurídico y se apartó de su obligación de actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho como proclama el artículo 103 de nuestra Carta Magna.

Como valoración final de la situación analizada con motivo de la presente queja, esta Institución destacó que las discrepancias entre las Administraciones actuantes, al tiempo de proceder a liquidar y exigir el abono de un impuesto, nunca debían de alcanzar el resultado expresamente sancionado por la Ley, cual es incurrir en un supuesto de doble imposición, como garantía esencial en la que se sustenta el sistema tributario establecido por la Constitución Española y el resto del Ordenamiento Jurídico. El comportamiento de ambas corporaciones resulta aún más reprochable desde el momento en el que tienen perfecta constancia de las reclamaciones e intentos sucesivos del contribuyente por evitar esta consecuencia legalmente rechazable.

La ausencia de la puesta en marcha de los mecanismos previstos por la legislación para la superación del conflicto creado es perfectamente atribuible a las Administraciones actuantes, que soslayan su existencia y descargan la resolución del mismo, única y exclusivamente, en el contribuyente, como ciudadano sobre el que se gravan las consecuencias del pago del impuesto. Es el ciudadano quien se ve avocado a superar la condición impuesta de ser doble sujeto pasivo ante lo que es, sustancialmente, un conflicto en el que varias Administraciones se consideran competentes para la liquidación y exigencia de un tributo.

Por ello, sin perjuicio de las vías que ostenta el ciudadano perjudicado con la actuación contraria a Derecho de la Administración responsable, hicimos saber que urgía adoptar las medidas previstas por la legislación para corregir una manifiesta contradicción en la respectiva atribución competencial que ambas Administraciones se apropiaron.

Nuestra resolución indicaba que ambas Administraciones Públicas eran, por tanto, responsables de la situación creada y a ellas les correspondía adoptar las medidas necesarias para su solución, y, a tal efecto, debían plantear el conflicto de competencias ante la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los términos que resultan del artículo 50.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, sin perjuicio de la ulterior posibilidad de impugnar la resolución que se dicte ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, para que, y una vez resuelto definitivamente el conflicto devolver al interesado el importe de los recibos indebidamente liquidados.

Por último, en otro orden de cosas, no escapó a esta Institución que el Ayuntamiento de Úbeda venía cobrando el IVTM al interesado desde el año 1992 en virtud de las declaraciones remitidas a dicho Ayuntamiento por la Jefatura Provincial de Tráfico de Jaén, la primera de ellas relativa a la adquisición del vehículo por el interesado en el año 1991, y que fue la Diputación Provincial de Jaén la que en el año 1995 incluyó al interesado en el padrón de vehículos del Ayuntamiento de Rus y desde entonces comenzó a cobrar el recibo; es decir, la Diputación de Jaén liquidó el recibo por primera vez en el año 1995, sin embargo esta liquidación no fue objeto de notificación

personal sino que se hizo por medio de edictos y de este modo infringió el artículo 124.3 de la Ley General Tributaria, ya que dicha forma de notificación edictal sólo es aplicable a las sucesivas liquidaciones, pero no a la primera liquidación que siempre debe ser objeto de notificación personal.

En consecuencia, teniendo en cuenta los hechos expuestos y las consideraciones realizadas, esta Institución formuló al Ayuntamiento de Úbeda y al Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén, el oportuno *Recordatorio* de deberes legales, sobre los preceptos desatendidos.

Por otro lado, respecto del Servicio de Gestión y Recaudación de la Diputación Provincial de Jaén, se formuló, además, *Recordatorio* del deber legal de cumplir el artículo 124.3 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.

Asimismo, se formuló al Ayuntamiento de Úbeda y al Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación de Jaén, la *Recomendación* de que plantearan el conflicto de competencias entre ellas surgido ante la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de la ulterior posibilidad de impugnar la resolución que se dicte ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, para que, una vez resuelto definitivamente dicho conflicto se devolviera al interesado el importe de los recibos por parte de la Administración que indebidamente los liquidó.

En la tramitación de este expediente de queja, mientras esperábamos respuesta a la resolución formulada por esta Institución, se recibió la *queja 99/1751* en la que se planteaba otro supuesto de doble imposición entre las mismas Administraciones Públicas, con la salvedad de que en este caso la gestión realizada por el Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén se realizaba a favor del Ayuntamiento de Baeza y no el de Rus, como ocurría en la queja anterior.

Efectivamente en la *queja 99/1751* el compareciente manifestaba que los Ayuntamientos de Úbeda y Baeza, éste último a través del Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén, le giraron el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de los años 1995 y 1996 correspondientes a un mismo vehículo. Pagados los impuestos se lo reclamaron y entendiendo que una de las Administraciones se lo había cobrado indebidamente, solicitó la devolución primero al Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación de Jaén, que le desestimó su petición, y después al Ayuntamiento de Úbeda, que también le desestimó la petición.

Examinada la documentación aportada por el interesado con su escrito de queja comprobamos que por resolución del Sr. Presidente del Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén se desestimó la petición que el interesado formuló a dicho Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria en relación a la cuestión que nos planteaba y asimismo, por acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno del Ayuntamiento de Úbeda se desestimó también la petición que el interesado dirigió a dicho Ayuntamiento.

En consecuencia, dado que el tema estaba siendo tratado en la *queja 99/861* precisamente respecto de las mismas Administraciones Públicas, Ayuntamiento de Úbeda y Diputación de Jaén, decidimos formular el mismo *Recordatorio* de deberes legales y *Recomendación* y tramitar conjuntamente ambas quejas.

La respuesta recibida de ambas Administraciones Públicas no contenía un pronunciamiento expreso sobre la *Recomendación* formulada por esta Institución, es decir, sobre su aceptación o, en su caso, las razones para no asumirla, por lo que fue necesario un nuevo escrito interesando una respuesta expresa sobre la aceptación o no de la *Recomendación* formulada.

Esta última petición no fue contestada por la Diputación Provincial de Jaén, motivo por el cual incluimos esta queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía dando cuenta de su actuación.

En cuanto al Ayuntamiento de Úbeda, debemos indicar que recibimos contestación en la que se indicaba que el Ayuntamiento iba a iniciar los oportunos trámites para plantear el correspondiente conflicto de competencias con el Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén, y en otra petición posterior que le dirigimos, nos indicaron que el Ayuntamiento había planteado el conflicto y estaba a la espera de que se resolviera por parte de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.

La anterior respuesta supone la aceptación por parte del Ayuntamiento de Úbeda de la *Recomendación* formulada por esta Institución, si bien al día de elaboración de este informe desconocemos la resolución definitiva adoptada por la Administración autonómica competente para resolver el conflicto de competencias.

### 2.2.2 Liquidaciones incorrectas y devoluciones de ingresos indebidos.

Como hemos indicado anteriormente, los errores en las liquidaciones del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y la consiguiente devolución de los ingresos indebidos es motivo de frecuente queja por parte de los ciudadanos andaluces. En este sentido hemos de indicar que la improcedencia de las liquidaciones puede deberse a distintas causas, si bien las más frecuentes corresponden a liquidaciones giradas a los anteriores sujetos pasivos que han transmitido o dado de baja el vehículo y en alguna ocasión, liquidación de vehículos que gozan de exención legal y sin embargo son liquidados.

En la *queja 99/81* la compareciente nos manifestaba que había dirigido dos escritos a la Empresa Provincial de Recaudación e Informática S.A. (EPRINSA), dependiente de la Diputación Provincial de Córdoba, solicitando la exención del IVTM de un vehículo agrícola y la devolución como ingreso indebido de los recibos de los años 92 a 94 indebidamente liquidados, sin que hubiese recibido ninguna respuesta a su pretensión.

Admitida la queja a trámite, solicitamos el preceptivo informe a la Empresa Provincial de Recaudación e Informática S.A. (EPRINSA), dependiente de la Diputación Provincial de Córdoba, al tiempo que nos interesábamos por la necesidad de resolver la pretensión de la interesada.

Recibida la preceptiva respuesta se nos informó que en breve se procedería a devolver a la interesada la cantidades indebidamente ingresadas.

Ante esta respuesta decidimos dar por concluidas nuestras actuaciones por entender que el problema planteado por la interesada estaba en vías de solución, si bien, con posterioridad recibimos un nuevo escrito de la interesada en el que se indicaba que todavía no le habían devuelto su dinero, por lo que nos volvimos a dirigir a la Administración para que indicara las causas del retraso en la devolución y la fecha aproximada en la que se produciría dicha devolución.

La anterior petición fue contestada en el sentido de que por el órgano competente de la Diputación Provincial de Córdoba se habían adoptado los acuerdos correspondientes para proceder a la devolución, circunstancia que comunicamos a la interesada, concluyendo nuestras actuaciones, sin perjuicio de otra posible intervención en el caso de que se produjeran nuevas demoras en la devolución.

En la *queja 98/4131* el interesado nos manifestaba que por parte del Servicio de Gestión Tributaria de la Diputación de Jaén querían obligarle a pagar el IVTM de un vehículo desde el año 1992 en adelante, a pesar de haberle comunicado que dicho vehículo no era de su propiedad desde el año 1987. Había presentado varios escritos y no había obtenido resolución.

Estudiada la cuestión decidimos admitir la queja a trámite y solicitar informe al Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación Provincial de Jaén, al tiempo que nos interesábamos por la necesidad de que se resolvieran expresamente las pretensiones del interesado.

La respuesta de la Diputación Provincial de Jaén indicaba que el interesado recibiría pronta resolución a su recurso y concluía que los recibos se encontraban bien liquidados y no procedía la devolución de los mismos, argumentando para ello que presentada notificación de transferencia ante la Jefatura Provincial de Tráfico por el transmitente del vehículo, el cambio de titularidad no surte efectos hasta tanto en cuanto la misma no sea formalizada por el adquirente, manteniéndose como titular a aquél que transmite el vehículo, de modo que es a dicho transmitente al que se dirige la acción administrativa del cobro, aún cuando no sea el que realiza el hecho imponible.

El criterio mantenido por la Diputación Provincial de Jaén de considerar sujeto pasivo a quien no realiza el hecho imponible, no podía ser compartido por esta Institución y así se lo hicimos saber mediante escrito en el que manifestábamos que el interesado vendió el vehículo en 1987 y así lo comunicó a la Jefatura Provincial de Tráfico el 10 de noviembre de ese mismo año y desde ese momento dejó de ser titular del vehículo y por tanto sujeto pasivo del impuesto, sin que el incumplimiento por el adquirente de las obligaciones que le imponía el Código de la Circulación pueda perjudicar al transmitente.

En dicho escrito le indicábamos que ante todo no podemos compartir que quien como transferente ha cumplido todas las formalidades que le impone el Código de la Circulación deba soportar las consecuencias del comportamiento de un tercero, en este caso el adquirente. Eso el algo que pugna con el más elemental sentido de justicia material, que, no conviene ignorar, es uno de los valores supremos de nuestro ordenamiento jurídico. Pero es que, además de lo anterior, indicábamos que había de tenerse en cuenta lo que establecía el apartado I.3 del artículo 247 del Código de la Circulación al decir que «si el transferente incumpliera las obligaciones señaladas en los párrafos I.1 y I.2 anteriores seguirá siendo considerado, a efectos de este Código, como titular del vehículo transmitido en tanto no se inscriba el vehículo a nombre de otra persona». El transcrito precepto, a sensu contrario, expresaba claramente que si el transferente cumplía sus obligaciones, como efectivamente ocurrió en el caso que nos ocupa, no podría ser considerado titular del vehículo a efectos administrativos, aunque el adquirente no lo hubiese inscrito a su nombre.

En consecuencia, teniendo en cuenta los hechos expuestos y las consideraciones realizadas, esta Institución formuló la *Recomendación* de que en la Resolución que se adoptara para resolver los escritos del interesado se considerara que el interesado no era sujeto pasivo del impuesto y por tanto los recibos no se encontraban bien liquidados, acordándose su anulación. Asimismo, para el caso de que ya se hubiese dictado resolución se formuló la *Recomendación* de revisarla, en virtud del recurso que interpusiera el interesado o de oficio si no se interponga ningún recurso, acordando la anulación de los recibos.

Nuestra resolución fue contestada por la Diputación Provincial de Jaén mediante escrito por el que comprobamos que se había dictado resolución expresa desestimatoria de las pretensiones del interesado, por lo que estimándose por esta Institución que era posible una solución positiva que aceptara la resolución formulada, y dado que la Institución carece de poderes coercitivos, dimos por concluidas nuestras actuaciones, informando al interesado y a la Diputación Provincial de Jaén de la inclusión de la queja en el informe anual al Parlamento.

Con posterioridad recibimos un nuevo escrito de la Diputación Provincial de Jaén en el que se indicaba que la desestimación del recurso del interesado no había analizado la cuestión de si era o no sujeto pasivo del impuesto, sino solamente el hecho de que lo alegado por el interesado no era motivo de oposición al apremio.

El anterior escrito fue contestado por esta Institución en el sentido de ratificarnos en la inclusión de la queja en el informe al Parlamento

porque no se había conseguido la solución positiva que indicábamos en nuestra *Recomendación*.

En la *queja* 97/3580 se planteó un supuesto de liquidación del impuesto por razón de un vehículo que estaba dado de baja en al Jefatura Provincial de Tráfico y no obstante el interesado pagó a la Hacienda Municipal, por lo que fue necesario anular las liquidaciones giradas y devolver las cantidades indebidamente ingresadas.

El interesado manifestaba que por el Ayuntamiento de Sevilla se le había cobrado el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de los ejercicios de 1991 al 1995. Refería que el abono de dicho impuesto no procedía por cuanto el vehículo se encontraba dado de baja en la Jefatura Provincial de Tráfico desde el día 20 de diciembre de 1990, por desguace. Por escrito de fecha 10 de septiembre de 1997 se dirigió al Ayuntamiento de Sevilla solicitando la devolución de las cantidades indebidamente ingresadas y que ascendía a un total de 35.143 pesetas más los intereses legales correspondientes.

Admitida la queja a trámite se solicitó el preceptivo informe al Ayuntamiento de Sevilla al tiempo que interesamos una respuesta expresa a la pretensión del interesado.

La contestación del Ayuntamiento de Sevilla vino a indicar que con fecha 7 de agosto de 1996 se acordó anular el IVTM relativo al ejercicio 1996 al comprobarse que dicho vehículo figuraba dado de baja con fecha 20-12-90; y respecto de los recibos posteriores a la baja y que estaban pagados decía que se habían enviado escritos para que se enviaran los recibos originales y así poder tramitar la devolución.

A la vista de este escrito comprendimos que el asunto estaba en vías de solución, pues el recibo de año 1996 fue dado de baja y los anteriores que se pagaron indebidamente estaban pendientes de devolución cuando el interesado presentara los recibos originales. Sin embargo, con posterioridad recibimos un escrito del interesado que decía que el Ayuntamiento de Sevilla ya tenía en su poder los recibos pagados de los años que había que devolver y sin embargo no le había devuelto el dinero. Ante esta situación decidimos solicitar un nuevo informe al Ayuntamiento de Sevilla para que indicara si efectivamente los recibos ya estaban en su poder y, en su caso, las causas del retraso en la devolución de los ingresos indebidos.

Esta petición fue contestada por el Ayuntamiento indicando que se había dictado resolución reconociendo el derecho a la devolución del ingreso indebido y que se había dado traslado de la resolución al interesado.

Esta contestación del Ayuntamiento nos permitió concluir nuestras actuaciones por entender que el contenido de las pretensiones del expediente había sido asumido favorablemente. Sin embargo, con posterioridad recibimos un nuevo escrito del interesado denunciando un retraso en la realización de la devolución e indicando el número de cuenta corriente a la que debía realizarse la transferencia. El contribuyente tenía su domicilio en la Provincia de Granada y creía más conveniente que el importe de la devolución se lo transfirieran a la cuenta corriente que indicaba, circunstancia que desde esta Institución comunicamos al Ayuntamiento, el cual nos informó que el importe de la devolución había sido ingresado en la cuenta corriente del interesado.

A la vista de esta última contestación dimos por concluidas definitivamente nuestras actuaciones.

### 2.2.3 Notificaciones defectuosas.

En relación a las quejas tramitadas podemos destacar la *queja* 98/3380 en la que el interesado manifestaba que el Ayuntamiento de Sevilla le había tramitado procedimiento administrativo de apremio en el que no se habían respetado las garantías que para este tipo de procedimiento establece la legislación vigente, en particular la prescripción de la deuda.

Admitida la queja a trámite y solicitado el correspondiente informe con copia del expediente administrativo, se nos remitió una copia de todo lo actuado en el procedimiento administrativo de apremio.

Examinado el expediente en esta Institución y los documentos aportados por el propio interesado en su escrito de queja, observamos una serie de actuaciones que nos interesó destacar con carácter previo a cualquier otra consideración. Estas actuaciones eran las siguientes:

1.º En enero de 1997 el interesado presentó un recurso de reposición ante el Ayuntamiento indicando que el 13 de diciembre de 1996 había recibido una diligencia de embargo por importe de 20.269 Pesetas y por el Impuesto sobre Circulación de Vehículos de los años 89, 90 y 92.

En dicho recurso alegaba que no se le había notificado la preceptiva providencia de apremio y que la deuda estaba prescrita.

2.º El 11 de junio de 1997 el Tte. de Alcalde Delegado de Hacienda y Patrimonio, acordó desestimar el recurso del interesado al haberse interrumpido la prescripción con base en que: 1) La providencia de Apremio se intentó notificar mediante carta certificada con acuse de recibo el 30 de octubre de 1992 en calle... núm. 1, siendo devuelta con la indicación de desconocida. 2) Posteriormente mediante edicto en el BOP núm. 126, de fecha 4-6-93, se publicó la providencia de apremio.

3.º El 15 de enero de 1998 el interesado presenta un escrito en el Ayuntamiento en el que decía que ante la resolución dada a su recurso en la que se manifestaba haberse efectuado por correo certificado las comunicaciones y trámites relativos a su expediente, devolviéndose como desconocidos, concluía que "la dirección del destinatario debería estar indebidamente consignada".

4.º En febrero de 1998 el Ayuntamiento le contestó que al haber sido resuelto su recurso con fecha 11 de junio de 1997 y notificado por correo certificado con acuse de recibo el día 8 de septiembre de 1997, la vía administrativa había quedado definitiva y firme, por lo que no procedía entrar en el análisis del mismo.

5.º El 22 de junio de 1998, el interesado presentó un nuevo escrito ante el Ayuntamiento solicitando la revisión de la resolución dictada en el recurso de reposición con base en que la providencia de apremio se intentó notificar en calle... núm. 1 y el domicilio real era calle... núm. 11.

6.º En agosto de 1998, el Ayuntamiento le contesta que dado que las alegaciones aducidas son extemporáneas, no procede entrar en el fondo del asunto.

7.º Constaba en el expediente documento expedido por la Jefatura Provincial de Tráfico de Sevilla referente al vehículo que motivaba los impuestos objeto de la queja, en el que se apreciaba que el domicilio del interesado era calle...11.

A la vista de los hechos expuestos y de la normativa de aplicación, la conclusión obtenida fue que toda la problemática se centraba en determinar si el intento de notificación mediante carta certificada con acuse de recibo realizado el 30 de octubre de 1992 en calle... núm. 1, que fue devuelta con la indicación de "desconocida" y la posterior publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia*, suponían una correcta notificación de la providencia de apremio que interrumpía el plazo de prescripción de la deuda o por el contrario debía entenderse que dicha notificación no fue ajustada a derecho y por tanto no interrumpió el plazo de prescripción de la deuda.

En relación a esta cuestión hicimos referencia a que el artículo 106 del Reglamento General de Recaudación señala que la provi-

dencia de apremio se consignará en el título ejecutivo y, junto con éste, será notificado al deudor, según se dispone en el artículo 103 de este Reglamento. De modo que es necesario notificar la providencia de apremio y esta notificación debe hacerse en la forma prevista en el artículo 103 del Reglamento General de Recaudación, cuyo punto tercero, en la redacción vigente en aquel momento señalaba que «la notificación se practicará, según los casos, en el domicilio del interesado, en el señalado para notificaciones o en el de sus representantes legales o voluntarios, si los hubiera designado. Surtirá plenos efectos la practicada en el domicilio de la actividad del obligado o en el último consignado en un documento de naturaleza tributaria o relativo a otros recursos de derecho público». Por otro lado el punto sexto del mismo artículo señalaba que «la notificación al deudor cuyo domicilio no es conocido se hará mediante edicto que se publicará en el tablón de anuncios del Ayuntamiento correspondiente al último domicilio conocido y en el *Boletín Oficial de la Provincia*, con el fin de que comparezca, por sí o por medio de representantes, en el expediente ejecutivo que se le sigue. Transcurridos ocho días desde la publicación del edicto en el *Boletín Oficial* sin personarse el interesado, se le tendrá por notificado de todas las sucesivas diligencias hasta que finalice la sustanciación del procedimiento, sin perjuicio del derecho que le asiste a comparecer».

Al amparo de estos preceptos pudimos afirmar que la notificación por edictos era y es una forma excepcional de notificación que sólo debe utilizarse después de haber intentado la notificación personal y agotado los medios normales de averiguación del domicilio, sobre todo en casos como el que nos ocupa en donde el interesado tenía su domicilio en calle... número 11 y el Ayuntamiento intentó notificación personal en el número 1, siendo por tanto imposible que la carta pudiera llegar al interesado, circunstancia que impedía considerar válida la posterior notificación edictal, sin que fuese necesario entrar en el estudio de otras irregularidades de dicha notificación edictal, como el hecho de que no constaba en el expediente certificación que acreditara que también se publicó en el tablón de anuncios del Ayuntamiento correspondiente al último domicilio conocido o de que no se hicieran constar todos los datos exigidos por el artículo 103 del Reglamento General de Recaudación, circunstancias todas ellas que nos conducían a considerar que la notificación edictal no debió considerarse válida y por tanto el Ayuntamiento debió estimar la prescripción alegada por el interesado en su recurso de reposición.

En consecuencia con los hechos expuestos y con las consideraciones que realizamos, y considerando que la vía administrativa era definitiva y firme, esta Institución formuló la *Recomendación* de que por el Ayuntamiento se promoviera un procedimiento de revisión de oficio que dejara sin efecto la resolución de 11 de junio de 1997 que acordaba desestimar el recurso de reposición que interpuso el interesado.

Con posterioridad a nuestra resolución recibimos contestación del Ayuntamiento por la que aceptando nuestra *Recomendación* se comprobaba que habían dictado resolución en la que se acordaba declarar prescrito el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, ejercicios 1989 a 1992, y declarar ingreso indebido y proceder a la devolución al interesado, de las cantidades abonadas en concepto de Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, ejercicios 1989 a 1992, que ascendía a 16.725 ptas. de principal, 3.145 ptas. de recargo de apremio y 199 pesetas de costas, previa presentación en la Tesorería Municipal, de las cartas de pago originales y núm. de cuenta bancaria para la transferencia.

A la vista de esta resolución municipal dimos por concluidas nuestras actuaciones al haber aceptado la Administración la recomendación formulada.

### **2.3 Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados e impuesto sobre sucesiones y donaciones.**

El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en cuanto tributos cedidos a la Comunidad Autónoma son causa de diversas quejas de los ciudadanos andaluces respecto de la actuación administrativa de la Hacienda Autonómica.

En estos tributos se siguen planteando quejas sobre las comprobaciones de valores realizadas por la Hacienda Autonómica, el retraso en la práctica de las liquidaciones complementarias con el consiguiente pago de intereses por los ciudadanos, la improcedencia de algunas liquidaciones y la consiguiente devolución de ingresos indebidos en los casos en los que los ciudadanos tienen pagadas las correspondientes liquidaciones.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales podemos destacar la *queja 98/61* en la que se plantearon varias de las cuestiones fundamentales que surgen con ocasión de este tributo y así el interesado manifestaba que fue objeto de liquidación por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, contra la que recurrió ante el Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía, siendo desestimada su reclamación. Avaló la deuda y resultaba que pasados casi 5 años, es cuando se le había cobrado. Lo consideraba un abuso pues estimaba que se podría haber dispuesto antes del aval, lo que le habría supuesto pagar una menor cantidad.

El interesado denunciaba una supuesta irregular actuación administrativa, sin embargo la documentación que aportaba no nos permitía conocer la actuación administrativa concreta imputable a la Administración Autonómica, por lo que se le solicitó una ampliación de los datos y de la documentación necesaria para el estudio de la cuestión.

Tras la recepción de la documentación que el interesado nos remitió, resultaba admisible la queja a trámite pues parecía irregular que se tardaran cinco años en la ejecución de un aval, al tiempo que comprobamos que no se había resuelto el recurso que el interesado presentó sobre este particular.

La cuestión había quedado concretada en el hecho de que con fecha 28 de mayo de 1996, el interesado recibió notificación de apremio girada por la Recaudación Provincial, derivada de una liquidación practicada mediante acta de inspección por el concepto de Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales. Esta liquidación fue recurrida ante el Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía, garantizando simultáneamente mediante aval suficiente dicha liquidación. La reclamación fue desestimada y varios años después el interesado recibió la citada providencia de apremio, por lo que dirigió escrito solicitando la anulación de la notificación de apremio de que había sido objeto, por entender que, al tener garantizada la deuda, no resultaba procedente. Asimismo también solicitó la devolución de ingresos indebidos por considerar improcedente la ejecución del aval de que fue objeto. El procedimiento de devolución de ingresos indebidos, tras ser dictada resolución desestimatoria, fue retrotraído en sus actuaciones al haberse omitido el trámite de audiencia.

En consecuencia con los hechos expuestos decidimos admitir la queja a trámite y solicitar el preceptivo informe a la Delegación Provincial de Málaga de la Consejería de Economía y Hacienda.

En la tramitación del expediente de queja recibimos un nuevo escrito del interesado que indicaba que el Tribunal Económico Administrativo había dictado nueva resolución en la que se acordaba estimar la reclamación interpuesta por el interesado, anulando el acuerdo impugnado, así como la providencia de apremio. Esta circunstancia fue puesta en conocimiento de la Administración afectada con objeto de que fuese tenida en cuenta en sus actuaciones. Posteriormente, tras varias reiteraciones y una *Advertencia* formal del de-



ber legal de colaboración con esta Institución, recibimos el informe que teníamos solicitado en el que se indicaba que:

“En cumplimiento del fallo del Tribunal, con fecha 15.12.98, el Servicio de Tesorería acuerda la devolución del recargo de apremio, así como de los intereses de demora, costas de procedimiento y de los intereses legales devengados, entendiéndose que al haber sido confirmada la liquidación, ésta no debía notificarse de nuevo.

Esta interpretación errónea acerca de la no necesidad de notificar la liquidación se subsana el día 10 de febrero de este año, fecha en la que se procede a notificar la controvertida liquidación.

Frente a la nueva liquidación el sujeto pasivo solicita que se compense su importe con el principal de la primera liquidación que no ha sido devuelta y manifiesta que el hecho del pago por compensación no implica conformidad alguna con la liquidación, sin que hasta la fecha haya formulado recurso de reposición o se tenga conocimiento de haber interpuesto reclamación económica-administrativa.

En cumplimiento de la solicitud del Sr..., la liquidación en cuestión ha sido satisfecha mediante compensación, sin que por éste expediente deba cantidad alguna a esta Administración Tributaria.

El presente informe ha sufrido gran demora en contestarse dado la complejidad del expediente que se reclama, por lo que se solicita sinceras disculpas.”

La respuesta de la Administración era expresiva de la complejidad del expediente y de la resolución favorable que se le había dado a la cuestión, circunstancia que pusimos en conocimiento del interesado comunicándole la conclusión de las actuaciones.

En la *queja 98/706* se produjo un supuesto de retraso en la tramitación de un expediente de devolución de ingresos indebidos con causa en una liquidación por el concepto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas. En dicha queja la compareciente venía a manifestar que en el mes de febrero de 1996, formuló ante la Delegación Provincial de Cádiz de la Consejería de Economía y Hacienda un recurso de reposición contra una liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales por un total de 203.296 pesetas, solicitando la devolución de la cantidad ingresada simultáneamente, indicando que a pesar del tiempo transcurrido, aún no se le había notificado resolución expresa del recurso formulado, cuando según el Real Decreto que regula que este recurso de reposición, la resolución debe dictarse en el plazo máximo de ocho días.

Admitida la queja a trámite, solicitamos de la Administración afectada la emisión de un informe que indicara las razones del extraordinario retraso que se apreciaba en la resolución del recurso, interesándonos sobre la necesidad de resolver la pretensión de la interesada.

Recibido el informe solicitado a la Administración, en el mismo se nos venía a indicar que la compareciente interpuso recurso de reposición previo a la vía económico-administrativa con fecha 14 de febrero de 1996 y que el citado recurso se resolvió por desestimación presunta en fecha 14 de marzo de 1996 de acuerdo con lo previsto en la Ley General Tributaria y demás disposiciones vigentes, habilitándose desde dicha fecha la posibilidad de interponer reclamación económica administrativa ante el Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía, circunstancia que no se produjo, pero que al estar legalmente prevista pudo la compareciente hacer uso de ella por lo que sus garantías no sufrieron menoscabo. No obstante lo expuesto continuaba diciendo que el retraso a la hora de resolver expresamente el recurso de reposición se debía a la dificultad de tener acceso a alguna de las notificaciones practicadas en la vía ejecutiva ya que son varias las Administraciones que participan en la

recaudación ejecutiva y que en el caso que nos ocupa se evacuaron informes para comprobar la corrección de las notificaciones practicadas sin que hasta ese momento se hubiese obtenido la información necesaria para resolverlo, pero que una vez comprobada la legalidad de las notificaciones resolverían el citado recurso en la forma que legalmente correspondiera.

La anterior respuesta de la Administración fue puesta en conocimiento de la interesada indicándole que la cuestión estaba pendiente de la comprobación de las circunstancias alegadas por la Administración. No obstante lo expuesto, transcurridos unos meses nos volvimos a poner en contacto con la Administración interesándonos por la resolución de las pretensiones de la interesada. Esta última petición fue contestada por la Administración en el sentido de que ya se había dictado resolución estimando el recurso de reposición, de lo que se dio traslado al Servicio de Gestión de Ingresos Públicos de la Delegación a fin de que se incoara el oportuno expediente de devolución por ingreso indebido, que se fiscalizó de conformidad, abonándose a la interesada la cantidad de 252.959 pesetas, correspondientes al principal y 20% del recargo de apremio, más los intereses correspondientes desde la fecha de pago.

Esta contestación de la Administración nos permitió entender la aceptación de las pretensiones de la interesada y la conclusión definitiva del expediente de queja.

En la *queja 98/2617* se planteó un supuesto de doble imposición entre el IVA y el ITP y así el interesado vino a manifestar que *"adquirí una vivienda...en febrero del año 1997 y el vendedor en este caso la empresa...S.A. me cobró el IVA correspondiente, el 7%, la escritura es redactada por el notario y sellada por el Registro de la Propiedad de Berja (Almería) y al cabo de 1 año y 5 meses me llega una carta de la Oficina Liquidadora del Registro de la Propiedad de Berja solicitándome el pago del impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados junto con un interés de demora."*

La cuestión ponía de manifiesto un supuesto de doble imposición entre ambos tributos; sin embargo examinada la documentación aportada por el interesado se observaba que no había reclamado al órgano competente de la Junta de Andalucía que le reclamaba el pago de la liquidación, por lo que le indicamos la necesidad de recurrir y dirigirse nuevamente a esta Institución, circunstancia que fue realizada por el interesado y comunicada en un escrito posterior en el que indicaba que había presentado recurso ante la Oficina liquidadora de Berja en Almería y no había obtenido ninguna respuesta.

Ante esta situación, solicitamos informe a dicha oficina liquidadora interesándonos por la necesidad de resolver la pretensión del interesado.

La oficina liquidadora nos contestó en el sentido de que el escrito del interesado fue informado y remitido al Servicio de Gestión Tributaria de la Delegación Provincial de Economía y Hacienda en Almería para su resolución, por lo que nos pusimos en contacto con dicho Servicio interesando la necesidad de resolver la pretensión del interesado.

La anterior petición fue contestada en el sentido de que el expediente se tramitaría cuando correspondiese según orden de entrada. Ante esta respuesta solicitamos un nuevo informe para que se concretase la fecha aproximada en la que el interesado obtendría resolución expresa al escrito que presentó y la causa por la cual todavía no se había dictado dicha resolución.

Esta última petición de informe fue contestada en el sentido de que el expediente de devolución a favor del interesado fue resuelto por el Departamento de Recursos y Devoluciones a favor del contribuyente y fiscalizado posteriormente por el Servicio de Intervención, encontrándose actualmente pendiente de recibir certificado bancario requerido al interesado.

La citada respuesta nos puso de manifiesto la aceptación de las pretensiones del interesado, circunstancia que pusimos en su conocimiento, dando por concluidas nuestras actuaciones.

En la *queja 98/4319* se nos planteó una cuestión de incidencias en la tramitación de un expediente de comprobación de valores con ocasión del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. El interesado en este expediente manifestaba que con fecha de 30 de noviembre de 1998 les había sido notificada la resolución de fecha 20 de julio de 1998, dictada en un Expediente de Tasación Pericial Contradictoria, por la que se acordaba: *“1º Dar por concluido el Expediente de Tasación Pericial Contradictoria, tomando como valor firme, los valores comprobados en su día por los Servicios de Valoración de la Administración; y 2º. Levantar la suspensión de las liquidaciones objeto del expediente, debiendo girarse liquidación por los intereses de demora devengados durante el período de suspensión”*.

Según el compareciente, dicha resolución se fundamentaba en el hecho de haber requerido al perito designado para presentar la valoración, no habiendo cumplimentado dicho requerimiento, indicando que había sido recurrida, con base al hecho de que los interesados habían permanecido totalmente ajenos a tales circunstancias, hasta la notificación de archivo del expediente de tasación pericial contradictoria.

Admitida la queja a trámite decidimos solicitar informe a la Delegación Provincial de Cádiz de la Consejería de Economía y Hacienda, interesándonos por la necesidad de resolver las pretensiones del interesado.

La respuesta de la Administración vino a indicar que con fecha 15 de febrero de 1999 la Oficina Tributaria de Jerez resolvió acordando el reinicio del expediente de Tasación Pericial previa anulación del anterior acuerdo que concluía el procedimiento contradictorio.

También se recibió un nuevo escrito de la parte interesada comunicando lo anterior, si bien se indicaba que aunque habían recuperado el camino de la Tasación Pericial Contradictoria, entendían que los mismos terrenos estaban siendo valorados de distinta manera en función del hecho que motivaba la valoración y según quién fuese la Administración actuante.

La respuesta de la Administración suponía la aceptación de las pretensiones de la parte interesada, como era la recuperación de la vía de la tasación pericial contradictoria, por lo que decidimos concluir nuestras actuaciones sin perjuicio de informar al interesado de que la posibilidad de distintas valoraciones en función del hecho que la motiva y de la Administración actuante está admitida en nuestro ordenamiento jurídico, sirviendo como muestra de esta posición la exposición de motivos de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio que dice que «no obstante, la posibilidad de configurar un valor único de los bienes y derechos, que sea válido para todo el sistema tributario y que asegure al mismo tiempo la consecución de los objetivos de suficiencia, equidad y eficiencia asignados al mismo, resulta impracticable en nuestro sistema tanto teórica como prácticamente ya que es distinto el objeto de cada impuesto y es distinta la participación esperada de cada uno en el logro de los objetivos citados. Las tesis favorables a la valoración única para su consecución no aportan una solución técnica o cuando concretan sus planteamientos, ponen de relieve su aspiración a la consolidación del menor valor de los conocidos, lo que perturbaría gravemente los fines generales a conseguir por el sistema tributario. Al respecto es muy importante tener en cuenta que los pocos países que han experimentado soluciones de valoración unitaria están revisando las mismas, después de haber sufrido fracasos totales o parciales en la obtención de resultados similares a aquellos con que en nuestro país se pretende justificar la búsqueda de la misma solución».

En la *queja 99/453* y en la *queja 99/454* se nos planteó un supuesto de retraso en la resolución de una petición de devolución de ingresos indebidos, motivados por sendas liquidaciones del impuesto sobre

sucesiones. En estos expedientes los comparecientes manifestaban que en septiembre de 1997 solicitaron la devolución de un ingreso indebido, por un importe de 162.530 Pesetas, por el concepto de impuesto sobre sucesiones, sin que hubiesen recibido ninguna respuesta, indicando que en febrero de 1999 habían presentado un nuevo escrito y tampoco habían obtenido respuesta.

Admitida la queja a trámite solicitamos informe a la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería de Economía y Hacienda, interesando la necesidad de resolver las pretensiones formuladas por las interesadas.

El informe de la Administración vino a indicar que se había dictado resolución por el Servicio de Gestión acordando la devolución del ingreso indebido, siendo los trámites siguientes el cálculo de intereses por el Servicio de Tesorería y su Fiscalización por Intervención, no obstante, se decía que todo ello quedaría en suspenso hasta que la reclamante aportara certificado bancario y copia del NIF.

La anterior respuesta nos permitió entender la aceptación de las pretensiones de las interesadas, por lo que decidimos concluir nuestras actuaciones recordando la necesidad de aportar del certificado bancario y la copia del NIF en cuanto eran requeridos por la Administración para materializar la devolución.

En el mismo sentido que las anteriores, en la *queja 99/1595* se planteó otro supuesto de retraso en la resolución de un expediente de devolución de ingresos indebidos, si bien en este caso la anulación de las liquidaciones fue acordada por el Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía, de modo que el problema también suponía una falta de cumplimiento de la correspondiente resolución. En esta queja el compareciente venía manifestar que el Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía, por fallo de 24 de abril de 1998, había anulado cuatro liquidaciones tributarias del Impuesto sobre Sucesiones, que se ingresaron en su momento y respecto de las cuales, por escrito de 24 de junio de 1998 solicitaron la devolución de las cantidades indebidamente ingresadas, sin que la Delegación de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía le hubiese dirigido la menor notificación al respecto.

Admitida la queja a trámite solicitamos informe a la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería de Economía y Hacienda, la cual contestó en el mismo sentido indicado en las anteriores quejas, esto es, que se había dictado resolución por el Servicio de Gestión de Ingresos Públicos en la que se acordaba devolver el importe de lo ingresado mediante liquidaciones a cada sujeto pasivo, más los intereses legales que correspondan, siendo los trámites siguientes el cálculo de intereses por el Servicio de Tesorería y su Fiscalización por Intervención, indicando que no obstante, todo ello quedaría en suspenso hasta que los reclamantes aporten certificado bancario y copias del NIF.

La anterior respuesta, al igual que en los casos anteriores, fue trasladada al interesado en el expediente de queja, comunicándole la necesidad de aportar la documentación requerida por la Administración para materializar la devolución.

#### **2.4 Tasas y precios públicos.**

La prestación de servicios por parte de las Entidades Locales constituyen una fuente de ingresos para las Haciendas Locales al tiempo que provocan, en ocasiones discrepancias y conflictos por parte de las personas llamadas a satisfacer dichos servicios, bien por no estar conformes con la calidad del servicio recibido y por el que han pagado la correspondiente prestación, bien por considerar que su cuantía es excesiva, o que simplemente no le corresponde pagar por no ser el sujeto obligado o considerar improcedente la correspondiente liquidación.

La cuestión es que las prestaciones económicas que satisfacen los ciudadanos en contraprestación a los servicios públicos que reciben, o por la utilización de los bienes de dominio público, constituyen una materia de frecuente queja por parte de los ciudadanos andaluces. En esta sección pretendemos mostrar las quejas más significativas que han sido tratadas por la Institución en esa materia.

En la *queja 98/889* el interesado planteaba un supuesto de un recibo de agua, basura y alcantarillado impropio a cuyo efecto manifestaba que le estaban liquidando por el Ayuntamiento de Beas (Huelva) recibos en concepto de Agua, Basura y Alcantarillado en donde se le indicaba que se estaba aplicando para su cobro el BOP de Huelva núm. 4, de 5 de enero de 1996; sin embargo en dicho BOP no aparecían los conceptos de tasa por alcantarillado, ni de precio público por suministro de agua y que además se le estaba liquidando tasa de alcantarillado cuando no existe tal red de alcantarillado en el domicilio del compareciente y que según el Ayuntamiento todo obedece a un error material cuando en opinión del compareciente existían otras irregularidades que determinaban la impropiedad de la exacción.

Admitida la queja a trámite decidimos solicitar informe al Ayuntamiento para que aclarara la cuestión. Tras varias reiteraciones y una *Advertencia* formal del deber legal de cooperación con la Institución, la respuesta municipal vino a decir que como consecuencia del escrito inicial que recibieron se procedió a la realización de las comprobaciones necesarias, constatándose, efectivamente, el cobro indebido por los conceptos de alcantarillado, al no prestarse al interesado el indicado servicio y que, una vez constatada dicha circunstancia, se procedió a corregirla, rectificándose los recibos por el indicado concepto y suprimiéndose el concepto de alcantarillado indicado.

A la vista de esta contestación municipal, entendimos que las pretensiones del interesado habían sido aceptadas favorablemente por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En la *queja 99/706* un supuesto de liquidación de recibos anteriores a la fecha de compra de la vivienda origen de los mismos, motivó la intervención de esta Institución como consecuencia de la reclamación del interesado. En dicho expediente el interesado vino a manifestar que con fecha 2 de octubre de 1996 compró una vivienda mediante escritura pública en cuya cláusula primera se exponía que la citada vivienda se adquiría libre de cargas y arrendamientos y al corriente de contribuciones e impuestos, si bien, ante los requerimientos por recibos anteriores a la fecha de adquisición junto con otros de años posteriores, dirigió un escrito al Ayuntamiento de Estepona pidiendo la corrección de los errores cometidos.

Estudiada la cuestión, decidimos admitir la queja a trámite y solicitar informe al Ayuntamiento de Estepona. La respuesta municipal vino a indicar que efectivamente la vivienda fue propiedad de una sociedad hasta el 2 de octubre de 1996 en que fue comprada por el reclamante. En cuanto a que no había ninguna deuda por concepto de basura correspondiente al ejercicio 1997, indicaba que el hecho de que en el Patronato Provincial de Recaudación no figure pendiente de pago, no exime que en la Recaudación Municipal figure pendiente de pago, aclarando que el documento acreditativo del pago es el recibo. Por último se hacía constar que en estimación del Negociado de Rentas y Exacciones procedía la reclamación en base a la existencia de error en la titularidad de los recibos. Por lo que se debía anular la liquidación y liquidar nuevamente los años 92, 93 a la anterior propietaria y el recibo del año 97 a nombre del reclamante.

La contestación municipal nos permitió entender estimadas las pretensiones del interesado por cuanto los recibos anteriores al año de compra fueron debidamente anulados y liquidados al anterior propietario, circunstancia que nos permitió la conclusión de nuestras actuaciones y su comunicación al interesado.

En la *queja 99/1031* se planteó un supuesto de infracción en el procedimiento para la imposición y ordenación de las tasas locales,

en concreto infracción del trámite de exposición en el tablón de anuncios de la Corporación. En este expediente el interesado manifestaba que con fecha de 16 de noviembre de 1998 y en el BOP núm. 263 y núm. de anuncio 6039 se publicó anuncio de la Mancomunidad de Municipios Cuenca Minera consistente en dar publicidad del expediente de Imposición y Ordenanza de Tasas de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos, por espacio de 30 días hábiles y que personados, el día 14 de diciembre de 1998, se procedió a levantar acta notarial, dejando constancia de que el citado anuncio no estaba expuesto en el tablón de anuncios de la citada entidad, incumpliendo así la Ley de Haciendas Locales en su artículo 17.1.

Asimismo, el compareciente también manifestaba que con fecha 23 de diciembre de 1998 se presentaba la alegación pertinente, declarando que no estaba expuesto al público en el tablón de anuncios, según el acta notarial y que no se había probado la publicidad en diario provincial requerida según la Ley de Haciendas Locales y que la Administración no le había contestado y además había publicado en el BOP el expediente elevado a definitivo, desconociendo los argumentos en los que la Administración se basa para desestimar sus alegaciones.

Admitida la queja a trámite solicitamos de la Mancomunidad de Municipios informe sobre la cuestión y en su relación se nos contestó que las alegaciones del interesado carecían de fundamento por cuanto, en primer lugar, el anuncio del acuerdo se publicó en el diario Huelva Información del día 28 de noviembre de 1998, y en segundo lugar, el anuncio igualmente se expuso al público en el Tablón de Anuncios, según constaba en un certificado expedido por el Secretario de la Entidad, indicando que lo que ocurría es que al tratarse de un tablón simple sin protección y al que cualquier persona puede acceder, la Mancomunidad no podía hacerse responsable de la actuación de una persona, que con buena o mala fe, despegue el anuncio del Tablón y por tanto no aparezca físicamente el día que levantó acta el notario sobre dicho extremo.

A la vista de lo informado y de la documentación aportada por el interesado, resultó conveniente concretar previamente los hechos necesarios para formular una resolución al respecto, y así hicimos constar los hechos que a continuación se resumen.

El 10 de noviembre de 1998 la Mancomunidad de Municipios Cuenca Minera aprobó, con carácter provisional, el expediente de Imposición y Ordenación de la Tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, así como la Ordenanza Fiscal reguladora del mismo.

El 16 de noviembre de 1998 se publicó en el *Boletín Oficial de la Provincia* de Huelva número 263 el anuncio que daba publicidad al acuerdo de aprobación provisional e indicaba que el expediente se encontraba expuesto al público durante el plazo de 30 días hábiles, dentro de los cuales los interesados podían examinarlo y presentar las reclamaciones que estimaran oportunas.

El 28 de noviembre de 1998 se publica en el diario Huelva Información un anuncio de la Mancomunidad de Municipios Cuenca Minera en el que se dice que en su sesión plenaria celebrada el día 10 de noviembre de 1998, aprobó provisionalmente, por mayoría absoluta, el expediente de imposición y ordenación de tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para 1999 y que el anuncio de dicha aprobación fue publicado en el BOP núm. 263 de fecha 16 de noviembre de 1998.

El 14 de diciembre de 1998 el interesado levanta acta notarial por la que se hace constar que no se encuentra expuesto al público en el tablón de anuncios de la mancomunidad el expediente de imposición y ordenación de tasas que recoge el BOP de fecha 16 de noviembre de 1998, número 263.

El 23 de diciembre de 1998 el interesado presentó escrito solicitando la nulidad del expediente y su retroacción al estado de aprobación inicial con nueva fase de exposición pública de 30 días hábiles,

con base en que con fecha 14 de diciembre se había levantado acta notarial y el expediente no estaba expuesto en el tablón de anuncios y además no se había probado la publicidad en diario provincial.

El 31 de diciembre de 1998 se publica en el *Boletín Oficial de la Provincia* de Huelva un anuncio de la Mancomunidad de Municipios Cuenca Minera en el que se dice que el Pleno de la Mancomunidad Cuenca Minera (Huelva), en su sesión ordinaria celebrada el día 10 de noviembre de 1998, aprobó definitivamente la modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de Basura para 1999, que figura como anexo II, al haberse superado el periodo de exposición pública sin reclamaciones contra la misma.

Por último, el 24 de febrero de 1999 se publica en el *Boletín Oficial de la Provincia* de Huelva otro anuncio en el que se dice que detectado error en el anuncio núm. 6941, publicado en el BOP, suplemento núm. 4, de 31 de diciembre de 1998, se procede a la corrección del mismo, indicando que donde dice: "el Pleno de la Mancomunidad Cuenca Minera (Huelva), en su sesión ordinaria celebrada el día 10 de noviembre de 1998, aprobó definitivamente la modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de Basura para 1999, que figura como anexo II, al haberse superado el periodo de exposición pública sin reclamaciones contra la misma", debe decir: "el Pleno de la Mancomunidad Cuenca Minera (Huelva) en su sesión extraordinaria y urgente celebrada el día 26 de diciembre de 1998, acordó aprobar definitivamente la modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de Basura para 1999, que figura como Anexo, así como desestimar la reclamación que contra la misma efectuó D..." y que en la disposición final donde dice: "en sesión celebrada el día 10 de noviembre de 1998", debe decir: "en sesión celebrada el día 26 de diciembre de 1998".

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, la principal conclusión que pudimos extraer fue que el día en que se levantó el acta notarial no estaba expuesto al público el acuerdo de aprobación provisional para la imposición y ordenación de la tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, debiendo examinar si nos encontramos ante una infracción en el procedimiento establecido legalmente para la imposición y ordenación de los tributos locales y, en su caso, el alcance y consecuencias de dicha infracción.

La imposición y ordenación de los tributos locales se concreta en la adopción de los correspondientes acuerdos de establecimiento y regulación de dichos tributos y en la aprobación de las respectivas ordenanzas fiscales.

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, aborda en su artículo 17 el procedimiento con arreglo al cual ha de llevarse a cabo la imposición y ordenación de los tributos locales, estableciendo en su párrafo primero que «los acuerdos provisionales adoptados por las Corporaciones Locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes Ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas».

Esta exigencia de exposición en el tablón de anuncios ha sido una constante en las sucesivas normas aplicables, así en los artículos 722.1 de la antigua Ley de Régimen Local y 219 del Reglamento de Haciendas Locales de 1952; después en los artículos 111, 49 y 70.2 de la Ley 7/1985 y por remisión en el artículo 18.1 de la Ley 40/1981; más tarde en el artículo 188 del Real Decreto Legislativo 781/1986 y finalmente en el artículo 17 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, siendo, desde la promulgación de la Constitución, consecuencia de los principios de audiencia de los ciudadanos, participación de los mismos en la vida política y de

seguridad jurídica, que se derivan de los artículos 9 y 105 a) de aquella, como garantía de que las modificaciones normativas proyectadas e inicialmente aprobadas lleguen, de las maneras más pertinentes posibles, a conocimiento de los interesados, sin exclusión de ninguno de los medios para ello programados.

La omisión, en la elaboración de una disposición general, del trámite de audiencia a través de la exposición en el tablón de anuncios de la Corporación del acuerdo de aprobación inicial a cuantos potenciales contribuyentes resulten afectados, en cuanto implica una vulneración de los citados artículos 9.2 y 105 a) de la Constitución, obliga a declarar la nulidad, que siempre será de pleno derecho, de la disposición.

Dicho trámite o requisito de la exposición, por excesivamente formalista que parezca, no es, dentro de ese marco de garantías en favor del administrado que proclama la Constitución, un elemento procedimental de observancia discrecional, sino de cumplimiento legalmente reglado, pues, cuando se trate de disposiciones que excedan del ámbito puramente doméstico de la organización administrativa y puedan afectar de forma seria e importante a los intereses de los, en este caso, contribuyentes, en el mecanismo complementario de su comunicación general (junto a la publicación en el *Boletín Oficial*) habrá de estimarse preceptivo. Imperatividad que se confirma, asimismo, atendiendo a otros dos criterios complementarios: el de que la finalidad del procedimiento establecido para la elaboración de disposiciones generales es la de garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad de las mismas y, bajo este prisma, la exposición cuestionada es un elemento esencial, a la hora de asegurar tales objetivos; y el principio de que la interpretación de todo el ordenamiento conforme a la Constitución exige, a tenor de su artículo 9.2, la concesión de la posibilidad de la participación ciudadana en la forma y en los supuestos establecidos en el subsiguiente artículo 105 a) de la Constitución.

Ineludible es, por lo tanto, el cumplimiento conjunto de los dos mecanismos previstos en la Ley (la publicación en el *Boletín Oficial* y la Exposición en el Tablón de Anuncios) para dar conocimiento y audiencia a los interesados de las ordenanzas o disposiciones generales que puedan afectarles.

Tal valoración es la señalada por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo con motivo de sus sentencias de 18 de diciembre de 1997 y 12 de marzo de 1998 ante casos similares a los que son motivo de análisis en la presente queja. En tales pronunciamientos del Alto Tribunal se señala que si se omite uno de los requisitos de publicidad, como aquí ha ocurrido, se produciría una limitación de las garantías de los potenciales contribuyentes, por lo que tales disposiciones son nulas y, en consecuencia, ineficaces y carentes de habilitación normativa las liquidaciones tributarias que en ellas se basan.

Frente a tales supuestos carece de sentido el que se pueda argüir, como hizo la Mancomunidad de Municipios, que el anuncio se expuso al público en el tablón de anuncios pero que al tratarse de un tablón simple sin protección y a la que cualquier persona puede acceder, la Mancomunidad no puede hacerse responsable de la actuación de un persona, que con buena o mala fe, despegue el anuncio del tablón. Y ello porque, sin perjuicio de que ello implica incumplir la finalidad del precepto que ordena la exposición en el tablón de anuncios, para materializar su exposición es preciso prever y habilitar los murales o tabloneros que, con la seguridad pertinente, sean necesarios, sin que conste que la Mancomunidad hubiera adoptado ninguna medida tendente a garantizar la exposición en el tablón de anuncios durante todo el plazo establecido legalmente, ni ninguna otra medida de protección del referido tablón de anuncios.

En consecuencia, teniendo en cuenta los hechos expuestos y las consideraciones realizadas, esta Institución formuló el *Recordatorio* de deberes legales. Asimismo y conforme con lo dispuesto en nuestra

Ley reguladora se formuló la *Recomendación* de que por la Mancomunidad de Municipios Cuenca Minera se adoptaran cuantas medidas sean necesarias para la protección del tablón de anuncios de esa Mancomunidad, de modo que la exposición al público de los anuncios expuestos en dicho tablón se realice durante todo el plazo legalmente exigido por la normativa reguladora del correspondiente procedimiento.

La anterior resolución fue contestada por la Mancomunidad de Municipios en el sentido de que llevarían a cabo todas las actuaciones precisas para que la función de publicidad y exposición al público que tiene asignada el Tablón de Anuncios se realice con las mayores garantías para servir a su fin.

A la vista de esta contestación de la Mancomunidad decidimos la conclusión de nuestras actuaciones y su comunicación al interesado.

En relación al suministro domiciliario de agua potable, debemos indicar que han sido varias las quejas presentadas por los ciudadanos en orden a la correcta prestación de este servicio y a su facturación. Así en la *queja 99/2753* el interesado manifestaba su disconformidad con la forma de facturación realizada por la prestación del servicio de suministro indicando que había presentado un escrito ante el Ayuntamiento de Algeciras del que no había tenido ninguna respuesta.

Admitida la queja a trámite solicitamos el preceptivo informe al Ayuntamiento al tiempo que interesábamos la necesidad de resolver la pretensión del interesado. Posteriormente a nuestra petición de informe recibimos contestación del Ayuntamiento y escrito del interesado en el que se comprobaba que habían llegado a un acuerdo en relación a la reclamación formulada, lo que permitió la conclusión de las actuaciones.

En la *queja 99/1871* el planteó otro supuesto de irregularidades en la facturación por el suministro y así el interesado nos manifestaba que tenía dos apartamentos en San Luis de Sabinillas, barrio de Manilva (Málaga) que sólo lo usaba con su familia en los meses de julio y agosto, de modo que durante diez meses al año estaban totalmente cerrados, incluso la llave de paso del agua, indicando que "*Antes, hace unos años, pasaban los recibos con un consumo mínimo todo el año, (era un canon tolerable) menos en los meses citados que pasaban el gasto por el consumo real, previa lectura de los contadores. Ahora vienen pasando, sin poder hacer lectura de contadores, con la diferencia de lecturas de cero, por una cantidad arbitraria, alguna vez repiten, la consumida en los meses de verano, es decir el máximo anual, cosa que da un gasto importante por un consumo nulo*". Admitida la queja a trámite solicitamos informe al Ayuntamiento de Manilva el cual nos contestó que habían comunicado al interesado que habían accedido a modificar los recibos facturados erróneamente. A la vista de esta contestación municipal, entendiéndose que se habían aceptado las pretensiones objeto del expediente, decidimos la conclusión de nuestras actuaciones, comunicándolo al interesado.

## 2.5 Multas y sanciones.

El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las Administraciones Públicas es fuente importante de las quejas recibidas en esta Institución por parte de los ciudadanos andaluces. La presunción de inocencia es el principal derecho alegado como infringido por los ciudadanos que presentan queja en esta materia.

Las irregularidades en el procedimiento administrativo sancionador son invocadas por los ciudadanos como infracción a dicho derecho indicando en muchos casos que el primer conocimiento de la sanción es cuando le reclaman el pago de la correspondiente multa por la vía de apremio, de modo que con anterioridad no han tenido noticia del procedimiento sancionador, ni de ninguno de sus trámites.

Esta alegación de los interesados de que no tienen conocimiento de las sanciones hasta que nos se las reclaman por la vía de apremio, es debida a la ausencia de notificaciones personales en el curso del procedimiento sancionador y a la consiguiente utilización del Boletín Oficial para practicar dichas notificaciones.

En la *queja 98/4184* el interesado nos manifestaba que el día 3 de diciembre de 1998 recibió una notificación de la providencia de apremio que tenía como origen la resolución sancionadora de fecha 26 de febrero de 1998 dictada por el Ayuntamiento de Marbella en el expediente sancionador por multas de tráfico por el que se le imponía una sanción de 15.000 Ptas., que interpuso contra la resolución dictada el correspondiente recurso ante el Excmo. Ayuntamiento de Marbella, sin que se le hubiese notificado resolución alguna resolviendo el referido recurso y que, por tanto, al tener interpuesto un recurso ordinario contra la resolución sancionadora y no ser firme la misma, la sanción impuesta no era ejecutiva.

Admitida la queja a trámite decidimos pedir informe al Ayuntamiento de Marbella al tiempo que interesábamos la necesidad de resolver el recurso del interesado.

Recibido el informe solicitado al Ayuntamiento de Marbella en el mismo se decía que por Decreto de la Alcaldía, se había dejado sin efecto el expediente sancionador por el que se imponía una sanción de 15.000 ptas. al interesado, al haberse comprobado la inexistencia de notificación personal al denunciado. También se indicaba que se había anulado la providencia de apremio dictada en su día y se había ordenado la data en cuentas al Patronato de Recaudación Provincial.

La anterior respuesta municipal nos permitió concluir las actuaciones al haberse dictado, en sentido favorable, la resolución expresa que demandaba el interesado.

En otro orden de cuestiones en la *queja 99/2394*, *queja 98/3334*, *queja 98/3494*, *queja 98/3803*, *queja 98/3802* y *queja 98/4052* se planteó la cuestión ya apuntada de errores en la tramitación del procedimiento sancionador, fundamentalmente por cuestiones de notificación de las actuaciones que se deben practicar a los presuntos responsables, y así en estas quejas los interesados manifestaban como el Ayuntamiento de Sevilla les tramitaba procedimiento administrativo de apremio por multas de tráfico sin haber tenido previamente conocimiento de la sanción que le reclamaban.

En estos expedientes de queja solicitamos el preceptivo informe y en ellos se pudo observar una respuesta prácticamente unánime consistente en que "*examinado el expediente sancionador a que la queja formulada por el ciudadano se refiere, se detectó la existencia de error en la tramitación*", generalmente en lo que a la práctica de las notificaciones se refiere, procediendo la Administración a la anulación y baja de la multa por la vía ejecutiva y a iniciar el trámite para la devolución de ingresos indebidos en aquellos casos en los que la sanción hubiese sido pagada por el interesado.

En otro orden de cuestiones, en la *queja 98/3899* se produjo un error en la determinación de los expedientes tramitados al interesado y así el compareciente manifestaba que en virtud de una *Recomendación* formulada por esta Institución, el Ayuntamiento de Sevilla acordó declarar la prescripción de una sanción e iniciar los trámites para la devolución de la cantidad abonada en concepto de tasa por grúa y sin embargo había seguido el procedimiento de apremio.

La cuestión era confusa por lo que decidimos admitirla a trámite y solicitar el preceptivo informe para que se indicara si el procedimiento de apremio que se le tramitaba al interesado era el mismo que motivó la anterior intervención de esta Institución o se trataba de un procedimiento distinto y en caso de ser el mismo indicar las causas por las que no se había actuado en la forma que se indicó por el Ayuntamiento.

La respuesta del Ayuntamiento vino a indicar que, examinado el expediente sancionador, se había detectado la existencia de prescrip-

ción así como que se había devuelto a la titular del vehículo la cantidad abonada en concepto de tasas por retirada de grúa y que la diligencia nombrando Perito Tasador que motivaba la nueva queja correspondía a otro expediente diferente, indicando el vehículo y su matrícula y el hecho denunciado.

El informe municipal nos permitió comprobar la existencia de varios expedientes tramitados al interesado por diferentes hechos y la posibilidad de que hubiese cierta confusión entre ellos, por lo que decidimos trasladar al interesado la respuesta recibida para que formulara las alegaciones y consideraciones que tuviera por conveniente.

La respuesta del interesado efectivamente confirmó que debía existir una confusión con otro expediente que fue recurrido y posteriormente anulado. Ante esta situación y contrastada la información del interesado con la que nos remitió el Ayuntamiento, tratamos de aclarar la cuestión y solicitamos un nuevo informe al Ayuntamiento indicando según el interesado, que existían dos expedientes; el primero, con un número concreto de expediente, motivado por una

multa a un vehículo con determinada matrícula; y el segundo, motivado por una retirada de grúa y multa a otro vehículo con otra matrícula, indicando que el primer expediente es el que motivaba los escritos que el interesado había dirigido a esta Institución, mientras que el segundo, fue recurrido y posteriormente anulado por el Ayuntamiento.

No obstante la aclaración, en nuestra petición de informe al Ayuntamiento indicamos que en cualquier caso, desde esta Institución nos gustaría aclarar definitivamente la cuestión y saber qué procedimiento es el que estaba tramitando el Ayuntamiento y si respecto de dicho procedimiento se habían cumplido los trámites y respetados las garantías que la legislación vigente le reconoce al interesado.

La respuesta municipal a esta última petición de informe vino a indicar que se había detectado la existencia de error en su tramitación y que habían procedido a realizar las actuaciones necesarias tendentes a la devolución de la cantidad embargada. Esta respuesta nos permitió concluir nuestras actuaciones con la consiguiente información al interesado.

## X. SALUD

### 1. Introducción

El número de quejas recibidas durante el año 1999 referidas a los problemas de salud ha sido de 376, lo que supone un número sustancialmente inferior a las presentadas el año anterior, que si bien en términos absolutos se cifraban en 960, su número real era de 619, toda vez que un número elevadísimo de ellas (341) fueron presentadas por los interinos del Servicio Andaluz de Salud con el mismo motivo referido a su provisionalidad.

Sin embargo, y siguiendo con esta comparación entre ambos ejercicios, estos datos deben ser, a su vez, matizados, dado que si a los datos globales del número de quejas (619 contra 376) deducimos las relativas a las materias de personal para quedarnos con las quejas estrictamente relativas a la salud, resulta que en el año 1998 se presentaron 331 quejas frente a las 255 de 1999, por lo que puede afirmarse que el número real de quejas referentes a la materia estrictamente sanitaria supuso una disminución del 20% en relación al año anterior.

Entrando en la distribución funcional de las quejas, conforme a la sistemática realizada en años precedentes, resulta:

- Respecto del derecho a la protección de la salud pública: 9
- En relación con la asistencia sanitaria: 120
- Los derechos de los enfermos mentales: 36
- Las listas de espera: 28
- Derechos del personal de Instituciones Sanitarias: 121
- Derechos de los consumidores: 13
- Asuntos Administrativos: 19
- Resto de materias: 30

Para la dación de cuentas de nuestra actividad supervisora de la Administración Sanitaria Andaluza dividiremos este capítulo en ocho apartados que se corresponden con las materias en que fuimos agrupando las quejas que recibimos a lo largo del año. Dentro de cada apartado se reproducen las *Recomendaciones* y *Sugerencias* correspondientes al ejercicio junto con una reseña de las quejas que hemos considerado representativas de los problemas que se nos plantean y aquéllas otras especialmente significativas.

### 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

#### 2.1 Derecho a la protección de la Salud Pública

Como en años precedentes no es elevado el número de quejas referidas a presuntas vulneraciones del derecho a la protección de la salud pública. Salvo la queja que a continuación se expone, el resto carece de interés para incorporarla al presente informe.

Nos referimos a la *queja 98/714*, sobre el cumplimiento de los requisitos técnicos-sanitarios para la fabricación, circulación y comercialización del pan en un obrador de la localidad de El Rubio (Sevilla).

Ante esta Institución compareció el interesado, expresando sus discrepancias con la sanción que le había sido impuesta a su industria (obrador de panadería y confitería) por incumplimientos de la reglamentación técnico sanitaria para la fabricación, circulación y comercialización del pan, en concreto por carecer de inscripción en el registro sanitario, y por no estar separado el almacén de harina del resto del obrador.

Al respecto, el interesado alegaba que su industria venía funcionando con todos los permisos administrativos en regla, y que la falta

de inscripción registral obedecía a que la Delegación de Salud en Sevilla nunca contestó a su solicitud de inscripción, habiendo transcurrido desde entonces más de cinco años sin siquiera una advertencia relacionada con el asunto, y que la exigencia de separación del almacén de harina responde a una normativa posterior a la licencia de apertura de su establecimiento, sin que se hubieran dirigido a él comunicándole tal obligación habilitando un plazo para realizar las oportunas modificaciones.

Por la Administración sanitaria se manifestaba que:

“(…) Con fecha 4 de mayo de 1990 se solicitó, a nombre de D. \_\_, la inscripción en el registro sanitario de una industria de panadería. Revisada la solicitud y el resto de documentos aportados, se le requirió que completara los mismos con fecha 7 de septiembre de 1990, y a dicha petición no hubo respuesta, por lo que el procedimiento quedó paralizado. (…) Al estar trabajando sin la preceptiva autorización sanitaria se inició un expediente sancionador (…)

En la tramitación de los expedientes de registro sanitario de alimentos de 1990, las notificaciones a los interesados no se hacían mediante acuse de recibo sino sólo por correo normal con registro de salida de esta Delegación. El trámite seguido con ese expediente fue el mismo que con los demás de ese año. La comunicación enviada al interesado no fue devuelta por el servicio de correos. (…)

En función de los hechos y circunstancias anteriormente expuestas y a la vista del contenido del informe remitido, interesa a esta Institución analizar la cuestión debatida en la queja a la luz de los derechos reconocidos en el título primero de nuestra Constitución.

El titular de la queja argumentaba que al sancionarle la Delegación de Salud estaba actuando irregularmente y produciendo un daño en su patrimonio carente de justificación. Postulaba que su negocio disponía de licencia municipal de apertura, otorgada tras verificar que las instalaciones se acomodaban a las exigencias reglamentarias, y que la solicitud de inscripción en el registro sanitario se hizo de forma simultánea a la apertura del establecimiento, sin que ésta fuera ineludible para el ejercicio de la actividad pues de otro modo no le hubieran concedido la licencia de apertura.

Al mismo tiempo refería que no podía imputársele la no inscripción en el registro, pues una vez presentada la solicitud no recibió ninguna contestación por lo que entendió que no precisaba realizar ningún otro trámite.

La posición de la Administración es bien diferente, y en la propia resolución sancionadora se advertía:

“... Aún admitiendo que se hubiera paralizado el expediente de concesión del número de registro sanitario, sin que se haya acordado reglamentariamente la pérdida del derecho o la posible caducidad, en su caso, lo cierto es que la actividad que ha venido desarrollando el expedientado requería con carácter previo la obtención de ese número de registro sanitario, sin que pueda entenderse que la mera solicitud del mismo sea equivalente a la autorización.”

Es decir, según la Delegación de Salud la inscripción registral era requisito indispensable para el inicio de la actividad, debiendo otorgarse con carácter previo, siendo por ello completamente justificada la sanción impuesta.

Centrada así la controversia, resulta conveniente traer a colación la normativa aplicable al caso, considerando además el lapso de tiempo transcurrido desde el inicio de la actividad industrial hasta la conclusión del expediente sancionador.

Pues bien, nuestro referente normativo será el Real Decreto 1137/1984, de 28 de marzo, que aprueba la reglamentación técnico-sanitaria para la fabricación, circulación y comercio del pan y panes especiales, y el Real Decreto 1712/1991, regulador del Registro General Sanitario.

El primero de ellos, vigente al momento de instalar y poner en funcionamiento la industria, hacía una enumeración de los requisitos técnicos sanitarios y entre ellos se citaba la obligación de inscripción en el Registro General Sanitario de Alimentos, sin ninguna referencia a que esta inscripción hubiera de ser previa a su puesta en funcionamiento, es más, el Reglamento del registro (en aquel momento el vigente era el Real Decreto 2285/1981) eximía para los supuestos de primera industria o establecimiento la referencia del número registral para la obtención de licencias o autorizaciones administrativas, incluidas las fiscales y municipales, entre ellas la de apertura.

La más asentada doctrina administrativa (Eduardo García de Enterría en su "Curso de Derecho Administrativo") define la institución jurídica "autorización administrativa" como "aquel acto que levanta la prohibición preventivamente establecida por la norma de policía, previa comprobación de que el ejercicio de la actividad inicialmente prohibida no ha de producir en el caso concreto considerado perturbación alguna para el buen orden de la cosa pública". La autorización administrativa así definida no hace nacer un derecho nuevo en el sujeto, sino que remueve los obstáculos para el ejercicio de un derecho preexistente.

Desde esta óptica, el interesado disfrutaba de un pleno derecho amparado por el artículo 38 de la Constitución a ejercer su actividad industrial en libertad, únicamente condicionado por los permisos o licencias administrativas que fueran preceptivos, y a nuestro entender la normativa vigente en aquel momento sólo requería licencia municipal de apertura, sin que fuera precisa una especial autorización expedida por las Autoridades Sanitarias. La Administración Municipal era la que verificaba el acomodo de la industria a los diferentes requisitos reglamentarios, entre ellos los requisitos técnico sanitarios establecidos en el Decreto antes aludido y, a tales efectos, constaba entre la documentación aportada por el interesado al Ayuntamiento un certificado expedido por sendos ingenieros técnicos industriales donde se afirma que la industria cumplía los requisitos exigidos por reglamentación técnico sanitaria para la fabricación circulación y comercio del pan, y a continuación un informe favorable a la apertura expedido por el Servicio de Sanidad Local.

Cuestión distinta era la obligación impuesta en el Decreto de inscribir la industria en el Registro General Sanitario de Alimentos, que como hemos visto no impedía que se expidiera la licencia municipal de apertura, y que por ello fuese lícito que esta inscripción se solicitase con posterioridad a la entrada en funcionamiento del obrador de panadería.

Ocurre que la normativa en cuestión sufre una sustancial modificación con la aprobación del Real Decreto 1712/1991, que en su artículo tercero instaura un régimen de autorización sanitaria previa al funcionamiento de las industrias o establecimientos, y es esta autorización la que se pretende exigir al titular de la queja cuando su industria ya funcionaba al momento de su entrada en vigor, habiendo solicitado con anterioridad la inscripción registral sin contestación por parte de la Administración.

Haciendo un inciso en el problema de las autorizaciones y siguiendo la pista a la solicitud, la Administración Sanitaria consideraba suficientemente demostrado haberse dirigido al sancionado solicitándole que aportase mayor documentación y avalaba tal afirmación con el hecho de que la comunicación remitida no fuera devuelta por el servicio de correos, sirviendo este razonamiento para el archivo del expediente, y a la postre como justificación de la sanción.

A nuestro entender no existe la suficiente certeza de que la comunicación fuese recibida por el interesado, por más que no fuese

devuelta, careciendo por ello del requisito de la constancia de su recepción (notificación fehaciente) que determinaba el artículo 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (vigente en aquel momento), y por ello la comunicación se ha de reputar como no válida, sin que pudiera producir ningún efecto que perjudicara al administrado.

En el expediente administrativo sólo figura el registro de salida de la notificación por correo ordinario al interesado, sin firma de éste, y sin especificarse por quién ha sido hecha, con lo que, obviamente, al no aparecer la certificación de los datos obrantes en la libreta de entrega del pertinente funcionario de Correos, ni el correspondiente aviso o acuse de recibo suscrito por el potencial destinatario, y no haberse cumplido, por tanto, las condiciones previstas para la virtualidad de tal medio notificadorio en los artículos 206, 271 y concordantes del Reglamento del Servicio de Correos, aprobado por Decreto 1653/1964, de 14 mayo, no cabe, afirmar, en principio, que se haya cumplido lo ordenado en el citado artículo de la Ley, ni tampoco, siquiera, que se haya intentado practicar la notificación en forma.

Siendo nula la notificación, lo que resta es una solicitud de inscripción registral no contestada, y un expediente administrativo paralizado o extinguido, según se prefiera, por circunstancias no imputables al ciudadano.

Recapitulando lo expuesto hasta ahora, hemos constatado cómo el titular de la queja inició la actividad de su industria de panadería con los permisos administrativos necesarios, y que la carencia de inscripción registral no fue imputable a él pues no recibió ninguna notificación fehaciente por parte de la Administración tras su solicitud, encontrándose ésta en trámite. Se debilita por tanto la posible motivación de la sanción ya que ni era necesaria en su momento la inscripción en el Registro Sanitario de Alimentos previa a la apertura de la panadería, ni hubo ningún ocultamiento ni actividad clandestina del panadero, que solicitó su inscripción en el registro demorándose ésta por causas a él no imputables.

Se han de reproducir los mismos argumentos respecto de la ausencia de separación del almacén de harina del resto del obrador. En efecto, el cumplimiento de este requisito técnico sanitario debió ser verificado por la autoridad administrativa responsable de la licencia de apertura del establecimiento, y así fue, ya que el servicio de sanidad local emitió un informe favorable a su apertura, todo ello, se ha de suponer, previa inspección de la instalación, y tras verificar la documentación aportada junto con la solicitud.

Ocurre que tras la visita de inspección de los funcionarios de la Delegación de Salud, efectuada casi cinco años después (noviembre de 1996), se requiere del panadero, además de la inscripción registral antes analizada, que aisle el almacén de harina no sólo del depósito de combustible tal como taxativamente venía determinado en el artículo 8.3 a) de la reglamentación técnica, sino del resto del obrador, sin ninguna referencia a qué normativa determinaba esta exigencia; es más, el interesado aporta un documento informativo de la propia Delegación de Salud donde venían recogidas las "condiciones de los establecimientos de fabricación" donde no se especifica esta obligación.

Así los hechos, el interesado alega todas estas circunstancias en el expediente sancionador, y obtiene como respuesta la ratificación de la sanción, sin que en la resolución sancionadora se especifique con claridad el precepto vulnerado pues se cita el artículo 8.8.2 del Real Decreto 1137/1984, apartado que no existe en el reglamento, sino únicamente el 8.8, referido a los dispositivos de cierre de puertas y ventanas.

Lo expuesto hasta ahora nos revela severas deficiencias en el expediente sancionador: por un lado al interesado se le exige una inscripción registral paralizada por circunstancias ajenas a él, y por otro se le imputa un incumplimiento técnico sin referencias precisas



al precepto vulnerado, o mejor dicho, refiriendo un artículo que nada tiene que ver con la presunta infracción.

A todo esto se ha de invocar que la potestad sancionadora tiene sentido si se utiliza para un fin concreto de utilidad pública, y que la sanción administrativa no es fin en sí misma, pues lo que se pretende con ella es enderezar situaciones o conductas irregulares, de forma tal que éstas se acomoden al ordenamiento jurídico, y en el caso del panadero no se aprecia una voluntad de éste por infringir ningún reglamento, pues constaba que atendió los diferentes requerimientos que se le han hecho, y en la actualidad tiene inscrita su industria y separado el almacén de harina del resto del negocio, siendo por lo demás cuestionables los incumplimientos que se le imputan.

En apoyo del presente caso cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 1992 (Marginal 750 del Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi) donde se dice:

«... La vulneración del ordenamiento jurídico puede dar lugar a distintas consecuencias, que pueden clasificarse en dos categorías distintas: a) la imposición de una sanción, si aquella vulneración está tipificada como infracción, y b) la restauración del orden jurídico perturbado.»

Pues bien, en el caso que nos ocupa el orden jurídico parece haber sido restablecido, sin que persistan ninguna de las irregularidades denunciadas, por lo que, a la vista de las carencias que se advierten en el expediente sancionador entendemos que no existe suficiente apoyo jurídico para el mantenimiento de la sanción objeto de nuestro estudio.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, el informe emitido y las consideraciones realizadas, esta Institución efectuó *Recordatorio* de deberes legales, por considerar que se habían vulnerado los artículos 9 y 25 de la Constitución Española, así como el artículo 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

Asimismo, y conforme con lo dispuesto en el citado artículo 29.1º de la Ley rectora de esta Institución, se procedió a formular la siguiente *Recomendación*:

"Que se deje sin efecto la sanción impuesta al interesado por no ser a él imputable la falta de inscripción en el Registro Sanitario de Alimentos, y por carecer de suficiente concreción normativa el segundo incumplimiento que se le imputa."

La Consejería de Salud, en base al informe de la Delegación Provincial, contesta no aceptando la revisión de la sanción aplicada por entender que no queda justificada jurídicamente la referida anulación-revocación de la resolución sancionadora por entender que, aparte de otras consideraciones relacionadas con la instrucción de ambos expedientes, el expediente de concesión de Registro Sanitario de 1990 no puede afectar al expediente sancionador de 1997. Respecto al segundo de los incumplimientos (insuficiencia de concreción normativa) por la Administración se asume el error en la cita legal, valorándolo como un mero error de transcripción mecanográfica que se mantiene en la instrucción del expediente hasta la propuesta de resolución y se subsana en las actuaciones posteriores.

No compartiendo esta Institución la anterior argumentación por entender que no se han respetado las garantías jurídicas del sancionado, causándole por ello indefensión, lo incluye así en este Informe en cumplimiento de lo establecido en el artículo 29 de su Ley reguladora.

En relación a la *queja 99/408* se plantea por el interesado el presunto derecho a que previo un ingreso hospitalario, el centro le certifique que éste está "libre de virus, hongos, o cualquier otra enfermedad infecciosa", como contrapartida a la obligación de los enfermos que han de ser intervenidos, a consentir previamente sobre la realización de las prácticas que conlleva la intervención, eximiendo de esta manera de responsabilidad a los profesionales sanitarios.

Ante esta petición, hubimos de comunicar al interesado que no observábamos la existencia de una actuación de la Administración autonómica que impidiese o menoscabase el ejercicio de un derecho, y por ello estuviese legitimada la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

En primer lugar hay que tener en cuenta que el denominado consentimiento informado, se configura como un derecho del paciente, más que como una circunstancia eximente de la responsabilidad del facultativo.

El artículo 10 de la Ley 14/86, de 25 de abril General de Sanidad, establece el derecho del paciente a que se le dé en términos comprensibles, a él y a sus familiares o allegados, información completa y continuada, verbal y escrita, sobre su proceso, incluyendo diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento. Igualmente le confiere el derecho a la libre elección entre las opciones que le presente el responsable médico, siendo preciso el previo consentimiento escrito del usuario para la realización de cualquier intervención.

A través de estos mecanismos se pretende que se entable un proceso continuado de diálogo médico-paciente a fin de que éste emita un consentimiento plenamente consciente de los riesgos y consecuencias de la intervención.

Ahora bien, ello no quiere decir que los facultativos queden relevados de su responsabilidad. Se dice comúnmente que la obligación que éstos contraen en relación a la práctica asistencial que se desarrolla es una obligación de medios y no de resultados. Es decir, que al facultativo se le exige que para cada técnica asistencial concreta actúe conforme a lo que prescribe la ciencia médica, de manera que salirse de la misma de forma imprudente, puede hacer nacer la responsabilidad administrativa, y por tanto, la obligación de indemnizar los daños causados, y todo ello con independencia de que haya mediado el consentimiento del enfermo.

En otro orden de cosas, y por lo que respecta al certificado que éste solicita, cabe entender que en el genérico derecho a la información puede considerarse comprendido el que atañe a las condiciones higiénico-sanitarias de los centros, así como a los procedimientos utilizados para su limpieza y desinfección.

Sin embargo la pretensión que se ejercita deviene de naturaleza imposible, puesto que no se podría determinar el momento al que habría de entenderse referida, dada la sucesión ininterrumpida de intervenciones quirúrgicas y otros procesos asistenciales que pueden generar el riesgo de infección, por lo que en la práctica, un hipotético certificado de este carácter carecería absolutamente de virtualidad y eficacia.

Vuelve a plantearse en la *queja 99/2176*, presentada por una asociación de protección de los animales, la cuestión de las matanzas domiciliarias de cerdos, sin el preceptivo previo aturdimiento, cuestión que fue abordada ampliamente en el Informe Anual que esta Institución realizó referente a 1996. En dicho informe se expusieron las deficiencias del sistema de control que la Administración sanitaria efectúa sobre la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza, control que se realiza mediante el cotejo (sin ninguna otra comprobación) en las solicitudes que presentan en los Ayuntamientos por parte de los interesados donde se especifica el método que se utilizará.

El caso planteado en la *queja* referenciada se circunscribe a la denuncia de una matanza domiciliar de cerdo sin el preceptivo aturdimiento previo del animal y sin contar con las preceptivas autorizaciones administrativas del Ayuntamiento y del Distrito de Atención Primaria de Salud respectivos, si bien con control de un veterinario particular, incumpléndose con ello la normativa sanitaria aplicable al respecto (Real Decreto 54/1995, de 20 de enero y Resolución del Servicio Andaluz de Salud de 20 de noviembre de 1990), denuncia que a juicio de la Delegación Provincial de Salud era insuficiente a efectos de incoar el correspondiente expediente sancio-

nador por considerar que la noticia de prensa y posterior conocimiento de los hechos por parte del Distrito Sanitario no son pruebas debidamente constatadas en documento público que resulten inducidas, sin perjuicio de “apercibir” por escrito al responsable de la matanza por la inobservancia de la normativa sanitaria.

Interpuesto recurso ordinario, por la Asociación, ante la negativa de iniciar procedimiento sancionador contra el responsable, por la Consejería de Salud, en resolución dictada año y medio más tarde a la interposición del recurso (dilación que fue motivo de la presentación de la queja en esta Institución), se estima ordenando a la Delegación Provincial de Salud incoar expediente sancionador al considerar que los hechos no eran un conjunto de presunciones sino que podían ser considerados ciertos, determinados y, por tanto, sancionables con arreglo a lo dispuesto en la normativa sanitaria.

## 2.2 Derecho a la Asistencia Sanitaria.

En torno a esta cuestión se plantean el mayor número de quejas en la materia, siendo la motivación que las provoca de una variedad amplísima, de las que destacaremos las más sustanciales, diferenciando las relacionadas con la atención primaria de las de atención especializada.

### 2.2.1 En el ámbito de la Atención Primaria.

Puede afirmarse que han adquirido un carácter crónico las quejas relativas a la efectividad de la reforma sanitaria en este ámbito; y todas ellas centradas en la demanda de puesta en funcionamiento de centros de salud, la conversión de los obsoletos ambulatorios o sencillamente la mejora de la dotación de los recursos personales o materiales de todos ellos.

Respecto al largo proceso de la reforma de la asistencia sanitaria, al que nunca se le ve un final, basta tomar los propios datos que la Consejería de Salud ofrece en su Memoria de 1998, en la que se da un total de 153 centros sanitarios no reconvertidos frente a 254 Centros de Salud, 594 Consultorios Locales y 386 Consultorios Auxiliares (en un total de 51 Distritos Sanitarios). En total 1.387 Centros de Atención Primaria (cifra ésta que es preciso matizar a la fecha del presente informe, toda vez que en la Guía de Recursos de la Sanidad Pública Andaluza, editada por la Consejería de Salud en octubre de 1999 se cuantifica en un total de 1.425 Centros de Atención Primaria).

Reconociendo lo mucho hecho desde la iniciación de la reforma en el año 1984, quince años después la situación nos obliga a centrar la observación sobre lo mucho que aún queda por hacer tal y como se demuestra con los datos anteriores, en el que la implantación de la reforma dista aún de abarcar la totalidad de la población andaluza.

Y entrando en la casuística más relevante, ya en el Informe de esta Institución correspondiente al ejercicio de 1998, en la *queja 98/364*, se exponía la problemática que se daba en el barrio de Sevilla-Este de Sevilla por la falta de un centro de salud, casuística que obligaba a los vecinos del mismo a acudir a los ambulatorios de “Parque Alcosa” y “Torreblanca”.

Íntimamente relacionada con la queja anterior, y a modo de resumen de esta problemática, en la *queja 97/3753* se pone de manifiesto la prolongada reivindicación de los vecinos de Parque Alcosa en orden al establecimiento de un Centro de Salud que pusiera fin al masificado consultorio.

La queja, presentada por la Coordinadora de vecinos y asociaciones del barrio no termina con la construcción y puesta en funcionamiento del Centro de Salud, que desde la cesión de terrenos a la puesta parcial en funcionamiento del mismo casi se dilata ocho años, pues no sólo se plantea una mera mejora y aumento de los servicios

sanitarios sino toda la filosofía comunitaria que conlleva la reforma sanitaria en este ámbito, en concreto la puesta en marcha de programas específicos de salud comunitaria, la participación por vía de la creación de la Comisión correspondiente, etc.; cuestiones éstas que por la Administración sanitaria se abordan no sólo con la mejora de las instalaciones con el nuevo centro, sino con el incremento razonable de la plantilla y la puesta en marcha de distintos programas de salud (incluido el de salud buco-dental no previsto en el proyecto originario).

En cuanto a los recursos asistenciales de la atención primaria se reiteran quejas similares a las de antaño. Y así en la *queja 99/627* presentada por un amplio colectivo (487 firmas de vecinos) de Castilleja de Guzmán (Sevilla) en relación al funcionamiento del Centro de Salud de la localidad, en concreto unos cambios de personal y la mejora en la organización de las actividades del Centro. Tras la reunión de una Comisión de vecinos y los responsables del Distrito de Camas se abordaron cada uno de los puntos contenidos en la reclamación vecinal y se alcanzaron acuerdos en algunos de los puntos que han redundado en mejoras de la organización.

No podemos olvidar que, en principio, los criterios organizativos corresponden a la Administración Sanitaria, aunque desde esta Institución, defensora de la participación ciudadana en todos los ámbitos de la vida pública, no podemos menos que alabar el interés de los vecinos en la consideración de los asuntos que afectan a todos.

Entendemos que un proceso continuado de comunicación entre las partes, mediante la información recíproca que permita conocer los distintos puntos de vista, puede influir decisivamente en la búsqueda de soluciones para los problemas planteados. La nueva Ley de Salud de Andalucía vuelve a recoger de manera expresa la participación ciudadana a través del Consejo Andaluz de Salud, y los Consejos de Área, estableciendo también la posibilidad de crear órganos de participación ciudadana a otros niveles de la organización territorial y funcional del Sistema Sanitario Público de Andalucía, aunque dicho establecimiento y regulación se remiten a la decisión del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Otro asunto digno de resaltar es el presentado en la *queja 98/2804*, expuesto por sendas asociaciones de las pedanías Mesas de Guadalora y de Céspedes, ambas dependientes del municipio de Hornachuelos, en relación a la atención sanitaria de ambas pedanías, en concreto a la carencia de un dispositivo mínimo de atención primaria (al menos un médico para ambas).

A este planteamiento contestó el Distrito Sanitario Alto Guadalquivir de Palma del Río, en el que se integra el municipio de Hornachuelos y sus pedanías, que la dotación de personal facultativo es de tres Médicos Generales y tres ATS, así como un Pediatra, que desarrollan la cartera de servicios de Atención Primaria (consulta a demanda, consulta programada, programas de salud, actividad domiciliaria, etc.) necesariamente en un solo consultorio haciendo inviable el desplazamiento a los núcleos rurales sin detrimento de la oferta horaria y, por ende, de la calidad asistencial.

La Administración sanitaria no encontraba justificada la ubicación de consultorios auxiliares en esos núcleos rurales, sin perjuicio de que los profesionales sanitarios se desplazan en los casos de avisos domiciliarios y en los casos de visitas domiciliarias programadas a dichas pedanías, argumentando la imposibilidad técnica de instaurar estos dispositivos en las pedanías por lo siguiente:

“1. La existencia de una farmacia en Mesas de Guadalora podría justificar la instauración del Consultorio en este núcleo, pero es muy posible que por esta misma circunstancia a los vecinos de Céspedes, con aproximadamente el mismo número de habitantes, reclamaran la ubicación del Consultorio en su localidad, por lo que provocaría una paradoja de dobles desplazamientos de una población a otra; si por contra y como parece más lógico el consultorio se localizara en

Mesas de Guadalora los vecinos de Céspedes se tendrían que desplazar por medios de locomoción propios a esa pedanía, por lo que no encontrarían beneficios entre este desplazamiento y el actual al consultorio de Hornachuelos.

2. Existen otras dos pedanías que aunque con menos habitantes, Bembezar del Caudillo (255 hab.) y La Parrilla (152 hab.) demandarían igualmente la presencia de un servicio sanitario basándose en los mismos motivos que alegan las asociaciones vecinales de Mesas de Guadalora y Céspedes, con el agravante que La Parrilla se encuentra a 15 km. de Hornachuelos.

3. Estos pueblos de “colonización” tienen características muy similares a las pedanías de Fuente Palmera, donde la experiencia demuestra que estas poblaciones con rivalidades históricas, rechazan compartir servicios comunitarios como Educación o Sanidad por lo que al poner en marcha un servicio al que deban acudir los habitantes de otros núcleos provocan la solicitud inmediata de la instauración de la misma prestación en su localidad, prefiriendo por las causas ya aducidas seguir desplazándose al núcleo principal de población donde pueden realizar otra serie de trámites administrativos o burocráticos (Ayuntamiento, Bancos, Comercio, etc.).”

Recibidas las alegaciones de las asociaciones reclamantes se reiteran en su escrito inicial, alegando que entre las poblaciones que sostienen la reivindicación que examinamos no existe ningún tipo de rivalidad, y que ambas están dispuestas a aunar esfuerzos para conseguir el objetivo de contar con un servicio médico con presencia en dichas localidades.

Del análisis de la documentación que obra en el expediente se desprenden posturas altamente contrapuestas entre las partes implicadas, a la hora de determinar la conveniencia de que se produzca el desplazamiento de alguno de los médicos desde la localidad de Hornachuelos, para pasar consulta en los núcleos de Mesas de Guadalora y Céspedes.

Así, mientras la Administración consideraba que dicho desplazamiento ocasionaría una importante reducción del nivel de calidad asistencial que se viene dispensando en la actualidad, pues se proporciona servicio mañana y tarde durante cuatro días a la semana, y sólo de mañana los viernes, los interesados consideraban que muy al contrario, la medida que proponían contribuiría a reducir el número de asistidos en la población de Hornachuelos, y por tanto a disminuir la masificación de su consultorio, al tiempo que beneficiaría enormemente a los habitantes de ambas pedanías, que no se verían obligados a realizar tantos desplazamientos.

De la misma forma las contradicciones subsisten en cuanto a la facilidad de realizar dichos desplazamientos, puesto que la Administración nos comentaba que existe un servicio regular de autobuses, al tiempo que los interesados alegan que dicho servicio realiza un único recorrido de ida a las 8 de la mañana, y de vuelta a las 13 horas, lo que obliga a los enfermos y a sus acompañantes que no poseen vehículos privados, a permanecer durante toda la mañana en Hornachuelos.

Tampoco existe acuerdo en el tema de los avisos domiciliarios y las consultas programadas, ya que la Dirección del Distrito Sanitario nos informa de que en ambos casos los profesionales sanitarios se desplazan a las localidades en cuestión. Sin embargo los reclamantes refieren que los desplazamientos por avisos se producen exclusivamente en supuestos muy contados, y que nunca se realizan visitas programadas a crónicos, sino que todos estos enfermos tienen que desplazarse para someterse a control.

Llegados a este punto interesa resaltar que la reforma de las estructuras de atención primaria ha traído consigo una planificación

asistencial, en la que la zona básica de salud se configura como marco elemental para la dispensación de una atención continuada, integral, y accesible desde todos los puntos.

Es por ello que en principio, corresponde a la Administración Sanitaria organizar la asistencia en cada zona, tomando en cuenta una serie de factores (nº de habitantes, distancias, infraestructuras, comunicaciones, etc.), que le permitan adoptar la fórmula que mejor satisfaga las necesidades de los ciudadanos, y todo ello, desde los medios que posee.

Considera esta Institución al exponer esta queja, que es similar a la presentada por otras pedanías en ejercicios anteriores, que es la vía de diálogo la que puede aportar soluciones que satisfagan aunque sea parcialmente a todas las partes.

No obstante, en este caso particular esta Institución, descartando cualquier conato de rivalidad entre las pedanías, propuso a la Administración que la asistencia se prestase en las dos localidades en días alternos, utilizando al efecto los locales disponibles pudiera ser un buen punto de partida en esas negociaciones entre las partes afectadas.

Para cerrar este apartado aludiremos a dos quejas relacionadas con la instalación de oficinas de farmacia y con la prestación farmacéutica, quejas ambas que destacamos por cuanto ambas fueron objeto de sendas recomendaciones por parte de esta Institución.

La primera de ellas es la *queja 98/346*, en la que la interesada denuncia la falta de cumplimentación por parte del Ayuntamiento de Priego de Córdoba, de su solicitud de certificación del número de habitantes de la aldea de Castil de Campos y otras localidades anejas, integrantes en su totalidad del término municipal de Priego (Córdoba).

La interesada había tenido conocimiento de que tal certificación había sido expedida a petición de una vecina del municipio, y pretendía una similar a fin de incorporarla al expediente que a su instancia se había iniciado en el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Córdoba, dirigido a conseguir la autorización para abrir una oficina de farmacia en la localidad antes mencionada.

Admitida a trámite y recabado el correspondiente informe del Ayuntamiento, éste es del siguiente tenor literal:

“1.º Que consultado el Registro General de entrada de documentos que se lleva en estas dependencias municipales, desde el 1 de enero de 1996, puesto que la reclamante no señala fecha cierta de presentación, no aparece que a nombre de D<sup>a</sup> \_\_\_ se haya presentado ninguna solicitud en este Ayuntamiento.

2.º Que el artículo 204 del Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen jurídico de las Entidades Locales, dispone que las certificaciones de todos los actos, resoluciones y acuerdos, así como las copias y certificados de los libros y documentos que en las distintas dependencias existan, se expedirán siempre por el secretario, salvo precepto expreso que disponga otra cosa.

3.º Que evidentemente pues, la facultad de certificar corresponde al secretario, por lo que si fuese cierto como afirma la reclamante que solicitó de la Alcaldía que le certificase sobre el número de habitantes de determinadas poblaciones de este municipio, la Alcaldía hizo lo correcto negándose a certificar, puesto que ello no es de su competencia, limitándose su firma en las certificaciones, como claramente indica el artículo 205 de la misma disposición reglamentaria, a dar el visto bueno, para significar que el secretario está en el ejercicio de su cargo y que su firma es auténtica.

4.º Que se acompañan al presente copia de diversos antecedentes obrantes en estas dependencias, en que es clara la contestación dada sobre el mismo particular por el Colegio Oficial de Farmacéuticos, en relación con similar requerimiento que le fue dirigido por el Defensor del Pueblo An-

daluz mediante queja de las misma interesada, siendo de destacar el contenido de los antecedentes 3º y 4º y la alegación 1.ª.

5.º Que no se conoce en esta Secretaría la existencia de constancia de ningún requerimiento notarial llevado a cabo por la reclamante, ni se ha comunicado por el que suscribe ningún acto del que derive la negativa de expedición de certificado denunciada por la reclamante."

A continuación, en documento dirigido a esta Institución pero carente de firma, se realizan argumentaciones en torno al derecho de la interesada respecto a la autorización de apertura de farmacia en la aldea de Castil de Campos, aludiendo a la negativa jurisdiccional que respecto a una petición similar recibió su marido, al considerar el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que «se había delimitado artificialmente el núcleo constituido por aldeas distantes entre sí más de 7 Km., y aunque Castil de Campos vería mejorado su servicio farmacéutico, el resto de las aldeas encontraría las mismas dificultades que antes...».

No fue éste sin embargo el asunto objeto de nuestro análisis, puesto que el tema que se sometía a nuestra consideración se reducía a determinar el derecho de la interesada a obtener una certificación del Ayuntamiento sobre el número de habitantes de las poblaciones que se señalaba, materia a la que inexcusablemente han de referirse las reflexiones de esta Institución, todo ello sin prejuzgar el derecho de aquélla al establecimiento farmacéutico que pretende, que por otro lado, al estar sometido a procedimiento judicial, escapaba en aquel momento de las competencias de la Institución.

Centrado de esta forma el objeto de debate, dos son las argumentaciones fundamentales que el Ayuntamiento utilizaba para negar "cualquier medida discriminatoria o lesión de derechos" a la interesada, y que aluden por un lado a la falta de constancia de su solicitud, y por otro, a la falta de competencia del Alcalde para emitir la certificación aludida.

I. Por lo que respecta a la primera, el escrito informativo del Ayuntamiento ponía de relieve una profunda confrontación con la postura mantenida por la interesada, pues indicaba que una vez consultado el Registro General de entrada de documentos no encuentran ninguna petición a su nombre.

En este punto estimamos preciso traer a colación que tanto la Ley 30/92, de 26 de noviembre, por la que se regula el Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (art. 38), como el R.D. 2568/86, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones Locales (arts. 151 y ss.); determinan la obligatoriedad de establecimiento de un Registro General que garantice la constancia de la entrada y salida de documentos, en cuyos asientos habrá de hacerse referencia entre otros aspectos, a la fecha de ingreso del documento en las oficinas del Registro, así como a su procedencia, con expresión de la persona que lo suscribe.

Siguiendo el dictado del artículo 159 del Reglamento citado, el solicitante podrá hacer prueba del documento presentado mediante la expedición de un recibo en el que conste día y hora de dicha presentación, o bien, mediante copia sellada de aquél. De esta manera, obrando en nuestro poder copia del escrito de petición formulado por la interesada, en la que consta el sello del Ayuntamiento y la fecha de presentación, habrá que entender que la falta de localización del mismo en las dependencias municipales resulta exclusivamente atribuible a la Entidad Local, pudiendo derivarse de una importante falta de diligencia en su custodia o distribución.

Dicho calificativo podría reproducirse por lo que al requerimiento notarial se refiere, pues igualmente se acredita constancia documental del mismo, pues a tal fin el fedatario público se personó en el Ayun-

tamiento entregando, el mismo, el requerimiento al primer teniente de Alcalde, ante la ausencia del presidente de la Corporación.

Tampoco podemos explicarnos la justificación que en último lugar pretende ofrecerse, sobre la base de "no haber comunicado ningún acto del que se derive la negativa de expedición de certificado denunciada por la reclamante".

Entendemos que la vulneración de un derecho no precisa una resolución que expresamente lo deniegue, sino que basta con la inactividad administrativa que prive de efectividad al mismo, sobre todo si se tiene en cuenta el deber que pesa sobre la Entidad para resolver expresamente todas las peticiones que se formulen por los interesados, y además se pone en relación con el plazo máximo que a tal efecto se confiere normativamente (art. 42 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre).

II. En segundo lugar, el Secretario de la Corporación esgrime que sólo a él le corresponde emitir certificaciones, de manera que solicitada del Alcalde la expedición de la certificación que consideramos, no se le puede reprochar que éste no lleve a cabo algo para lo que no tiene atribuida competencia.

A nuestro entender el derecho de la interesada a la certificación que pretende aparece englobado en el genérico derecho de acceso a los archivos y registros (art. 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre), sobre todo si tenemos en cuenta que la Ley 4/96, de 10 de enero, ha venido a reforzar el carácter del padrón como registro administrativo, frente a la tradicional consideración que lo conceptuaba como documento público.

Por otro lado, aunque los datos que contiene el padrón son confidenciales, de manera que el acceso a los mismos se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/92, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, y en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, la solicitud de la interesada resulta perfectamente compatible con sus preceptos, puesto que acredita un interés legítimo y directo para el ejercicio de un derecho, y no incluye datos relativos a la intimidad de las personas.

En este punto resulta necesario recordar que el municipio tiene personalidad jurídica única, y que el Alcalde, como presidente de la Corporación, ostenta la representación del Ayuntamiento, en cuanto órgano de gobierno y administración de aquél.

Es por ello que los escritos que a él se dirigen no pueden entenderse con carácter personalizado, sino referidos a la Entidad que representa y demandantes de una respuesta de ésta en cuanto Administración Pública local.

De esta manera la justificación que se propone resulta poco menos que absurda, pues no sólo desconoce la teoría de la personalidad jurídica de la Administración, sino que equivaldría a exigir de los ciudadanos un profundo conocimiento de la realidad administrativa, que incluya las normas que determinan la estructura orgánica de cada tipo de ente, así como las que realizan el reparto competencial, haciendo recaer sobre aquéllos la carga de dirigirse a la autoridad o funcionario competente en cada caso.

Pero es que además la Ley 30/92, de 26 de noviembre, contempla como derecho del ciudadano en sus relaciones con las Administraciones Públicas, el de obtener información y orientación sobre los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las solicitudes que se propongan realizar (art. 35 g), al tiempo que obliga a que el órgano que se estime incompetente para la resolución de un asunto remita las actuaciones a aquél que considere competente en el seno de la misma Administración (art. 20).

En definitiva hay múltiples razonamientos que vetan la pasividad denunciada, cuanto más si tenemos en cuenta que, a diferencia de lo que el Secretario de la Corporación señala en su informe, la certifi-

cación que se proporciona a una vecina de la localidad igualmente interesada en el establecimiento de oficina de farmacia, aparece suscrita por el propio Alcalde.

Esta Institución a la vista de los hechos descritos y tras el correspondiente *Recordatorio* de deberes legales, finalizó realizando la siguiente *Recomendación*:

“Que por el órgano competente de ese Ayuntamiento se de efectividad al derecho de la interesada mediante la expedición de la certificación solicitada por la misma a través de escrito de fecha 28 de noviembre de 1996.”

Dicha *Recomendación* fue aceptada en todos sus términos, finalizando con ello la actuación de esta Institución.

Cabe también destacar la *queja 98/3308* sobre una cuestión ya planteada en otras ocasiones y es la relativa al alcance del derecho a las prestaciones farmacéuticas, en la que el interesado nos da cuenta de la enfermedad que afecta a su hija, de dos años de edad, que se traduce en un cuadro de enrojecimiento generalizado de la piel de todo el cuerpo, acompañado de una descamación blanquecina. Así, si bien en principio fue diagnosticada como bebé colodión, con posterioridad en el Hospital "Niño Jesús" de Madrid, donde precisó atención dada la particularidad del caso, consideraron que las lesiones que la niña presentaba eran compatibles con una eritrodermia icctioforme congénita.

En dicho centro le prescribieron un tratamiento integrado por una emulsión emoliente denominada "Lipikar" y aceite corporal C.P.I., indicando:

“este proceso corporal de condicionamiento genético puede extenderse a lo largo de toda su vida, y necesitará para siempre que su piel sea hidratada convenientemente, y de una serie de cuidados que en sucesivas revisiones le iremos recomendando dependiendo de la edad que en ese momento tenga la paciente.”

Pues bien, el problema se plantea cuando desde la gestoría de usuarios del Hospital "San Agustín" de Linares, le anuncian que el tratamiento arriba indicado no se encuentra dentro de los financiados con cargo a los fondos de la Seguridad Social.

El interesado nos indica que su familia se compone de cuatro miembros (el matrimonio y dos hijos), que viven de los ingresos que obtiene como dependiente, y que ascienden a 115.000 ptas. mensuales. De dicho montante tienen que extraer con la misma periodicidad 54.089 ptas. para hacer frente a un préstamo hipotecario por adquisición de vivienda, por lo que le resulta imposible atender al elevado coste del tratamiento prescrito (60.000 ptas. mensuales).

Buscando una solución, desde el propio Hospital le tramitaron una solicitud de subvención, en el marco de la convocatoria de ayudas públicas en materia de servicios sociales, pero tampoco obtuvo una respuesta satisfactoria.

Es por ello que el interesado invocaba el derecho a la protección de la salud que la Constitución reconoce, no sólo en cuanto a la dispensación de la prestación médico-sanitaria, sino en lo que atañe al tratamiento necesario para restablecer aquélla; así como las previsiones del mismo texto normativo dirigidas a la protección de la familia, al mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones suficientes en situación de necesidad, y a la realización de una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los minusválidos, prestándoles la atención especializada que requieran.

En definitiva aquél nos daba cuenta de su indefensión y se preguntaba: "¿a qué poder público le compete garantizar que mi hija tenga una vida digna y normalizada?".

Admitida la queja a trámite por considerar que en principio reunía los requisitos previstos en nuestra Ley reguladora, procedimos a so-

licitar los correspondientes informes de los responsables de la Administración Sanitaria y de Asuntos Sociales en la provincia.

Así, el escrito informativo recibido de la Delegación Provincial de Salud esbozaba el panorama normativo en materia de prestaciones farmacéuticas, informándonos en primer lugar de que la Ley 25/90, de 20 de diciembre, del Medicamento, excluye del ámbito de la financiación pública los productos de utilización cosmética, dietéticos, aguas minerales, elixires, y otros similares.

Más concretamente aluden al artículo 2 del R.D. 83/93, de 22 de enero, por el que se regula la selección de los medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de Salud, donde con carácter genérico se excluyen de la misma «las especialidades farmacéuticas cuya finalidad terapéutica sea la de la higiene o para síntomas o síndromes dermatológicos y estén adscritas a los grupos o subgrupos del apartado 1 del Anexo I», entre los que figuran los «emolientes y protectores, así como otros preparados dermatológicos».

A resultas de las previsiones normativas señaladas, la Administración sanitaria concluía lo siguiente:

“Esta menor ha recibido en todo momento la asistencia sanitaria necesaria, siendo vista y tratada en varios centros y por los especialistas adecuados.

El tratamiento prescrito, en lo concerniente a emolientes y aseo personal no puede ser sufragado, ya que como se indica en la normativa mencionada, está excluido del sistema de financiación pública.

Lamentamos que en aplicación de la normativa vigente no podamos atender la demanda de este Sr. como hubiera sido nuestro deseo, teniendo en cuenta que sus circunstancias económicas y sociales son de necesidad.

Nos permitimos sugerirle que se ponga en contacto con el médico que ha prescrito el tratamiento para ver la posibilidad de prescribir algún otro producto factible de ser financiado por el sistema público.

Asimismo le sugerimos que se dirija a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales, por si a través del Servicio de Atención al Menor o bien con cargo al plan anual de ayudas públicas, pudiera tener opción a una subvención que paliara su difícil situación.”

En segundo lugar, y por lo que respecta al Departamento de Asuntos Sociales, la Delegada Provincial razonaba en el sentido de que el objeto de la ayuda es un producto terapéutico, y como tal contemplado como una de las actuaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, lo que les lleva a considerar que la petición del interesado no se contempla en la convocatoria de ayudas de servicios sociales, y a proponer su denegación por falta de dotación presupuestaria para ella.

En definitiva, por un motivo u otro las dos Administraciones consultadas se negaban a proporcionar el tratamiento o a sufragar su coste, considerando respectivamente que la responsabilidad en este asunto recaía sobre el otro departamento.

Llegado este momento nos interesa ahora poner los hechos relacionados en relación con la normativa aplicable, para extraer más adelante las conclusiones pertinentes.

El derecho a la protección de la salud aparece recogido en el artículo 43 de la Constitución, generando el compromiso de los poderes públicos de organizar un sistema de prestaciones sanitarias dedicado a prevenir y reparar la enfermedad.

Como hemos venido exponiendo de forma reiterada, el mismo se manifiesta como un derecho subjetivo de configuración legal, es decir, a pesar de su ubicación en el capítulo III del título I, y de la protección atenuada que le otorga el artículo 53; se permite la efectiva declaración del derecho a la salud por medio de un instrumento legal: «La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto...».

De esta forma nos encontramos en un segundo estadio con la Ley 14/86, de 25 de abril, General de Sanidad, cuyo objeto lo constituye «la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud recogido en el artículo 43 y concordantes de la Constitución» (art. 1).

Ahora bien, dicha formulación genérica, que viene acompañada del reconocimiento de un conjunto de derechos exigibles frente a la Administración Sanitaria, precisa de concreción posterior, puesto que tal y como señala el profesor Alarcón Caracul "dados los inevitables condicionamientos presupuestarios de cualquier sistema público de prestaciones, es evidente que todo no se puede ofrecer, sino que habrá algún tipo de prestaciones que aún siendo técnicamente posibles, pueden aparecer como económicamente inviables".

Para dar respuesta a esta necesidad surge el R.D. 63/95, de 20 de enero, sobre Ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, en tanto que establece un sistema de catálogo de prestaciones, es decir, explícita y clarifica el exacto alcance de la prestación sanitaria del sistema público.

Al hilo de lo expuesto, ya nos encontramos con una primera referencia a la prestación farmacéutica en la Ley General de Sanidad, por un lado en cuanto derecho de los usuarios (art. 10.14: «a obtener los medicamentos y productos sanitarios para promover, conservar o restablecer su salud...»), y por otro como una de las actuaciones a desarrollar por las Administraciones Públicas a través de sus Servicios de Salud (artículo 18.4: «la prestación de los productos terapéuticos precisos»).

Más adelante el R.D. 63/95, de 20 de enero, incluye las prestaciones farmacéuticas dentro del grupo de prestaciones facilitadas directamente a las personas por el Sistema Nacional de Salud y financiadas con cargo a la Seguridad Social o fondos estatales adscritos a la sanidad, aunque su D.A. 3ª remite su regulación a sus "disposiciones propias".

Así, contamos con un conjunto de disposiciones relativas a esta prestación que, entre otras cosas y por lo que aquí nos interesa, regulan la selección de los medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de Salud.

Y es que los condicionamientos presupuestarios a los que antes aludíamos se manifiestan de una forma más acusada si cabe en el marco de la prestación farmacéutica, fuertemente impregnada por el principio de uso racional del medicamento.

Como señala Félix Lobo ("Medicamentos, Política y Economía"), el gasto público en medicamentos y productos sanitarios sigue siendo origen de preocupaciones totalmente justificadas, y aunque está influenciado por numerosas variantes, supone un porcentaje muy importante del total del gasto de asistencia sanitaria. La participación en el mismo llegó incluso a significar el 50% en los años sesenta, a partir de entonces ha disminuido progresivamente para llegar a estabilizarse en torno al 20%. Buena prueba de dicha preocupación son las medidas que se siguen tomando actualmente para intentar reducirlo (R.D. 24-7-98, que amplía la relación de medicamentos excluidos a efectos de su financiación con cargo a fondos de la Seguridad Social o fondos estatales adscritos a la sanidad...).

Es por ello que la Ley 14/86, General de Sanidad, de 25 de abril, ha establecido un nuevo régimen de financiación preferencial de medicamentos y productos sanitarios con fondos públicos a cargo del Sistema Nacional de Salud. Con ello se quiere indicar que no todos los medicamentos disponibles en un país y en un momento histórico concreto son igualmente necesarios, sino que algunos merecerán con justeza el calificativo de prioritarios, por ser seguros, eficaces y de calidad, y por atender una patología relevante, mientras que otros no se considerarán esenciales, ya sea por ir destinados a paliar molestias leves, por ser productos de dudoso efecto terapéutico, o por tratarse de medicamentos sofisticados y caros que se usan para indicaciones en las cuales su utilidad terapéutica no ha sido probada plenamente.

Para determinar los medicamentos a sufragar con cargo a fondos públicos, nunca ilimitados, se ofrece como solución el otorgamiento a la financiación de un carácter preferencial relacionándola con la prioridad sanitaria. De esta forma la Ley General de Sanidad, frente a un sistema más rígido de lista positiva, restringida a los medicamentos explícitamente enumerados, opta por un sistema de lista negativa, en el que se financian todos los medicamentos autorizados a excepción de los expresamente excluidos. En su disposición adicional 5ª señala:

«En el Sistema Nacional de Salud, a los efectos previstos en el artículo 10, apartado 14, y en el artículo 18.4, se financiarán con fondos públicos los nuevos medicamentos y productos sanitarios más eficaces o menos costosos que los ya disponibles. Podrán excluirse en todo o en parte de la financiación pública, o someterse a condiciones especiales, los medicamentos y productos sanitarios ya disponibles, cuyas indicaciones sean sintomatológicas, cuya eficacia no esté probada o los indicados para afecciones siempre que haya para ellos una alternativa terapéutica mejor o igual y menos costosa.»

Se tiende por tanto a no financiar con fondos públicos los medicamentos para molestias leves, productos de dudoso efecto terapéutico y productos sofisticados para prescripciones cuya utilidad no ha sido probada.

Abundando en dicha idea, el artículo 94 de la Ley 25/90, del Medicamento, de 20 de diciembre, a la hora de decidir si una especialidad farmacéutica se incluye o se excluye de la prestación de la Seguridad Social, recurre a estos criterios:

- gravedad, duración y secuelas de las distintas patologías.
- necesidades de ciertos colectivos.
- utilidad terapéutica y social del medicamento.
- limitación del gasto público destinado a prestación farmacéutica.
- existencia de medicamentos ya disponibles y otras alternativas mejores o iguales para las mismas afecciones a menor precio o inferior costo de tratamiento.

En definitiva, nuestro sistema se caracteriza porque el principio general de prestación de los productos terapéuticos precisos, como parte de la actividad de las Administraciones Públicas encaminada a hacer efectivo el derecho a la protección de la salud, aparece salpicado por una serie de exclusiones, motivadas por las limitaciones presupuestarias, que afectan a las especialidades farmacéuticas que no pueden considerarse esenciales o que no han demostrado su eficacia.

La filosofía que subyace en estas exclusiones de la financiación pública, aparece inspirada, como hemos visto, por el principio del menor daño, es decir que aquéllas se ven condicionadas por su afectación a patologías leves, o bien por su escasa eficacia terapéutica. Las numerosas referencias normativas en la materia, vienen a demostrar que no está en la intención del legislador prescindir de la financiación de tratamientos relevantes, y mucho menos poner obstáculos que dificulten e incluso impidan la garantía de la asistencia sanitaria en todos los casos de pérdida de la salud.

Nos interesa resaltar estos aspectos porque en el seno de dichos principios se produce la exclusión genérica que la Delegación de Salud esgrime para denegar la prestación de los productos que precisaba la hija del interesado.

En esta tesitura el artículo 94.2 de la Ley del Medicamento antes referido, excluye "por este concepto" los productos de utilización cosmética, dietéticos, aguas minerales, elixires, dentífricos, especialidades farmacéuticas publicitarias y otros productos similares. La enumeración afecta en su totalidad a productos de uso cotidiano, que tienen escasa incidencia para la reparación de estados carenciales de salud.

Más específicamente, como bien indican en su informe, el artículo 2 del R.D. 83/93, de 22 de enero, concreta la previsión anterior y se encarga de excluir, entre otros, «las especialidades terapéuticas cuya finalidad sea la de la higiene o para síntomas o síndromes dermatológicos, que estén adscritas a los grupos o subgrupos terapéuticos del apartado I del anexo I», en el que, una vez consultado, figuran los «emolientes y protectores» junto a «otros preparados dermatológicos».

A la hora de abordar la exclusión de determinados productos de la financiación pública, no basta con que objetivamente aquéllos puedan coincidir con las especialidades descritas en la misma, sino que será necesario ponerlos en relación con la enfermedad a la que aparecen destinados, al objeto de hallar la medida de su prioridad sanitaria.

Para conseguir este objetivo, nos pareció interesante dirigirnos directamente al centro que había efectuado el diagnóstico definitivo, el hospital del "Niño Jesús" de Madrid, a fin de conocer de primera mano el grado de relevancia que el tratamiento prescrito tiene para la salud de la niña.

A este respecto planteábamos las siguientes cuestiones:

1. ¿Cuál es el grado de incidencia del tratamiento prescrito a la menor en relación a su estado de salud?, ¿Cuáles serían las consecuencias que para su salud se derivarían de la no aplicación de los citados productos?
2. ¿Es posible la sustitución de dichos productos por otros que puedan ser financiados por el sistema público, o bien que al menos, tengan un menor coste económico?
3. ¿Poseen datos sobre la relevancia que tiene en nuestro país la enfermedad sufrida por la hija del interesado?

Pues bien, el propio Departamento de Dermatología del citado Hospital tras proporcionarnos una aproximación a la enfermedad que consideramos, definiéndola como un padecimiento de condicionamiento genético y de inicio desde el nacimiento, en virtud del cual las células de la piel son incapaces de formar una capa córnea adecuada, y la propia piel reacciona con inflamación y aumento del recambio epidérmico, que trae como resultado visible un eritema (enrojecimiento) difuso de la piel del paciente, y una descamación continua, en forma de escamas de tamaño variable. A su vez puede acompañarse de manifestaciones oculares (ectropion), queratodermia palmo-plantar, y alteraciones en los anejos (uñas o pelo). Al parecer el origen de la enfermedad está en el trastorno o ausencia de una proteína de la piel, que es fundamental para estabilizar uniones proteicas a nivel de la capa córnea.

A continuación manifestaba que en la actualidad la enfermedad no tiene un tratamiento causal, por lo que la mejor posibilidad de manejo terapéutico es la aplicación de cremas emolientes, con el fin de reducir la descamación y mejorar la inflamación cutánea.

En caso de no aplicar estos productos, la consecuencia sería la continuidad del proceso descamativo acelerado, con lo que se reduciría la función de barrera de la piel y la paciente sería propensa a infecciones cutáneas, que podrían ser la puerta de entrada de infecciones sistémicas, a lo que se une que su aspecto estético se vería considerablemente afectado.

La niña sufría además una dermatitis atópica, que se manifiesta con eczemas de causa desconocida y que precisa tratamiento con corticoides tópicos e hidratación cutánea, lo que venía a agravar su problema de descamación, aunque esta afectación suele desaparecer espontáneamente al cabo del tiempo.

Por lo que se refiere a la posibilidad de sustituir el tratamiento, explican que la correcta hidratación puede conseguirse con muy diversas cremas, aunque algunas son más aceptables cosméticamente que otras, y la mayor parte de los pacientes sabe distinguir cuál es la crema que mejor les sienta.

Hay que tener en cuenta que la enferma, con anterioridad venía recibiendo una medicación oral, denominada Neo-Tigasón, que está reservada a casos extremos debido a su potencial toxicidad y a la necesidad de controles analíticos periódicos, respecto de la cual no ha sido posible todavía evaluar los resultados. Dicha medicación sí era financiada por el sistema sanitario público, pero no evitaba la necesidad de administrar emolientes tópicos.

Por último reconocen que la incidencia de la eritrodermia icterocongénita es escasa no sólo en nuestro país, sino en todo el mundo.

Las argumentaciones anteriores ponen de relieve que mientras la inmensa mayoría de las personas utilizan cremas emolientes como un bien de uso cotidiano, encaminado a mantener el grado normal de hidratación de una piel sana; sin embargo, en este caso, la menor obtiene a través de aquéllas un elemento reparador de una patología de su piel, cuyo uso se revela primordial e insustituible para evitar, no sólo un grave problema de apariencia estética (lo que ya de por sí nos parece importante teniendo en cuenta las formas de manifestación de la enfermedad, y las necesidades de relación en la vida futura de una niña de tan corta edad), sino fundamentalmente la aparición de infecciones cutáneas y sistémicas que conduzcan a empeorar su estado de salud.

En definitiva, en este caso las cremas emolientes no van dirigidas a paliar patologías leves o estados sintomatológicos, ni pueden tildarse de ineficaces en relación con su finalidad terapéutica, sino que se revelan esenciales en relación con una prioridad sanitaria, hasta el punto de que su falta de dispensación con cargo a los fondos públicos se traduce en un elemento denegador en sí mismo de la asistencia sanitaria debida.

No olvidemos que la Ley General de Sanidad configura un sistema en el que las Administraciones Públicas vienen obligadas a desplegar una serie de acciones para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 43 y concordantes de la Constitución, que necesariamente han de dirigirse, entre otros objetivos «a garantizar la asistencia en todos los casos de pérdida de la salud».

Ello conlleva que en este supuesto concreto deba afirmarse la primacía del derecho a la protección de la salud de la interesada, frente a un catálogo de prestaciones necesariamente limitado por motivos financieros, y por tanto que el espíritu de la norma que antes hemos explicitado, impida que los productos dermatológicos que se precisan queden comprendidos en la exclusión genérica citada.

Hablábamos de un sistema de lista negativa, en el que las exclusiones venían propiciadas por la escasa relevancia terapéutica o la poca importancia de la enfermedad, de manera que al no venir sustentada por alguno de estos principios, habrá que considerar que la puesta a disposición de los productos requeridos entra de lleno en la regla general de dispensación con fondos públicos.

En todo caso, queremos reseñar por último que un eventual desacuerdo con lo hasta ahora expuesto, no opera en sí mismo como excusa suficiente para no financiar el producto en cuestión, puesto que si la Administración Sanitaria Andaluza, realizando una interpretación estricta, considera que no disfruta de recursos financieros para dispensar en este caso concreto la prestación farmacéutica que la hija del interesado precisa, siempre tiene la posibilidad de requerir recursos propios de la Comunidad Autónoma para asumirla.

Decimos esto porque la disposición adicional 5ª del R.D. 63/95, de 20 de enero, permite que las Comunidades Autónomas puedan adscribir fondos para financiar actividades o prestaciones asistenciales no comprendidas en el catálogo financiado por el Estado. No en vano la Comunidad Autónoma Andaluza haciendo uso de esta posibilidad, tal y como establece la exposición de motivos del Decreto 159/98, de 28 de julio, por el que se regula la prestación de determinados medicamentos con cargo a fondos propios de la Comunidad Autónoma Andaluza, «en uso de sus competencias y en

aras de preservar los principios de solidaridad y equidad del Sistema Sanitario Público de Andalucía, ha adoptado las medidas necesarias para que los ciudadanos andaluces no se vean afectados por el recorte de la prestación farmacéutica llevada a cabo, financiando con fondos propios los medicamentos excluidos».

En fin, esta Institución no comprendía por qué, dada la buena predisposición que demuestra la Administración, así como la escásima influencia de la enfermedad, junto a la precaria situación económica del interesado, no se procedía a financiar los productos que se precisaban a través de esta vía.

En definitiva, el tratamiento farmacológico que necesitaba la hija del interesado se revelaba indispensable e insustituible para remediar un estado carencial de su salud, de manera que no puede considerarse inmerso en las exclusiones genéricas a la financiación pública, e incluso aunque así se estimara, debe prevalecer su derecho a la protección de salud, incluso a través de la aportación de medios financieros propios de la Comunidad Autónoma Andaluza.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos esta Institución procedió a formular a la Delegación Provincial de Salud la siguiente *Recomendación*:

“Que por esa Administración se garantice el derecho a la protección de la salud de la hija del interesado, proporcionándole el tratamiento farmacológico que precisa, integrado por la crema emoliente "Lipikar" y aceite corporal C.P.I., bien porque no se considere que el mismo forma parte de las exclusiones genéricas a la financiación pública de las especialidades farmacéuticas, o bien porque haciendo uso de la posibilidad que confiere la disposición adicional 5ª del R.D. 63/95, de 20 de enero, se utilicen para ello fondos propios de la Comunidad Autónoma”.

Hay que resaltar aquí la aceptación de esta *Recomendación* por parte de la Administración Sanitaria, que por su interés queremos reproducir y que es del siguiente tenor:

“Cúmpleme manifestarle que la niña ha recibido en todo momento la asistencia sanitaria necesaria. Por otra parte, aunque de forma general sigue siendo de aplicación la normativa sobre la prestación terapéutica mencionada, atendiendo a la *Recomendación* efectuada en su informe y haciendo uso de la D.A. 5ª del R.D. 63/1995, de 10 de enero, se darán las instrucciones oportunas a la Gestoría de Usuarios del Hospital “San Agustín” de Linares, para que se pongan en contacto con la familia de la niña a fin de proceder a satisfacer de forma excepcional y mientras persista la indicación periódica de los facultativos hospitalarios que han prescrito el tratamiento.”

### 2.2.2 Asistencia especializada

Es en la atención especializada donde se produce el mayor número de quejas, en contraposición a las que se presentan en el ámbito de la atención primaria, persistiendo las quejas referidas a altas médicas controvertidas, praxis médica, pérdidas o extravíos de historias clínicas, asistencia sanitaria a internos en centros penitenciarios, en fin, una variada motivación en las que, en general, se refieren a una serie de experiencias negativas de los ciudadanos en su relación con el sistema sanitario.

En el caso de la *queja 98/916*, compareció ante esta Institución el interesado para denunciar ciertos aspectos de la asistencia recibida del Servicio de Hematología del Hospital Universitario "Virgen de las Nieves" de Granada.

El interesado nos comunicaba que padece una coagulopatía congénita –hemofilia de tipo A–, que precisaba tratamiento con hemo-

derivados para corregir el defecto en la coagulación. A raíz de una de las muchas aplicaciones de hemoderivados que se le habían practicado, resultó contagiado del virus de la hepatitis C.

Con posterioridad, con objeto de conocer el alcance de dicho contagio, fue sometido a la práctica de una biopsia hepática por vía transyugular en el Hospital "La Paz" de Madrid, en tanto que centro de referencia nacional de hemofilia, tras la que se le indicó y aconsejó que continuara el tratamiento allí instaurado con factores de coagulación obtenidos por técnicas recombinantes, es decir, a partir de síntesis en laboratorio mediante ingeniería genética. Con dicho tratamiento se intentaba no disminuir su ya de por sí deteriorado sistema inmunológico, al tiempo que se prevenía cualquier reinfección por virus conocidos o desconocidos.

El problema surge cuando a su regreso a su localidad solicita de ese Hospital el tratamiento iniciado, que le ha sido recomendado por los motivos antes mencionados, y desde diversas instancias de su centro hospitalario se le deniega el mismo. La razón de dicha negativa se sustenta en el seguimiento de las recomendaciones generales sobre selección de los pacientes tributarios de aquél, que al parecer son exclusivamente los que nunca han sido tratados, o los que habiendo recibido tratamiento, no han sufrido sin embargo infección vírica alguna.

Para el interesado esta actitud tiene indudables tintes discriminatorios, acrecentados por el hecho de que dice conocer el caso de otro paciente que en sus mismas circunstancias ha recibido factor VIII de origen recombinante, al tiempo que dicha substancia le había sido dispensada en alguna ocasión por otros centros hospitalarios del servicio público de salud andaluz (Hospital General Básico de Motril), e incluso prescrita por facultativo de ese mismo hospital.

Admitida a trámite la queja y recabado el correspondiente informe del Hospital éste se sustenta en las argumentaciones que a continuación se reproducen:

“(…) El tratamiento para pacientes portadores de hemofilia A es objeto de controversia, dado que existen dos aproximaciones terapéuticas. La que utiliza el factor VIII de origen plasmático, obtenible con recursos propios a través de los centros de transfusión sanguínea, y la que utiliza el factor VIII recombinante, obtenido por biología molecular. Además de la eficacia terapéutica subyace una importante cuestión ligada a los recursos, toda vez que el tratamiento de esta segunda modalidad es caro, al extremo de que un uso indiscriminado de los mismos entraría en colisión con aspectos básicos de equidad del propio sistema sanitario.

Por esta razón pretendemos desde el hospital hacer un uso racional de los tratamientos para este colectivo de pacientes con una enfermedad crónica, con la que han de convivir mucho tiempo y en continuo contacto con el sistema sanitario. Para ello nos valem de los cuatro documentos básicos:

- *Recomendaciones* sobre la elección de concentrados plasmáticos del factor VIII en la hemofilia A (Ministerio de Sanidad y Consumo, 1993).
- Protocolo de diagnóstico y tratamiento de la hemofilia (Servicio Andaluz de Salud, 1994).
- *Recomendaciones* sobre la elección de concentrados de factor VIII y IX (Real Fundación Victoria Eugenia, 1996).
- Guía de uso de productos terapéuticos para el tratamiento de la hemofilia y otros desórdenes hereditarios de la coagulación (Comité Ejecutivo del Centro de Hemofilia, Reino Unido, 1997).

En todos ellos, el tratamiento con factor VIIIr aparece indicado en pacientes sin infecciones víricas comprobadas



por serología (pacientes vírgenes), por ser en los que su eficacia terapéutica es mayor y mejor documentada.

En nuestro hospital en el momento actual, 12 pacientes reciben tratamiento con F.VIIIr. Sólo uno de ellos que recibió una única dosis en julio de 1997 presenta infección por virus de hepatitis C. El resto de los pacientes pueden considerarse vírgenes y por tanto la indicación es clara (...)."

La Ley 14/86, de 24 de abril, General de Sanidad, establece en su artículo 18 como objeto de la actuación del Sistema Sanitario Público:

«la atención primaria integral de la salud, incluyendo además de las acciones curativas y rehabilitadoras, las que tiendan a la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad del individuo y la comunidad»; así como «la asistencia sanitaria especializada, que incluye la asistencia domiciliaria, la hospitalización y la rehabilitación.»

Dada la generalidad de sus términos, con posterioridad el Decreto 63/95, de 21 de enero, sobre Ordenación de las Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, opta por un sistema de catálogo para definir las prestaciones de dispensación directa con cargo a la Seguridad Social o fondos estatales adscritos a la sanidad, aunque en definitiva dicho catálogo de prestaciones es más bien un catálogo de modalidades de prestaciones, que habrá de ser concretado a través de su puesta en relación con los principios generales que la citada norma recoge.

Pues bien, a la hora de decidir el tratamiento que precisan los pacientes aquejados de hemofilia tipo A, la Administración Sanitaria Andaluza, siguiendo el criterio de la Organización Mundial de la Salud, ha adoptado una política de autoabastecimiento.

De esta forma, a partir de donaciones altruistas de plasma sanguíneo, elabora un producto cuyo fraccionamiento realiza una empresa adjudicataria, sometiénolo a un doble proceso de inactivación viral, que ofrece un resultado de alta seguridad y eficacia, de uso común en otras Comunidades Autónomas.

Ante dicho procedimiento no sólo no tenemos nada que objetar, sino que resulta fiel reflejo de alguno de los principios recogidos en el preámbulo del R.D. 63/95, a los que antes hacíamos referencia:

«... la eficacia, economía, racionalización, organización, coordinación e integración de los recursos sanitarios públicos, para hacer efectivas las prestaciones sanitarias y mantener altos niveles de calidad debidamente controlados y evaluados...»

«... la homologación de las atenciones y prestaciones del sistema sanitario público que, en cuanto son financiadas con cargo a la Seguridad Social, o fondos estatales adscritos a la sanidad, han de ajustarse necesariamente a la asignación de recursos financieros...»

De esta forma se puede justificar una de las principales argumentaciones planteadas por la Administración en su escrito informativo, que no es otra que la necesidad de introducir criterios de racionalidad en la dispensación del factor VIIIr, motivada por el alto coste del mismo.

No olvidemos que el artículo 5 de la norma que consideramos, aboga por una utilización de las prestaciones «con los medios disponibles en el Sistema Nacional de Salud, en los términos y condiciones previstos en la Ley General de Sanidad y demás disposiciones que resulten de aplicación, y respetando los principios de igualdad, uso adecuado y responsable, y prevención y sanción de los supuestos de fraude, abuso o desviación».

Por otro lado, al igual que ocurre en otros muchos campos de la ciencia médica, las investigaciones en esta materia avanzan de manera rápida, de tal forma que continuamente aparecen nuevas disponibilidades terapéuticas, ante las que es preciso actuar con cautela.

Dicho ánimo preventivo excluye de dispensación aquéllas prestaciones respecto de las que no existe evidencia científica de seguridad y eficacia, o bien no está suficientemente probada su contribución a la mejora del estado de salud del paciente, no en vano la D.A.1ª del Real Decreto 63/95, exige la valoración por la Administración Sanitaria del Estado de la seguridad, eficacia y eficiencia de nuevas técnicas o procedimientos diagnósticos o terapéuticos, previamente a su incorporación.

En este orden de cosas el Hospital hace suyas las recomendaciones generales de los grupos de expertos, tratando de responder a un esquema de actuación que, según sus propias palabras, "*garantice la equidad*".

Sin entrar en disquisiciones de carácter técnico-científico esta Institución consideró conveniente reflejar algunas de las consideraciones que en torno al suministro de hemoderivados, se contemplan en los documentos aportados por la Administración sanitaria.

Por lo que se refiere a las recomendaciones de grupos de expertos en el ámbito nacional, estos no realizan distinción alguna entre factores de alta pureza, considerándolos a todos aceptables, y en cuanto al uso del factor VIII recombinante, finalizan diciendo que pueden usarse estos productos, pero que se haga dentro de los protocolos de seguimiento y control nacionales y/o internacionales.

Idéntica referencia aparece reflejada en el Protocolo de Diagnóstico y Tratamiento de la Hemofilia elaborado por el Servicio Andaluz de Salud.

Por lo que se refiere a las *Recomendaciones* realizadas bajo el patrocinio de la Fundación Victoria Eugenia en 1996, vienen a indicar que:

“todos los productos referidos en el documento (tanto los derivados de plasma sanguíneo como los obtenidos por técnicas recombinantes) reúnen las características de eficacia y seguridad suficiente para el tratamiento de enfermos hemofílicos A. La experiencia clínica recogida con la utilización de preparados de F.VIII obtenidos por recombinación genética es amplia, aunque no suficientemente prolongada. A pesar de ello, al no ser un derivado plasmático y no habiéndose descrito hasta la fecha complicaciones de tipo infecciosas, se aconseja, al menos, su utilización en enfermos que no han recibido tratamiento previo.”

En la misma dirección se extiende la Guía de uso de productos terapéuticos para el tratamiento de la hemofilia y otros desórdenes hereditarios de la coagulación del Comité Ejecutivo de hemofilia del Reino Unido. Para la misma el Factor VIII recombinante es el tratamiento de elección para todos los pacientes, de manera que sólo si la introducción del mismo tiene que ser priorizada, aquéllos que obtengan mayor beneficio son los que primero deben recibirlo. Es por ello que dicha prioridad debe darse a los que hayan estado menos expuestos a derivados sanguíneos en el pasado. Concretamente el citado documento establece el siguiente orden de prelación:

1. Pacientes no tratados previamente, no expuestos a productos sanguíneos con anterioridad, deberían ser tratados con factor VIIIr porque conlleva el menor riesgo de contagio viral.
2. Pacientes no infectados, para minimizar la oportunidad de futuras exposiciones a infecciones virales.
3. Pacientes portadores del virus VHC, en los que la razón de uso de factor VIIIr sobre los derivados plasmáticos, se encuentra en la prevención de la infección con otros virus sanguíneos.
4. Por último nos encontramos con pacientes portadores del virus VIH, en los que el uso de productos plasmáticos de alta pureza y factor VIIIr está asociado con una mejor preservación de la función inmune.

A la vista de lo anteriormente expuesto es posible llegar a la conclusión de que, sólo la dispensación racional de las prestaciones que exige la limitación de las disponibilidades financieras, impone un orden de prelación en la indicación del factor VIIIr a los portadores de hemofilia tipo A, sin que ello implique que el mismo no sea igualmente recomendable para los pacientes no inicialmente seleccionados, o que en ellos su utilización se vea privada de eficacia terapéutica.

El asunto que el interesado nos presentaba obedecía sin embargo a un esquema mucho más simple. Y es que el mismo no propugnaba que se le prescriba por los servicios sanitarios públicos el tratamiento con factor VIIIr, sino que lo cierto y verdad es que dicho tratamiento ya se le ha recomendado oficialmente por un facultativo de la unidad de hemofilia del Hospital de La Paz de Madrid, y lo único que el interesado pretendía es que el mismo se le dispense en el Hospital que le corresponde por su lugar de residencia, perteneciente al igual que aquél, al Sistema Nacional de Salud.

Por todo ello esta Institución considera que las recomendaciones de los expertos y los protocolos de actuación, son válidos como parámetros generales, pero no pueden llevarse al límite de convertirlos en regla estricta, de manera que fuera de la misma no quepa ninguna otra actuación si las circunstancias lo requieren. En otro caso dicha aplicación, lejos de hacer valer el principio de equidad, podría suponer una importante quiebra del mismo.

A este respecto tenemos que considerar no sólo las condiciones de salud del interesado, sino que sería conveniente adentrarnos en el estudio de su estado anímico. En relación al mismo no es difícil aventurar que una persona que ha sido contagiada del virus de la hepatitis C a través de una transfusión con derivados plasmáticos, vea con cierto temor la continuación de un tratamiento de dichas características, por miedo a sufrir un nuevo contagio.

Y es que, a pesar de los sofisticados procedimientos de inactivación viral y purificación a que se somete el concentrado de factor VIII de origen plasmático, y los elevados índices de seguridad del producto resultante "*no existe ningún método que garantice la inactivación de todos los virus al 100%*" (protocolo de la Consejería de Salud).

Es más, como muestra de su grado de preocupación, el interesado nos remitía documentación alusiva al reciente simposio sobre "Riesgos emergentes con los productos plasmáticos", en el que a pesar de ratificar la seguridad actual de los derivados plasmáticos, considerando despreciable el nivel de riesgo de transmisiones infecciosas, al mismo tiempo se resalta la reducción que de ese riesgo realizan, hasta llegar a un teórico nivel de "cero", los concentrados obtenidos por tecnología recombinante, a los que hasta ahora no es posible atribuir ningún caso de contagio.

En dicha reunión científica sin embargo se alerta sobre recientes brotes de las formas humanas de la encefalopatía espongiiforme contagiosa (EEC), especialmente la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob (ECJ) y su nueva variante (nvECJ), que es la forma humana de la denominada enfermedad de las vacas locas, preguntándose por la posibilidad efectiva de transmisión a través de los concentrados de factor y el grado de riesgo de contagio. Al parecer la mayor parte de los investigadores coinciden en que dicha enfermedad se desencadena por la acumulación en el tejido nervioso de unas particulares proteínas denominadas priones, respecto de los cuales los métodos de inactivación viral que se aplican en la actualidad no resultan efectivos, por lo que subsiste el temor de la comunidad hemofílica a un posible riesgo de contagio de este tipo de agente infeccioso.

En definitiva a la hora de clasificar los agentes infecciosos transmisibles por los hemoderivados, los expertos llevan a cabo una distinción entre los agentes conocidos con método eficaz de escrutinio e inactivación (virus de la hepatitis y VIH), los que también son conocidos con método de escrutinio, pero sin sistema eficaz de inac-

tivación (parvovirus B19), y los que son desconocidos o tienen riesgo de transmisión potencial (priones anómalos).

Llegados a este punto, esta Institución procedió a formular a la Dirección Gerencia del Hospital "Virgen de las Nieves" la siguiente *Recomendación*:

"Que en el marco de las recomendaciones generales y los protocolos para el tratamiento de la hemofilia tipo A, se atiendan las particularidades del estado de salud del interesado, así como de su estado anímico, para dar continuidad al tratamiento con factor VIII recombinante que le ha sido prescrito en el ámbito del Sistema Nacional de Salud."

Por la Dirección Gerencia del SAS se ratificó la decisión tomada por el Servicio de Hematología del Hospital (y corroborado por la comisión de Dirección del Centro) en base a las siguientes consideraciones:

1. La posibilidad de transmisión de priones existe tanto para el Factor VIII de origen plasmático como para el origen recombinante, ya que este último se cultiva en líneas celulares y además porque durante el proceso de fabricación está en contacto con albúmina humana.

2. El paciente está siendo atendido y tratado por el Servicio de Hematología del Hospital Universitario "Virgen de las Nieves" de Granada, y no por el Hospital "La Paz" de Madrid, por lo que el primero es el responsable asistencial del paciente y sus criterios diagnóstico-terapéuticos son tan válidos, al menos, como los de aquéllos.

3. Según se deduce del informe, los criterios técnicos científicos del Servicio de Hematología del Hospital Universitario "Virgen de las Nieves" de Granada no coinciden con los expresados por los del Hospital "La Paz" de Madrid y esta discrepancia está sustentada científicamente en los distintos protocolos que en el informe se recogen.

4. La decisión terapéutica tomada por el Servicio de Hematología del Hospital Universitario "Virgen de las Nieves" no implica que no se haya tenido en cuenta el estado anímico del paciente.

5. La recomendación realizada por los facultativos del Hospital "La Paz" de Madrid, no tiene por qué presuponer que el deterioro del sistema inmune del interesado requiera la administración de Factor VIII recombinante (está demostrado que los Factores VIII de origen plasmático de alta pureza, deterioran el sistema inmune de igual forma que los recombinantes), como tampoco está demostrado que el deterioro del sistema inmune provocado por la administración de Factor VIII se traduzca en un incremento del número de infecciones en estos pacientes.

6. Si la decisión sobre el tratamiento se tomase en el sentido que indica la recomendación formulada por su Institución, todos los pacientes hemofílicos con algún tipo de infección vírica y por tanto con deterioro del sistema inmune deberían ser tratados con Factor VIII recombinante, ya que el estado anímico de este tipo de paciente es similar.

7. La administración de este tipo de Factor VIII a todos los pacientes provocaría por un lado un posible desabastecimiento del mercado ya que es un medicamento escaso (ésta ha sido la causa que ha motivado la aprobación de un incremento de más del 20% del valor de estos productos por el Ministerio de Sanidad y Consumo; además este hecho ha sido corroborado por varios Farmacéuticos de Hospital de nuestra Comunidad que han tenido dificultades de abastecimiento) y por otro una falta de equidad en el sistema al

tener que modificar los criterios de prioridad en la asignación de recursos que tendrían que ser sustraídos a otras actuaciones, todo ello sin que exista evidencia científica y una indicación clara del fármaco.”

Constatada la discrepancia técnica en este asunto, finalizaron las actuaciones por parte de esta Institución.

Otra queja importante, por la propia naturaleza del caso planteado así como por su importante repercusión en los medios de comunicación, ha sido la *queja 98/1076*, relativa a una joven malagueña que padece una extraña enfermedad conocida como Síndrome de Gorham y Stout (huesos fantasmas), cuya evolución supone la disolución progresiva de la sustancia ósea, a veces circunscrita a la zona en que se produce una fractura, otras incluyendo los huesos próximos. Sin entrar en profundidades científicas se ha de decir que es una enfermedad extremadamente grave, de difícil pronóstico y tratamiento, cuyo índice de prevalencia es casi insignificante, de tal modo que en la literatura científica se han descrito alrededor de 80 casos en todo el mundo.

No fue fácil a esta joven acceder al diagnóstico de su enfermedad, pues su rareza hizo que hubiera de soportar un trasiego de especialistas, primero de la Comunidad Autónoma, después del resto del Sistema Nacional de Salud, hasta que en el hospital "San Carlos" de Madrid pudieron insinuar el padecimiento del citado síndrome, no sin advertir a la paciente de la falta de especialización para su tratamiento, no ya en dicho hospital sino en los más avanzados Sistemas Públicos de Salud, existiendo únicamente un equipo médico especializado en dicha patología en la Clínica mayo de los Estados Unidos de Norteamérica, cuyos especialistas han llegado a tratar 14 casos similares a los de la paciente.

En este estado de cosas, la interesada solicitó de la Administración Sanitaria Andaluza que se hiciera cargo de sus gastos de traslado y posterior intervención sanitaria en la clínica norteamericana, obteniendo respuesta negativa, por lo que hubo de solicitar la ayuda altruista de sus vecinos y de la ciudadanía en general, llegando a recaudar el dinero suficiente para iniciar su tratamiento.

A su regreso a España, trajo consigo las indicaciones de los especialistas de la Clínica mayo, para de este modo proseguir con los servicios médicos locales su proceso rehabilitador. Es el hospital Universitario "Virgen de la Victoria" de Málaga el que asume su tratamiento a través del Servicio de Cirugía Ortopédica y Traumatología, debiendo instaurarse desde entonces un programa de rehabilitación a domicilio, un programa de rehabilitación mediante técnicas de acupuntura y una serie de controles analíticos y radiológicos.

En este punto es en el que la interesada se dirige al Defensor del Pueblo Andaluz, manifestándonos que el tratamiento sanitario que recibe dista mucho del aconsejado, y por otro lado, que aún siendo evidentes sus progresos, sigue precisando del control y seguimiento de su enfermedad por parte de los especialistas de la clínica americana, en la que conforme a la experiencia acumulada en casos similares al suyo podrían decidir con garantías de éxito la continuidad del tratamiento o su modificación adaptándolo a los progresos en su estado de salud.

Así las cosas, al estimar que los hechos expuestos pudieran estar comprendidos entre los supuestos que nuestra Ley reguladora así lo permite, procedimos a admitir la queja a trámite, y a solicitar del Servicio Andaluz de Salud la emisión del preceptivo informe, en el que se justifica la negativa a la pretensión de la interesada en los siguientes términos:

“(…) El que la patología de la paciente sea poco frecuente no implica necesariamente la existencia de un tratamiento específico para la misma en la Clínica mayo. Por el contrario, según los datos aportados se ha prescrito un tratamiento rehabilitador no específico de este síndrome (el mismo he-

cho de que se confíe su realización en el ámbito domiciliario es indicativo de lo anteriormente expuesto). Es un tratamiento de carácter paliativo, destinado a conseguir el mejor nivel posible en las actividades de la vida cotidiana.

Como en todos los pacientes sometidos a tratamiento rehabilitador debe realizarse una evaluación base, antes de iniciar la rehabilitación (para establecer el nivel funcional en el que se observa por primera vez al paciente) y una serie de evaluaciones periódicas que proporcionan una información valiosa sobre el progreso del paciente sometido a ese tratamiento.

Desde el punto de vista médico es lógico que desde la Clínica mayo se quieran seguir con carácter semestral los progresos de la paciente con el programa de rehabilitación domiciliaria.

El hecho de que en el citado Centro traten a diversos pacientes afectados de determinada patología como ésta (muy poco frecuente) no implica que apliquen un tratamiento del que no dispongan otros hospitales de países con alto nivel de desarrollo en técnicas médicas como es el nuestro. El tratamiento rehabilitador indicado en la Clínica mayo puede seguirse, desde el punto de vista médico, en hospitales del SAS. Por tanto, ni por las características del tratamiento prescrito ni por consideraciones legales puede considerarse la petición de la paciente como una de las excepciones en las que una asistencia privada pueda ser financiada por los servicios sanitarios públicos (...).”

En función de los hechos y circunstancias anteriormente expuestas y a la vista del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, esta Institución realiza las siguientes consideraciones:

1. El relato de lo acontecido no deja lugar a dudas acerca del delicado estado de la interesada, evidenciando una situación crónica de pérdida de salud, que precisa de constantes y frecuentes cuidados médicos, en especial de rehabilitación.

También es evidente que la ausencia de tratamiento de su enfermedad, además de poner en riesgo su salud, incluso su vida, supondría para la paciente una pérdida importante de calidad de vida, pues las manifestaciones externas de su enfermedad son severamente invalidantes, limitándola para realizar cualquier tipo de actividad física, en especial para su movilidad.

2. Dicho esto, conviene hacer alusión al derecho que le asiste a obtener prestaciones sanitarias reparadoras de su salud. Nuestra Constitución garantiza el derecho a la protección de la salud de los ciudadanos, hecho efectivo mediante la Ley 14/1985, de 25 de abril, General de Sanidad, y en el ámbito territorial andaluz, mediante la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía.

3. Por tanto, procede evaluar la plasmación práctica del derecho a que su salud se encuentre protegida mediante el examen de la asistencia sanitaria que se le oferta, efectuando un análisis comparativo entre sus necesidades asistenciales y la realidad del dispositivo sanitario puesto a su disposición.

En primer lugar nos detendremos en el diagnóstico de su enfermedad. Los primeras impresiones de los médicos no fueron nada halagüeñas, en principio no pudieron ofrecerle un diagnóstico exacto de lo que le estaba ocurriendo limitándose a describir su sintomatología, pero sin poder precisar su origen, ni pronosticar una posible evolución.

El diagnóstico que le facilitan es el de una miositis osificante, de posible origen postquirúrgico, y ante la tórpida evolución de su lesión en la tuberosidad isquiática izquierda, se une el de osteoesclerosis por persistir un proceso inflamatorio crónico inespecífico. En los informes médicos del hospital se advierte:

“... Ante la ausencia de signos que indiquen evolución del cuadro y sin diagnóstico etiológico, se decide el alta para seguir rehabilitación según instrucciones de este Servicio.”

El tratamiento instaurado no parecía ofrecer resultados suficientemente satisfactorios, y al diagnóstico se añade ahora la posible sospecha de una distrofia fibrosa polioestática. Sea como fuere, deben transcurrir más de 3 años, hasta que en febrero de 1997 el hospital del Insalud llega a advertir la posibilidad de un síndrome de Gorham y Stout, sin llegar a confirmarlo ni instaurar una terapia específica, pues la experiencia en dicho síndrome era nula.

A partir de aquí su tratamiento continúa en Estados Unidos, allí le confirman el diagnóstico, y le ofrecen un programa asistencial para su enfermedad, le indican un pronóstico de su evolución y le prescriben un tratamiento con antecedentes de éxito en pacientes que anteriormente, y por el mismo síndrome, fueron tratados en dicha clínica. Allí recibe medicación específica y tratamiento rehabilitador adaptado a las especiales características de su enfermedad. Los resultados son el freno en su evolución y el inicio de un proceso de recuperación funcional con asombrosos resultados.

La diferencia entre la asistencia sanitaria ofertada por parte del Sistema Sanitario Público y la que la interesada tuvo que obtener por cauces externos no resiste comparación, sobre todo si se tiene en cuenta los resultados, pues de la resignación de permanecer inmóvil en la cama asumiendo el deterioro progresivo de su cuerpo, ha pasado a tener unas expectativas de vida aceptables, incluso mejorables de continuar el control médico y proceso rehabilitador instaurado en la clínica.

Abundando en lo expuesto, no sólo existen diferencias en cuanto al diagnóstico, y la posibilidad de recibir asistencia médica especializada en su patología, sino también en el propio proceso rehabilitador de la enfermedad. Debe destacarse que a la paciente le fueron facilitadas determinadas prótesis construidas específicamente para ella, adaptadas a los concretos movimientos y ejercicios que podría realizar, y que en la clínica norteamericana existía un equipo de especialistas en rehabilitación que fueron quienes iniciaron el proceso, y le indicaron los correspondientes movimientos y ejercicios, cuyos resultados debieran ser evaluados por personal especializado para continuar o modificar el programa.

Vuelve a existir un gran contraste con la asistencia rehabilitadora que la interesada recibe por parte del SAS. En un principio, tras su vuelta a casa, el Servicio de Rehabilitación del Hospital “Carlos Haya” prescribe rehabilitación a domicilio tomando en consideración los riesgos del frecuente traslado de la enferma al hospital (se ha de advertir que una mínima fractura podría volver a desencadenar el curso de la enfermedad). La realidad ha sido que la paciente no ha recibido la asistencia de ningún fisioterapeuta, tal como se comprueba por una comunicación recibida por la interesada y firmada por el responsable del Servicio en la que literalmente se dice “... *El Servicio de Rehabilitación del Complejo Hospitalario Carlos Haya no dispone de fisioterapia a domicilio*”.

Se ha de censurar el punto de vista mantenido por el SAS en su informe; en él se restaba importancia al proceso rehabilitador y se dice que no es específico de este síndrome, indicando que es meramente paliativo de las dolencias. Desde nuestro punto de vista esta realidad es bien diferente ya que lo característico de este programa rehabilitador es su especificidad, pues no se trata de una paciente común, no todos los movimientos y ejercicios la beneficiaban, siempre con el riesgo de que un movimiento brusco pudiera ocasionar una lesión que volviera a desencadenar el síndrome. Por otro lado el proceso rehabilitador es algo más que una terapia paliativa pues en ella reside la recuperación funcional de la paciente, fin último de la misma.

Otro aspecto nada desdeñable es la rehabilitación mediante acupuntura. En la Clínica mayo se la prescribieron expresamente, sobre

todo para mantener el tono de su musculatura, y al respecto cabe decir que el único modo que ha tenido de obtenerla es acudiendo a la sanidad privada, pues desde el SAS le ofrecieron la posibilidad de acudir a un hospital en Sevilla, lo cual descartó teniendo en cuenta el riesgo inherente a los frecuentes desplazamientos que debería realizar.

4. Vista la oferta asistencial en comparación con las necesidades terapéuticas de la paciente, cabe afirmar que el tratamiento idóneo a su patología no era el que venía recibiendo, situación que se complica aún más ante la inminente necesidad de un examen de la evolución del curso de la enfermedad al objeto de decidir las pautas de continuidad o modificación de su tratamiento. Ciñéndonos a un punto de vista científico y técnico, lo congruente sería que el juicio clínico lo efectuara un especialista o equipo de especialistas con el suficiente conocimiento y experiencia en la enfermedad, de tal modo que se tuvieran las suficientes garantías en el resultado.

El punto de vista del Jefe del Servicio encargado de su tratamiento nos ayuda a evaluar la situación, al prescribir que la enferma continúe con el programa terapéutico instaurado en la Clínica mayo, recomendando que acuda a las revisiones allí programadas:

“... La enferma que presenta una enfermedad de Gorham y Stout que tras muchas vicisitudes de tratamiento y después de pasar por el hospital Clínico de Madrid, tuvo que ser diagnosticada y tratada en la clínica mayo en USA, se encuentra muy mejorada gracias al tratamiento indicado en dicha clínica que está realizando aquí en Málaga (...) creo fundamental, dada la gravedad del caso, que siga las revisiones periódicas que indique el doctor que la trata en la clínica mayo.”

Abundando en lo expuesto, se ha de mencionar la postura del Ministro de Sanidad, hecha patente en un escrito dirigido a la Diputación Provincial de Málaga (el Diputado de Servicios Sociales intercedió ante el Ministerio en favor de la enferma). En el mismo se compendian los requisitos para acceder a los sanitarios ajenos al Sistema Nacional de Salud:

- a) Que el tratamiento que se solicita no se efectúe en centros sanitarios de nuestro país o que, aunque pueda realizarse, se tenga sobre él o su técnica poca experiencia.
- b) Que éste sea solicitado por un equipo médico autorizado de algunos de los centros públicos dependientes de la entidad gestora.
- c) Que no se trate de un tratamiento experimental o que utilice técnicas experimentales.
- d) Que tenga probada eficacia y haya sido aceptado por la comunidad científica internacional.

Analizando apartado por apartado, encontramos gran semejanza con la asistencia sanitaria solicitada por la titular de la queja. En cuanto a la posibilidad de que el tratamiento sanitario se pudiera efectuar en España hemos de remitirnos a lo expuesto con anterioridad, y aún a riesgo de ser redundantes aludiremos a la rareza de la enfermedad, y a las dificultades que tuvo la enferma para obtener un diagnóstico fiable.

El segundo de los requisitos se ha de entender cumplido por parte del Jefe del Servicio encargado de su tratamiento al haber recomendado la continuidad del programa iniciado en Estados Unidos, aludiendo expresamente al seguimiento de sus revisiones por parte de dicha clínica.

Sobre los dos últimos requisitos baste citar la afamada reputación internacional de la clínica, así como del equipo de especialistas en dichas patologías. Por otro lado hay que volver a resaltar que de los 80 casos que se han descrito en la literatura científica internacional 14

han sido tratados en la misma, bastantes de ellos con éxito, prueba de ello es la gratificadamente recuperación funcional que ha experimentado la propia titular de la queja.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, el informe emitido y las consideraciones realizadas, esta Institución formuló la siguiente *Recomendación*:

“1. Que se facilite a la interesada la asistencia médica especializada que requiera su enfermedad, y a tales efectos, una vez comprobada la imposibilidad de realizar ésta en alguno de los hospitales que integran el Sistema Nacional de Salud, que se autorice su asistencia sanitaria en el centro hospitalario norteamericano donde se le diagnosticó la enfermedad y se le prescribió su actual tratamiento.”

Por la Administración sanitaria se acepta la anterior *Recomendación* en los siguientes términos:

“El Servicio Andaluz de Salud va a agotar todas las posibilidades terapéuticas en el ámbito de los Servicios Sanitarios Públicos. Aunque son varios los hospitales que pueden hacerse cargo del seguimiento del tratamiento rehabilitador y de la evolución de la enfermedad de base, para evitar en la medida de lo posible desplazamientos desde Málaga a otras ciudades, lo más conveniente es que el seguimiento se realice por el Servicio de Rehabilitación del Hospital General de Málaga (Carlos Haya), incluyendo la parte del tratamiento domiciliario de fisioterapia. En este sentido se han dado las instrucciones pertinentes a la Dirección del Hospital para que se lleven a cabo las actuaciones que sean necesarias para, asegurando un correcto seguimiento del proceso, ofrecer a la paciente el tratamiento sin necesidad de desplazarse fuera de Málaga.

Por tanto, el Servicio Andaluz de Salud, en la línea de lo recomendado por esa Institución, se compromete a facilitar la asistencia médica especializada que requiere su enfermedad y, si comprobara que no es posible en el ámbito del Sistema Nacional de Salud, la autorizará en el centro extranjero que la pueda facilitar con las debidas garantías, sea éste en el ámbito de la U.E. o en el centro que más adecuadamente pueda atenderla.”

En la queja 98/2874 estamos, no tanto en la demora de la práctica de una intervención quirúrgica como al derecho a la información sobre el proceso asistencial así como al establecimiento de cauces institucionalizados de información.

En el caso planteado en esta queja, los familiares de una anciana senil con una cadera rota y pendiente de una intervención quirúrgica (osteosíntesis), que con independencia de que sufre una demora por la realización de unas pruebas previas (que también se dilatan), lleva a los familiares a presentar diversas reclamaciones en el Hospital Universitario “Virgen Macarena” de Sevilla, en demanda de información que no son objeto de respuesta administrativa.

Admitida a trámite y recabado el correspondiente informe da por respuesta la remisión de un tríptico denominado “El Hospital Informa”, del Servicio de Atención al Usuario, relativo a los derechos de éstos y a “*otros datos necesarios durante su estancia en el hospital*”, indicándonos que el mismo se proporciona en el momento del ingreso de los pacientes desde el Servicio de Admisión, y que también se encuentra en todos los puntos de información del centro. Todo lo cual nos lleva a las consideraciones que a continuación se exponen.

Con ello se incumple sobradamente el plazo para resolver este tipo de reclamaciones (el artículo 5 del Decreto 262/88 de 2 de agosto, que establece el Libro de Sugerencias y Reclamaciones en la Junta de Andalucía, prevé un período de quince días para notificar al denunciante las actuaciones realizadas y las medidas, en su caso, adop-

tadas). Sin embargo, el aspecto que más merece nuestra atención, es el que hace referencia a los déficits de información que la interesada manifiesta.

En este sentido el conflicto se produce porque el hospital achaca la demora en la realización de los estudios que dan paso a la intervención, a la imposibilidad de contactar con los familiares, al tiempo que aquélla demanda la existencia de un cauce institucionalizado de información sobre la forma de consultar con los responsables de la asistencia.

En el marco de los derechos que a todos reconoce el artículo 10 de la Ley 14/86, de 25 de abril, General de Sanidad, respecto de las distintas Administraciones Públicas Sanitarias, el apartado 5 del mismo establece el derecho del paciente (en el mismo sentido artículo 6 h) de la Ley 2/98, de 15 de junio, de Salud de Andalucía):

«A que se le dé en términos comprensibles a él y a sus familiares o allegados, información completa y continuada, verbal y escrita, sobre su proceso, incluyendo diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento.»

Si buscamos los fundamentos de dicho reconocimiento, tenemos que reseñar necesariamente cómo la inmensa mayoría de la doctrina se inclina por proporcionar al derecho a la información un claro apoyo en una serie de derechos constitucionales. En primer lugar como consecuencia obligada del derecho a la protección de la salud (art. 43 CE), y después derivado de otros tantos derechos, como el referido a la dignidad de la persona (art. 10), a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE), a la libertad ideológica y religiosa (art. 16.1 CE), a la libertad y a la seguridad (art. 17.1 CE), y el derecho a ser informado (art. 20 CE).

La información a facilitar ha de ser “completa”, y referida al diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento.

A pesar del carácter amplio de dicha expresión, pretender siempre una información exhaustiva nos llevaría a situaciones absurdas y desproporcionadas, aparte de que sería prácticamente imposible de cumplir.

Por otro lado, el citado artículo 10.5 de la Ley General de Sanidad alude a un información “continua”, de carácter “verbal y escrito”, que se traduce al decir del autor antes nombrado, en un proceso gradual en el que el diálogo médico-paciente es un elemento imprescindible para entender cumplido el requisito.

Lo que ocurre es que en casos como el que analizamos, la falta de discernimiento de la paciente impide el tipo de diálogo al que antes nos referíamos, que ahora debe trasladarse a los “familiares y allegados”, que se convierten de este modo en los principales titulares del derecho.

Pero es que, además, la información tampoco puede supeditarse a que se produzca una previa petición de la interesada, tal y como parece que se nos quiere dar a entender (“*Si desea recibir información médica, solicítela a su médico a través del personal de enfermería de planta*”). Y es que al margen de la que se proporcione a requerimiento de los pacientes o sus familiares, el proceso informativo se impone como un deber del médico que ha de designarse como responsable e interlocutor ante el paciente, deber que sólo cesa en caso de que exista una renuncia de aquél, de que la información aparezca contraindicada para su estado de salud, o de que se aprecie su incapacidad y el absoluto desconocimiento sobre el paradero de los familiares haga verdaderamente imposible su localización.

Es decir, que para dar satisfacción a dicho deber no basta con reducirse a constatar que los familiares no se encuentran acompañando a la enferma durante períodos en los que, con carácter general y, salvo indicación expresa, no está permitido. Se echa de menos, por ello, un mayor grado de interés por parte del hospital, sobre todo si tenemos en cuenta que puede tener fácil acceso a datos (dirección, teléfono,...) que hubieran permitido intentar la concertación de una

entrevista con la interesada, o bien sencillamente emplazarla para ella a través de los profesionales que atienden el resto de los turnos que coinciden con el horario de permanencia o visita.

Estimamos que el proceso comunicativo, por la propia naturaleza del objeto sobre el que versa, tiene que ser forzosamente flexible. Ya hemos visto que ha de referirse a los episodios asistenciales con trascendencia para la salud del paciente, por lo que la frecuencia de los contactos variará en función del caso concreto. Sin embargo, ello no obsta para que junto al cauce natural de diálogo del que venimos hablando, se pueda sistematizar el ejercicio del derecho fijando al menos un número de comunicaciones mínimas, de forma que el paciente o sus familiares puedan conocer de antemano cómo y cuándo se desarrollarán.

En este ámbito no estaría de más recoger la sugerencia de la interesada encaminada a institucionalizar un horario de consulta de los facultativos, que permitiera la disponibilidad de los mismos (al menos una vez a la semana), para proporcionar información adicional, o permitir el contacto con familiares que no estén en situación de acompañar a los pacientes con asiduidad.

En definitiva lo cierto es que el sistema actualmente establecido ha demostrado su ineficacia, pues las indicaciones contenidas en el folleto remitido no sólo contrarían las manifestadas en el informe en cuanto a la posibilidad de permanecer junto a los pacientes más allá de los horarios establecidos, sino que incluso efectuado el requerimiento de información siguiendo sus premisas, el mismo no tuvo resultado satisfactorio (la interesada alude a la falta de información "a pesar de que diariamente la solicitaban").

Y es que íntimamente relacionado con el derecho a la información sobre el proceso asistencial, aparece el derecho a la información sobre el acceso a los servicios sanitarios (art. 10.2 de la Ley General de Sanidad y artículo 6 d) de la Ley de Salud de Andalucía), y no podemos olvidar que el servicio de información se configura como una auténtica prestación sanitaria en el apartado 5º del Anexo I del R.D. 63/95, de 20 de enero, sobre Ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud.

En consecuencia, de acuerdo a lo anteriormente reseñado sobre los cauces reglados de suministro de información acerca del proceso asistencial, entendemos que las deficiencias señaladas se subsanarían completando los mecanismos existentes con la exposición pública de los tramos de disponibilidad de los facultativos para cumplimentar esta tarea.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, los informes emitidos y las consideraciones realizadas, esta Institución procedió a formular *Recordatorio* de deberes legales y la siguiente *Recomendación*:

“Que por esa Dirección Gerencia se adopten las medidas organizativas precisas para garantizar el efectivo reconocimiento del derecho a la información sobre el proceso asistencial, así como que se habilite la exposición pública de los mecanismos que permiten el acceso a la misma.”

Por último, y con el mismo fundamento normativo se procedió a formular la siguiente *Sugerencia*:

“Que por esa Dirección Gerencia se establezcan cauces institucionalizados de información, que se traduzcan en una serie de contactos mínimos con el paciente y sus familiares, cuya celebración pueda ser conocida por éstos de antemano, así como se señale un horario de consulta para los facultativos durante el cual se encuentren disponibles para facilitar información adicional, o atender a aquéllos familiares que no están en situación de acompañar a los pacientes con asiduidad.”

En respuesta a dicha *Recomendación y Sugerencia*, por la Administración Sanitaria se informa lo siguiente:

“a) En relación a los cauces institucionalizados para facilitar información a los familiares por los responsables de la asistencia.

En la actualidad la información a los familiares de los pacientes ingresados se les facilita a demanda del familiar en el despacho médico de las distintas alas de hospitalización. Si no está el facultativo responsable del paciente, es el personal de enfermería el encargado de hacerle llegar la solicitud y de concertar la entrevista. No obstante se harán carteles con este mensaje para colocarlos en los controles de enfermería y en la entrada de las distintas alas.

Existen varios documentos sobre los horarios y formas de acceso a la información tanto en el Servicio de Urgencias, como en la UCI o Unidad de Coronarias, que por ser Unidades con unas características especiales donde no pueden estar los pacientes acompañados por los familiares de forma permanente, se da información en distintas franjas horarias y a cualquier hora, si existe algún cambio importante que haya que comunicar a los familiares, siendo estos localizados a través del Servicio de Información si fuera necesario.

En los puntos de información y en el Servicio de Atención al Usuario cuando alguien solicita ser informado con respecto a la evolución clínica de un familiar, se le pone en contacto con el facultativo responsable del paciente para que le facilite la información que demanda.

En el tríptico que se facilita al ingreso de los pacientes y que se encuentra disponible en el Servicio de Información del Centro, en el apartado “Durante su estancia debe saber” en el párrafo 2º se dice: “Si desea recibir información médica solicítela a su médico o a través del personal de enfermería de su planta”.

En el mismo documento se termina informando que “ante cualquier duda o problema que se plantee, puede dirigirse al Servicio de Atención al Usuario o contactar con nosotros en los teléfonos que se facilitan.

b) En lo que respecta a la información a los propios pacientes, cuando estos están en condiciones de recibirla, se les facilita a diario, en el momento de la visita del facultativo en las habitaciones. En los casos de pacientes que no están en condiciones de comprender la información o existe algún tipo de contraindicación por su estado de salud, se localiza al familiar o familiares para informarles sobre los cambios que se hayan producido o para hacerles partícipes de las pautas de tratamiento a seguir, recomendaciones sobre cuidados, contar con su consentimiento y hacerles partícipes en el proceso.

En lo que se refiere a la información escrita, se facilita informe completo de todos los pacientes cuando son dados de alta, como en el caso de esta paciente, donde consta: motivo de ingreso, pruebas diagnósticas que se han realizado, juicio clínico, pautas de tratamiento y cuidados tras el alta con fecha de cita en consulta si necesitan seguir siendo atendidos en consultas externas.

Por tanto, consideramos que el proceso de información a pacientes y familiares durante la hospitalización en el centro, queda garantizado con las actuaciones que están establecidas en este momento.”

Entendiendo que dicha contestación suponía el rechazo de los planteamientos de esta Institución se elevó y puso en conocimiento de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud la cuestión controvertida.

En la *queja 99/460*, relativa al acceso a la historia clínica, la interesada comparece en esta Institución para darnos cuenta de las diversas ocasiones en las que se ha dirigido al Hospital Universitario "Virgen de las Nieves" de Granada en solicitud de información sobre su historial clínico.

Al parecer, a principios de 1998 la interesada fue diagnosticada de hepatitis C, ante lo cual muestra su asombro porque a pesar de que durante 1997 fue sometida a tres intervenciones quirúrgicas (áreas de neurocirugía, ginecología y dermatología), y por tanto se le practicaron múltiples pruebas analíticas, en ningún momento le indicaron que padeciese dicha enfermedad.

Obviamente interesando la afectada el motivo u origen de dicho contagio dirige sendos escritos al Hospital, sin que este diera una respuesta satisfactoria a los mismos.

Admitida a trámite y evacuado el correspondiente informe, el Hospital comunica lo siguiente:

“1.º Revisadas las solicitudes de petición de historiales clínicos e informes médicos en nuestro centro, nos constan efectivamente dichas solicitudes, si bien no se han remitido hasta el día 12 de abril, atendiendo a su última petición de 22 de marzo de 1999, en la que sólo nos reclama la documentación contenida en su historia clínica, no haciendo referencia a lo planteado en el escrito de su Institución acerca de los mecanismos aclaratorios sobre el posible contagio de la hepatitis C sufrida.

En nuestro escrito de remisión se le solicita acepte nuestras disculpas por la tardanza en darle satisfacción.

En todo caso quedamos a disposición de esa Institución y de la propia interesada por si fuese necesario ampliar o contrastar información sobre lo contenido en su solicitud.

2.º Entendiendo que lo que plantea la interesada es no sólo la copia de su historia clínica sino también los mecanismos de contagio de la hepatitis C, y una vez valorada toda la documentación sanitaria de la paciente, emitiremos informe complementario.

A la fecha se ha revisado la historia ginecológica donde no constan antecedentes hepáticos de carácter infeccioso (se observa con fecha 9 de septiembre de 1997 un ligero aumento de transaminasas hepáticas GOT 47 U/I y GPT 54 U/I).

3.º Contactada la paciente se le oferta el acceso directo a su historia clínica completa y valoración genérica e individualizada de los mecanismos de contagio de la hepatitis C por parte del Servicio de Digestivo de nuestro centro, situación que entendemos repara y satisface a la interesada según ella misma nos comenta.”

Tras diversos avatares administrativos lo cierto es que la interesada no obtiene el acceso a su historia clínica, todo lo cual nos permite las consideraciones que a continuación se hacen.

Tanto el genérico derecho a la información que hemos mencionado, como el concreto de acceso a la constancia documental del proceso, tienen distintos reflejos normativos.

Los derechos relativos al conocimiento de los servicios sanitarios y los requisitos necesarios para su uso, a la información sobre el diagnóstico y tratamiento, a la obtención del correspondiente informe de alta, o de un certificado sobre el estado de salud, se recogen en diversos apartados del artículo 10 de la Ley 14/86, de 25 de abril, General de Sanidad, y en similares términos a lo largo del artículo 6 de la reciente Ley 2/98, de 15 de junio, de Salud de Andalucía.

Para el R.D. 63/95, de 20 de enero, se convierten incluso en parte del contenido de una auténtica prestación sanitaria en materia de "información y documentación".

Es, sin embargo, en estos dos últimos textos en los que el derecho a acceder al contenido de la historia clínica aparece claramente enunciado.

Así, el apartado *k)* del artículo 6.1 de la Ley de Salud andaluza residencia en todos los ciudadanos y con respecto a los servicios sanitarios públicos en Andalucía, el derecho «al acceso a su historial clínico», mientras que el epígrafe 5.6 del Anexo I del R.D. 63/95, de 20 de enero, considera como un servicio en materia de información y documentación sanitaria y asistencial, «la comunicación o entrega, a petición del interesado, de un ejemplar de su historia clínica o de determinados datos contenidos en la misma, sin perjuicio de su obligación de conservación en el centro sanitario».

Pues bien, una vez constatada la existencia del derecho, sólo nos queda poner de manifiesto la evidente vulneración del mismo por parte de la Administración.

En primer lugar, queremos poner de relieve que la falta de detección de una enfermedad como la que consideramos, de carácter infecto-contagioso, conlleva una serie de riesgos por la imposibilidad de adoptar prematuramente las correspondientes medidas de prevención.

De ahí que, desde nuestro punto de vista resulte altamente comprensible el interés de la actora en conocer todo lo relativo al modo y al tiempo del contagio, entendiéndose que los datos que puedan arrojar para ello los resultados de las pruebas analíticas que le han sido practicadas, son perfectamente encuadrables en el marco del derecho a la información que antes hemos esbozado.

Otro tanto podemos decir del anhelado acceso a la totalidad de la historia (la remisión efectuada por el hospital sólo ha consistido en documentación relativa al nacimiento de su hija y parte de un informe correspondiente a su intervención de histerectomía), puesto que la solicitud realizada en este sentido, hacía más de un año que se había realizado.

Entendiendo que dicha actitud carecía absolutamente de justificación, sobre todo si tenemos en cuenta que para cumplimentar la solicitud de la interesada, y a falta de plazo específico, rige en esta materia el plazo general de tres meses previsto en el artículo 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común.

Por todo ello, esta Institución procedió a formular a la Dirección Gerencia del Hospital "Virgen de las Nieves", *Recordatorio* de deberes legales y la siguiente *Recomendación*:

“Que para dar cumplimiento a la normativa más arriba referenciada, y a la mayor brevedad posible, se ponga a disposición de la interesada la totalidad de su historia clínica, e igualmente se le proporcione informe complementario sobre la posible génesis del contagio de la hepatitis C.”

La anterior *Recomendación* es aceptada por la Administración Sanitaria poniendo a disposición de la interesada la totalidad de la historia clínica así como se le traslada el informe complementario y copia de la totalidad de los documentos, manifestando:

“1.º El Hospital Universitario “Virgen de las Nieves”, dispuso hace aproximadamente 5 años (anterior a la publicación del Real Decreto sobre Ordenación de Prestaciones Sanitarias de 20 de enero de 1995), de un mecanismo que permitiera facilitar el derecho de acceso a la documentación clínica, mediante el cual y previa solicitud del interesado, el centro aportaba aquellos aspectos documentales bien de historia clínica o de información específica, relacionados con su proceso asistencial que pudieran serle de interés.

En este marco, la interesada nos demanda en dos ocasiones acceso y copia de su historia clínica, enviándole sólo copia de la historia de Ginecología por disfunción administrativa, que debemos asumir y corregir.

Con posterioridad y tal como esa Oficina conoce se contacta con la interesada para determinar claramente todo su proceso asistencial en virtud del cual se prepara por parte del Servicio de Documentación copia de toda la información originada por su proceso que nos consta archivada en los distintos dossiers de su historia clínica.

2.º Revisada la historia clínica de la paciente que nos consta en este centro conjuntamente con el Servicio de Digestivo, y a la vista de los datos contenidos en la misma, no pueden establecerse posibles elementos de contagio o transmisión del virus de la Hepatitis C, por las prácticas clínicas que constan en los antecedentes asistenciales realizados en nuestro hospital con la interesada.

No obstante se ha aportado en la literatura científica comúnmente admitida que aproximadamente un 40% de las Hepatitis por virus C no están en relación directa o asociada a lo que podríamos denominar “factores o prácticas de riesgo”, citando intervenciones quirúrgicas, transfusiones, analíticas de sangre, pruebas complementarias invasivas o cruentas, en definitiva cualquier mecanismo de transmisión que tuviese como vía la parenteral. Tampoco el porcentaje citado incluye lo que podríamos denominar “prácticas de riesgo social” como por ejemplo: promiscuidad sexual, piercing, tatuajes, uso de drogas por vía parenteral, etc.

Puede decirse por tanto que aproximadamente en 4 de cada 10 casos, no se conoce o demuestra científicamente la causa de contraer una Hepatitis por el virus mencionado.

Entendemos desde nuestra óptica, que la valoración íntima y personalizada de los mecanismos de transmisión, en este caso concreto, deben enmarcarse en la relación profesional médico-paciente a cargo del facultativo responsable de la asistencia.

Así entendemos que nuestra función como Institución en el caso que nos ocupa, debe ser la de tutela y garantía del ejercicio del derecho a la información solicitada, procurando los mecanismos de facilitación y acceso y en paralelo de respeto a la práctica del ejercicio profesional.

Con esta misma fecha contactamos con la paciente para poner a su disposición la historia clínica, una vez que disponemos también del informe complementario, y copia de la totalidad de los documentos.”

El último caso que expondremos en este apartado es el presentado en la *queja 99/1674*, en el que compareció ante esta Institución una persona que mostraba su discrepancia con la decisión del Hospital Universitario “San Cecilio” de Granada de no acceder a su solicitud de mochilas de oxígeno líquido.

La interesada padecía diversas enfermedades pulmonares crónicas recibiendo oxigenoterapia a domicilio. El elevado peso y escasa maniobrabilidad de las bombonas la obligan a permanecer recluida en su domicilio sin posibilidad de salir al entorno cercano de su domicilio y de este modo relacionarse con sus vecinos, amistades y familiares, circunstancia que se vería paliada de poder acceder a mochilas de oxígeno líquido, de menor peso y volumen.

Admitida la queja a trámite y evacuado el correspondiente informe, éste nos indica:

“(…) La paciente está diagnosticada en nuestro servicio de fibrotorax izquierdo, cor pulmonale crónico e insuficiencia global crónica severa, con múltiples ingresos hospitalarios por descompensaciones de esta patología, generalmente infectivas y por gérmenes como *Pseudomonas aeruginosa*. Su calidad de vida es muy limitada debido a su insuficiencia respiratoria, viéndose impedida para realizar las actividades básicas de la vida diaria, y además vive sola.

Cumple desde hace años criterios de oxigenoterapia crónica domiciliaria con oxígeno a bajo flujo, durante al menos 18 horas al día, tratamiento que cumple satisfactoriamente. Se plantea ahora por parte de la misma la posibilidad de disponer de una mochila de oxígeno líquido para poder salir a pasear a la calle. La indicación de este tipo de oxigenoterapia está regulada por el SAS en su circular 2/1998 de 22 de junio. Teniendo en cuenta tal documento la paciente incumple varios de los supuestos, entre otros no poseer la capacidad funcional respiratoria suficiente como para salir de su domicilio al menos dos horas al día, y llevar la mochila de oxígeno colgada (peso entre 3 y 5 kg.), le supondría una sobrecarga a su aparato respiratorio que no podría soportar (...).”

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, se estimó conveniente realizar las siguientes consideraciones:

La efectividad del derecho a la protección de la salud, reconocido por los artículos 43 y concordantes de la Constitución, implica que los poderes públicos deban garantizar a los ciudadanos la asistencia preventiva y reparadora precisa en los supuestos de pérdida de la salud, concretándose en una serie de prestaciones del Sistema Nacional de Salud, iguales en todo el territorio nacional, sea cual fuere la Comunidad Autónoma prestadora del servicio.

Para acotar estas prestaciones el Gobierno de la Nación, aprobó el Decreto 63/1995, de 20 de enero, que incluyó entre las de carácter complementario, destinadas a proporcionar un elemento adicional y necesario para la consecución de la asistencia sanitaria completa y adecuada, la oxigenoterapia líquida.

Al día de hoy, y para los enfermos crónicos que precisan de oxigenoterapia a domicilio, la técnica médica ha evolucionado hacia diferentes sistemas para la dispensación del servicio de forma tal que además de la tradicional bombona de oxígeno, de considerable peso y dimensiones, se dispone la opción de reservorios de oxígeno portátiles que posibilitan una vida más autónoma del enfermo, con una inquestionable ganancia en su calidad de vida.

El asunto que se debate en la presente queja es si el estado de salud de la enferma la haría merecedora de esta prestación, siendo la postura de la Dirección del Hospital contraria al considerar que no dispone de capacidad funcional suficiente para salir de su domicilio al menos dos horas al día llevando colgada la mochila de oxígeno; por contra, la enferma manifiesta que si bien es cierto que su estado físico la imposibilita para cargar con la mochila, estima que este obstáculo se solventa portando la bombona en su silla de ruedas, máxime si es auxiliada por algún conocido o familiar.

Centrada así la controversia, este Defensor ha de posicionarse del lado de la enferma, pues si bien es loable la actitud del Hospital de reservar la prestación de bombonas portátiles de oxígeno líquido (de coste mucho más elevado) para los pacientes que realmente lo necesitan, y que a su vez obtengan ganancia en su calidad de vida, se ha de considerar que en el presente caso no se han valorado convenientemente todas las circunstancias que rodean el estado de la enferma.

La paciente vive sola, pero cuenta con familia en su entorno cercano la cual acude a su domicilio a visitarla, además de prestarle la ayuda que precisa, siendo su principal angustia la sensación de aislamiento y desvalimiento que le produce su reclusión continuada en su domicilio.

Se puede decir que la capacidad de movimiento y deambulación constituye uno de los elementos intrínsecos a la libertad del individuo. Si se carece de esta capacidad y existe la posibilidad técnica de suplirla, bien fuera autónomamente, bien con el auxilio de terceras personas, la negativa a facilitar esta solución equivaldría a restringir la rehabilitación y rehabilitación funcional de la enferma.



La reciente Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad, establece en su artículo 13.1:

«Toda persona con deficiencia tendrá derecho a beneficiarse de la rehabilitación médico-funcional necesaria para compensar o mantener su estado físico, psíquico o sensorial, para su integración educativa, laboral y social.»

Asimismo, advierte en el apartado segundo qué debemos entender por rehabilitación médico funcional:

«... El proceso orientado a la recuperación o adiestramiento de una función o habilidad perdida, ya sea por causa congénita o adquirida, teniendo por objeto la minoración de las secuelas resultantes y del desarrollo de las capacidades residuales.»

Del mismo modo la Ley 2/1988, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, en su artículo 2 entre los principios que inspiran la Ley incluye: «Concepción integral de la salud, incluyendo actuaciones de promoción, educación sanitaria, prevención, asistencia y rehabilitación».

En definitiva, según el parecer de esta Institución, la negativa a la prestación de reservorio portátil de oxígeno líquido contradice los derechos que esta ciudadana dispone como paciente del Sistema Sanitario Público Andaluz, en especial el derecho a obtener las prestaciones y servicios sanitarios para la reparación o mejora de su estado de salud.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, el informe emitido y las consideraciones realizadas, esta Institución formuló *Recordatorio* de deberes legales, por considerar incumplidos el artículo 43 de la Constitución, artículo 6.5 de la Ley General de Sanidad, artículo 13 de la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad, artículo 4.1 y 6.1 a) de la Ley de Salud y Anexo Y, apartado 4 del Real Decreto 63/1995, de 20 de enero.

Asimismo, procedió a formular la siguiente *Recomendación*:

“Que se facilite a la interesada la prestación consistente en bombonas de oxígeno portátiles.”

Dicha *Recomendación*, es aceptada en su integridad por parte de la Administración.

### 2.3 Derecho a la protección de la salud de los enfermos mentales.

Lo primero que llama la atención respecto de las quejas interpuestas normalmente por los familiares de estos enfermos, es el paulatino descenso de las mismas, treinta y seis frente a las cuarenta y cuatro del ejercicio 1998 y las cincuenta y una del ejercicio 1997.

Pero con ser importante el dato numérico de las quejas y su evolución, lo más significativo de esta materia es el enorme esfuerzo que despliega esta Institución a través de la atención personalizada de los familiares del enfermo (que suelen ser los que angustiados por la situación presentan la queja), contactos telefónicos con los distintos recursos sanitarios sociales y búsqueda, en definitiva y en cada momento, del recurso más adecuado en orden a la salud mental y bienestar del enfermo, trabajo éste que excede y va más allá de lo que el propio expediente de queja documenta.

Cabe hacer respecto de la reforma psiquiátrica similar crítica a la realizada respecto a la atención primaria y ello porque si bien se ha hecho mucho, quince años después desde su formulación y puesta en práctica nos obliga a adoptar la perspectiva de lo que falta por hacer. Nadie duda sobre la vergonzosa situación de los servicios públicos de asistencia psiquiátrica en 1984 (dispersa en cinco diferentes Administraciones Públicas, desigualmente distribuidos territorialmente y basado mayoritariamente en dos fundamentos institu-

cionales fuertemente criticados por la población y los profesionales: ocho manicomios provinciales y 69 consultas ambulatorias de neuropsiquiatría), que tras la transferencia-integración de recursos sanitarios de las Diputaciones al Servicio Andaluz de Salud en 1990 ha provocado una unificación de competencias y recursos en una única red asistencial mental y una diversificación de la oferta de servicios, así como el desarrollo de programas intersectoriales entre los distintos departamentos afectados.

El propio posicionamiento de la Consejería de Salud en su exposición sobre el “Estado actual de la reforma psiquiátrica en Andalucía” en la Comisión de Salud del Parlamento en noviembre de 1999 alude al camino recorrido y al pendiente de recorrer en esta reforma, que en síntesis puede resumirse en lo siguiente:

a) En el ámbito de los recursos sanitarios (en 15 áreas de Salud Mental): existen 71 equipos de salud mental, 19 unidades de salud mental con 508 camas, 11 unidades de salud mental infantil, 9 unidades de rehabilitación, 4 hospitales de día y 7 Comunidades Terapéuticas.

b) En el ámbito de los recursos sociales (la red de apoyo social que gestiona la Fundación Andaluza para la Integración Social del Enfermo Mental –FAISEM–): existen 238 plazas residenciales supervisadas, 254 plazas residenciales asistidas, 239 plazas residenciales de tercera edad y 1.080 plazas ocupacionales en 72 talleres ocupacionales.

El propio responsable departamental manifestó la próxima puesta en marcha de 6 Comunidades Terapéuticas, así como la necesidad del desdoblamiento de algunos equipos urbanos de salud mental (ampliando a la tarde su horario), la necesidad de creación de 2 o 3 unidades de salud mental, 2 unidades de salud mental infantil y 4 unidades de rehabilitación para que pudiera entenderse cerrada la reforma en el ámbito sanitario y con el incremento de fondos al FAISEM en el ámbito social.

Pues bien, aún teniendo en cuenta este activo y pasivo de los recursos asistenciales de salud mental el modelo sigue adoleciendo de insuficiencias en el apoyo comunitario y de reinserción social y la articulación de algún dispositivo de intervención en crisis y, como no, de mayor dotación a la red del FAISEM.

Resta traer a colación la imperiosa necesidad de que por la Administración se lleve a cabo territorialmente la creación de estructuras específicas de tutela pública de los enfermos mentales abandonados, sin familia o con familia que no se encuentra en condiciones de asumir su tutela y cuya gestión puede y debe asumirse bien directa o indirectamente, pues resulta difícil de entender que si las Administraciones públicas tienen la obligación de asumir la tutela de menores, no la tenga con adultos deficientes sin amparo.

En la *queja 99/708*, interpuesta por la Asociación Andaluza de Neuropsiquiatría con ocasión de la tramitación del proyecto de la Ley de Enjuiciamiento Civil en las Cortes Generales, y en concreto en relación al último párrafo del apartado 4 del artículo 763 del referido proyecto, relativo al internamiento involuntario psiquiátrico de pacientes mentales, queja que por su interés se plantea en los siguientes términos:

“El Código Civil, artículo 211, preveía la tutela judicial para el ingreso involuntario de los pacientes mentales, como elemento de garantía de sus derechos fundamentales, lo que se traducía en la necesidad de autorización judicial para los ingresos involuntarios ordinarios y la información al juez sobre la situación del enfermo.

Todo ello tiene un carácter de protección del enfermo contra la privación de libertad que supone un ingreso no consentido, además de la sustitución de la voluntad del presunto incapaz.

El Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil fue aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de octubre de 1998. En estos momentos, concluido el debate de la totalidad se ha comenzado a discutir el articulado.

El artículo 763 se refiere al “internamiento no voluntario por razones de trastornos psíquicos”. Reproduce el 211 de C. Civil (Ley 13/83, con la modificación del primer párrafo producida por la 1/96), pero incluye un último párrafo, que consideramos de enorme trascendencia. Dice así:

«sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, cuando los facultativos que atienden a la persona internada consideren que no es necesario mantener el internamiento lo comunicarán inmediatamente al tribunal para que resuelva lo procedente.»

Este párrafo supone la quiebra completa del sistema instaurado en 1983 en cuanto que el alta del enfermo, que se dejaba en todo caso a criterio médico, se somete ahora a control judicial, siendo el juez quien, a la postre, va a tener la última palabra.

El alta no está expresamente regulada en el 211, pero el criterio interpretativo generalizado desde la entrada en vigor de la Ley 13/83 se funda en los motivos médicos o clínicos que hacen necesario el internamiento, el cual, en tanto que privación de libertad, fuerza la presencia del juez de primera instancia, garante del derecho a la libertad de la persona trastornada, que autoriza o aprueba o no el internamiento. Como en muchos autos y en alguna sentencia se precisa, el trastorno ha de tener una intensidad y unas características críticas que justifiquen la adopción de tan grave lesión al primer y principal derecho de la persona. Cesado, compensado, aliviado o resuelto el trastorno, es el alta médica quien reintegra el derecho a su titular “sin que deba ser cuestionada por el juez”, quien, no obstante, sí debe ser informado una vez producida el alta.

El entrecomillado del párrafo anterior lo hemos tomado del informe del Defensor del Pueblo de 1991 (pág. 558 y ss.) y es un criterio interpretativo concordante con el Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado (de 1984) y ratificado en los numerosos encuentros, debates intercorporativos habidos desde entonces, y así lo vienen aplicando los jueces de primera instancia en sus autos de aprobación de internamiento.

Si a partir de ahora hay que esperar la autorización del juez para el alta, cesadas las razones médicas o clínicas que motivaron el internamiento, además de una grave intromisión en el ámbito terapéutico, el tiempo de espera significaría lesión gratuita en un derecho fundamental, exigiría paralelamente, eliminar la vía de internamiento urgente, y caso de decidir el juez el internamiento, producida el alta facultativa, estaríamos resucitando la ley de peligrosidad social, es decir, las medidas de seguridad frente a la peligrosidad predelictual, ilegales en este momento en nuestro país.

Por todo ello sería necesario cambiar el último párrafo del artículo 763 del Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil, que debiera decir: «sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, cuando los facultativos que atiendan a la persona internada consideren que no es necesario mantener el internamiento, darán el alta al enfermo, poniéndolo en conocimiento del órgano judicial correspondiente.»

Como quiera que la cuestión planteada afecta a un órgano estatal, conforme a nuestra Ley institucional, es remitida al Defensor del Pueblo del Estado.

El referido proyecto, en su ulterior tramitación parlamentaria fue objeto de enmienda en el sentido postulado en la queja y final-

mente objeto de aprobación con el consiguiente texto (Ley 1/2000, de 7 de enero):

«Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, cuando los facultativos que atiendan a la persona internada consideren que no es necesario mantener el internamiento, darán de alta al enfermo, y lo comunicarán inmediatamente al tribunal competente.»

En el caso de la *queja 96/2997*, la interesada dramáticamente nos expone:

“Mi hermano es un enfermo mental agresivo y maníaco sexual, y su forma de vida es la calle, pues vive solo, por lo cual es un peligro social. Ha tenido diversos juicios de toda índole y recientemente ha estado dos meses recluido en Sevilla II, por haberlo considerado el pirómano de Sevilla. Ahora está en libertad, pero lo han enviado al Hospital Psiquiátrico de San Lázaro para tratamiento y recuperación y según la doctora está próximo a ponerlo en la calle.”

Este caso, que adquirió una especial relevancia en los medios de comunicación, ha sido objeto de un especial seguimiento por esta Institución, pues si bien en un principio ante la contestación de la Administración de que se estaba estudiando la posibilidad de transferirlo a la Comunidad Terapéutica dependiente del Hospital “Virgen Macarena”, se dio por ultimado el expediente, posteriormente, con ocasión de una visita, por parte de personal de esta Institución, a la referida Comunidad Terapéutica, se constata que el enfermo mental no ha ingresado en ningún momento en dicha Comunidad, dado que continuaba en el Hospital de San Lázaro. Puestos en contacto con los responsables psiquiátricos del centro hospitalario nos informaban lo siguiente:

– Primero, que el enfermo desde que salió del Psiquiátrico Penitenciario en el mes de octubre de 1996 (a excepción de algunas salidas cortas) ha permanecido en el referido centro internado en la Unidad de Salud Mental.

– Que se trata de un caso difícil de tratar clínicamente y requiere una atención de medio y largo plazo, ya que sus problemas de salud no son abordables ni en la comunidad ni en el Hospital General por precisar de una intervención activa prolongada. La psiquiatra responsable tiene indicado el ingreso en una Comunidad Terapéutica como paso previo a una medida residencial de apoyo.

– Que el enfermo carece de familia que lo pueda atender, y que cuando ha sido dado de alta se ha desenvuelto en la calle, deambulando y embriagándose. El enfermo no realiza control de la enfermedad mental ni se medica. Además, padece una enfermedad orgánica seria que si no es tratada queda comprometida su vida.

– Las condiciones en las que se desenvuelve su vida es ciertamente restrictiva. Recordemos que lleva año y medio ingresado en una unidad que carece de las mínimas instalaciones de esparcimiento. Convive con treinta y dos enfermos mentales en un pasillo y un grupo de habitaciones compartidas por tres pacientes cada una. Apenas dispone de un pequeño salón para ver la televisión. Las salidas son mínimas, ya que se carece de personal auxiliar para pasearlos por los jardines del hospital. Las condiciones de vida de los enfermos son muy limitadas y restrictivas, comprensiva para permanecer una o dos semanas, pero absolutamente inapropiadas para vivir durante meses. Hasta tal punto su situación es precaria, que su psiquiatra nos refería una petición que con frecuencia éste le efectuaba: “... por favor, lléveme al psiquiátrico de la cárcel que allí por lo menos hay cuatro patios y un supermercado”. A los asesores de la Institución el enfermo les rogaba: “...sáquenme de aquí...”.

– Las psiquiatras nos explican que la presencia de este enfermo allí era totalmente inadecuada, que soportaba muchos períodos depresivos, que se veían obligadas a atarlo porque agredía a las enfermas

mentales ingresadas en la unidad, y que dicha unidad no está pensada para contener estos enfermos mentales crónicos.

Rechazan darlo de alta, porque debido a su descontrol y falta de apoyo social y familiar, la medida acabaría ocasionando un empeoramiento de la enfermedad mental y la orgánica que tiene contraída. Habían recomendado el pase a una Comunidad Terapéutica pero como no hay plazas disponibles en Sevilla se veían obligadas a mantenerlo en la unidad.

La situación de este paciente no es única; en el citado centro hay un grupo significativo de enfermos que tienen indicados otros recursos terapéuticos más adecuados, pero por falta de dotación se le exige su permanencia en la unidad. Por la trascendencia del problema que descubrimos preferimos abordar este asunto en queja de oficio independiente.

Desde nuestra óptica, y según todas las fuentes consultadas, la medida de hospitalización debe ser considerada como una opción terapéutica limitada nunca como instrumento de contención de los problemas asistenciales y sociales de los enfermos mentales. En la definición dada por la documentación oficial de la propia Consejería se contempla como "...dispositivo para la atención de aquellos pacientes que necesitan hospitalización psiquiátrica en régimen de estancias cortas...".

El Comité de Expertos que formuló las bases para la reforma psiquiátrica en Andalucía declaraba que "*el dispositivo de atención en salud mental debe desconcentrarse para ofrecer una variada red de servicios, que además, deberán estar centrados en la Comunidad y no en el hospital*". Además, expresamente decían:

"la hospitalización debe considerarse como una opción terapéutica secundaria, tanto por su frecuencia (el mínimo de casos y el mínimo de tiempo necesario), como por su papel en la gama de cuidados (recurso excepcional y temporal supeditado siempre al abordaje desde la comunidad)".

Transcurrido un tiempo prudencial y como quiera que no se recibía contestación alguna al requerimiento institucional, por lo que tras la correspondiente *Advertencia* de su falta de colaboración, por la Administración sanitaria se manifiesta lo siguiente:

"D. \_\_ es un paciente necesitado de atención prolongada en régimen de hospitalización. Aunque el diagnóstico presenta aspectos aún no definitivamente aclarados, parece tratarse de una persona con agudizaciones periódicas en las que puede mantener conductas sociales disruptivas relacionadas con un importante aislamiento social y consumo reiterado de alcohol. Por ello, tras múltiples hospitalizaciones en las que siempre resulta imposible asegurar un seguimiento adecuado tras el alta (ocasionalmente por fuga del paciente), se estudió la posibilidad de ingresarlo en una Comunidad Terapéutica, como paso previo a su eventual traslado a una estructura residencial asistida.

Las dificultades de disponibilidad de una plaza de estas características determinaron una permanencia más prolongada de lo inicialmente previsto en la Unidad de Salud Mental del Hospital de San Lázaro. Durante este tiempo ha estado, no obstante, sometido a tratamiento continuado en una Unidad Hospitalaria dotada de personal suficientemente preparado para ello. Por otra parte, y debido a su implicación en un hecho delictivo, este paciente se encontraba bajo control del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla que consideró adecuado un Tratamiento Ambulatorio, indicación que fue desaconsejada por su facultativo responsable en función de sus dificultades de seguimiento fuera del Hospital.

El día 16 de julio de 1998, el paciente se fugó de la Unidad de Hospitalización, situación que fue notificada a

dicho Juzgado sin que, desde entonces, se haya tenido más información sobre el paciente. A este respecto hay que señalar que la citada Unidad de Hospitalización dispone únicamente de las medidas de seguridad propias de un hospital y que, dada la indicación judicial de tratamiento ambulatorio, no tenía asignada por el Juzgado ningún tipo de custodia."

En la *queja 98/1307* nos expone la interesada lo siguiente:

"(...) Mi hermano padece esquizofrenia, que unida a un problema de alcoholismo agravada por la falta de asistencia médica de los equipos de salud mental de la zona, y a la negativa de medicarse, le ha llevado a una degeneración total de su persona.

La convivencia familiar se fue deteriorando, debido al rechazo y agresividad del enfermo hacia mis hermanos y madre, la cual como consecuencia de esta situación, sufrió un infarto por lo que hoy en día presenta una insuficiencia cardíaca severa y precisa tratamiento antidepressivo, es por ello que debe ser atendida por nosotros.

Por todos estos motivos, mi hermano en la actualidad vive solo y rechaza cualquier tipo de ayuda por parte de la familia.

Habita una vivienda con mobiliario y enseres cedidos por mi madre, pero en unas condiciones higiénico sanitarias deplorables, habiendo sido recientemente fumigada por sanidad ante una denuncia presentada por los vecinos. Últimamente convive y comparte con animales recogidos de la calle sin ningún tipo de control veterinario comiendo en el mismo plato y durmiendo en el suelo con ellos, puesto que no utiliza la cama, así como tampoco el aseo.

Padece una infección por hongos que no puede ser tratado por la incompatibilidad de medicamentos con el alcohol.

Ante estas circunstancias de marginación y rechazo social en los que vive, los familiares creemos que la única alternativa es su ingreso para su rehabilitación y reinserción."

Al planteamiento anterior contesta la Administración señalando que se trata de un enfermo diagnosticado de esquizofrenia con repetidos ingresos por descompensaciones sintomatológicas y ocasionalmente algún tipo de conflictividad social. Tras alguna interrupción temporal del tratamiento, tras unas reuniones de la Alcaldía, Fuerzas de Orden Público y Atención Primaria, se establece sobre el enfermo un plan de seguimiento farmacológico que consigue un razonable control del enfermo que culmina con una sentida carta de la interesada en la que agradeciendo nuestra intervención nos manifiesta que si bien "*la enfermedad de mi hermano es crónica, presenta una leve mejoría, encontrándose actualmente como una persona (aseado, nutrido, en definitiva bien atendido)*".

En la *queja 98/3866* el interesado manifiesta el trato incorrecto y vejatorio recibido por su hermana, enferma mental, así como la utilización de medios coercitivos que estima innecesarios en una persona débil de constitución y de avanzada edad (67 años), en la Unidad de Psiquiatría del Hospital San Lázaro de Sevilla. En esta queja, sin entrar a valorar la técnica psiquiátrica empleada (diagnóstico, dosificación del medicamento, etc.), constatamos una vez más el trato desconsiderado que, en algunas ocasiones, se da en el sistema sanitario en sus relaciones con los usuarios, situación en la que siempre, por parte de esta institución, se hacen los *Recordatorios, Advertencias y Recomendaciones* necesarias en orden a preservar el principio de respeto a la dignidad humana y la libre personalidad de cada ciudadano como principio de actuación del sistema sanitario, y en especial de los centros hospitalarios.

## 2.4 Listas de espera.

A pesar de que esta Institución viene constatando una cierta mejora en los tiempos de espera, lo cierto es que el número de quejas (28) en este apartado duplica las del año anterior (12), si bien se mantiene en términos similares al del año precedente a éste (27).

Esta Institución año tras año destaca en sus informes este particular aspecto de la sanidad andaluza por lo que supone de suspensión del derecho a la asistencia sanitaria o "no asistencia" en el momento en que se demanda, en suma, una auténtica quiebra no sólo de un derecho fundamental sino también de uno de los principios de actuación sanitaria, muchas veces motivados por problemas asistenciales y no pocas por problemas organizativos.

En la *queja 98/382* compareció en esta Institución una señora, para denunciar la asistencia sanitaria recibida, o quizás sería mejor decir la falta de asistencia adecuada a sus padecimientos, por parte del Hospital "Virgen de las Nieves" de Granada.

La interesada estaba afectada por una malformación de carácter genético que le había producido una disfunción temporomandibular y una maloclusión dentaria, a causa de la cual fue remitida desde el Centro de Salud Chana al Servicio de Cirugía Maxilofacial de dicho Hospital. A partir de ese momento se sucedieron una serie de actuaciones contradictorias que en un plazo de cinco años, no dieron una solución definitiva a su problema. Y es que la interesada, como consecuencia de los defectos mencionados venía sufriendo repetidas crisis de dolor, con especial incidencia en mandíbula, oído derecho y cabeza, problemas de masticación, dificultades en la articulación del lenguaje e incluso trastornos estomacales.

Pues bien, una vez efectuadas las correspondientes exploraciones y evacuado el diagnóstico permaneció un año en lista de espera para ser intervenida, hasta que se estimó que, dado el tipo de tratamiento que la paciente requería, el cual combinaba cirugía y ortodoncia, no podía ser prestado por ese centro hospitalario, al quedar excluido de su cartera de servicios.

A pesar de ello, se intentó remitir a la interesada para que fuera asistida en otros centros, dentro y fuera de nuestra Comunidad Autónoma (Hospital Universitario "Virgen del Rocío", Hospital Universitario "12 de octubre" y Hospital de "La Paz"), pero las tres solicitudes efectuadas fueron denegadas.

A todo esto la reclamante procedió a dirigir sendos escritos a la Delegación Provincial de Salud mediante los cuales, tras alegar los hechos anteriormente relatados y justificar documentalmente los mismos, suplicaba que se realizaran las actuaciones necesarias para que le fuera prestada la atención médica que precisaba.

Ante la pasividad de la Administración Sanitaria, la interesada acude a la Institución, con el propósito de alcanzar una solución definitiva al mismo.

A la vista de lo relatado, se admitió la queja a trámite y se solicitó informe a la Delegación Provincial de Salud en la provincia citada, que contestó en los siguientes términos:

"Una vez diagnosticada la paciente y prescrito el tratamiento necesario en el servicio de cirugía maxilofacial del Hospital Universitario "Virgen de las Nieves" de Granada, se constata que ese tratamiento consta de dos procedimientos, uno quirúrgico y otro ortodóncico, el segundo de los cuales no está incluido en la cartera de servicios del sistema nacional de salud, según el R.D. 63/95, de 20 de enero, sobre ordenación de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, y por tanto tampoco en la cartera de servicios del Servicio Andaluz de Salud.

Los intentos de resolución del problema por otros servicios de cirugía maxilofacial de nuestra Comunidad Autónoma y de otra Comunidad (Madrid), no han dado resultado

por diferentes motivos; en el primer caso, con fecha 16 de julio de 1996 se deniega por encontrarse el Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla en las mismas condiciones que el Hospital "Virgen de las Nieves" de Granada, en el segundo caso, con fecha 18 de diciembre de 1996, se deniega la atención solicitada por sobrecarga asistencial en el Hospital "12 de octubre" de Madrid y en el tercero, con fecha 3 de abril de 1997, la denegación es por inexistencia de servicio de ATM (articulación temporomaxilar) en el Hospital de "La Paz" de Madrid.

En esta situación, y toda vez que la intervención quirúrgica que se puede realizar en el Servicio de Cirugía maxilofacial de nuestro Hospital debe seguirse de la atención ortodóncica, se ha intentado resolver el problema ortodóncico a través de la Escuela Universitaria de Odontología, con resultado infructuoso hasta la fecha.

Actualmente, tras remisión de copia de su escrito y solicitud de nuevo informe, se ha procedido por parte del Hospital a concertar una cita para el próximo 24 de abril de 1998 con el Dr. \_\_, del Servicio de Cirugía Maxilofacial, para valoración del caso referido. En el escrito del Gerente del citado hospital se contempla que si la situación clínica actual de la paciente fuese tal que con una corrección exclusivamente quirúrgica pudiese solucionarse, se resolvería el proceso a la mayor brevedad. Si por el contrario requiere corrección ortodóncica, lamentamos no poder dar respuesta."

A la vista de lo expuesto por la Administración sanitaria y tras dejar pasar un tiempo más que prudencial desde la fecha prevista para la citada reunión, decidimos ponernos en contacto con la interesada, a fin de que nos informara si desde el Hospital se habían dirigido a ella para comunicarle el resultado de aquella. Al recibir su negativa y tras requerir la misma información de la gestoría de usuarios del Hospital con igual resultado, optamos por remitir una nueva petición de informe, esta vez a la Dirección Gerencia de ese hospital.

Sin embargo, obviando la petición efectuada sobre el resultado de la reunión prevista, la respuesta recibida vuelve a encabezarla el Delegado Provincial de Salud para aludir de nuevo a que cualquier reparación quirúrgica por parte del Servicio de Cirugía Maxilofacial debe pasar obligatoriamente por una actuación ortodóncica previa, que no forma parte de las prestaciones asistenciales del Sistema Nacional de Salud, y por tanto, de su cartera de servicios.

Pues bien, hasta aquí el relato de los hechos, correspondiéndonos a continuación reflexionar sobre las consideraciones que el mismo suscita.

### 1. El derecho a la información.

El artículo 10 de la Ley 14/86, de 24 de abril, General de Sanidad, contempla dos aspectos importantes del derecho mencionado. Así en primer lugar se establece el derecho a que se de al paciente y a sus familiares o allegados, información completa y continuada, verbal y escrita, sobre su proceso, incluyendo diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento; y por otro, se le reconoce el derecho a la información sobre los servicios sanitarios a que puede acceder y sobre los requisitos necesarios para su uso.

Varios son los acontecimientos explicados que entran en abierta contradicción con los mencionados derechos. De esta manera por un lado, si bien hemos de valorar positivamente los intentos de buscar una solución a la atención que demanda la interesada, incluso fuera del propio centro hospitalario y más allá del ámbito del Servicio Andaluz de Salud, tenemos que reseñar que la información que se proporciona está lejos de formar parte del proceso gradual y continuo inserto en la estrecha relación médico-paciente que la norma demanda.

Así, tenemos que poner la atención sobre el hecho de que la información se facilita siempre a remolque de la iniciativa de la interesada, bien a través de los escritos que dirige al Delegado Provincial de Salud (provocaron la cita con la gestoría de usuarios), bien a raíz de su personación en esta Institución (nuestra primera solicitud de informe motivó la convocatoria de una nueva reunión con el jefe de servicio para tratar del asunto). Evidentemente el derecho a la información no puede abarcar todas y cada una de las circunstancias que afectan al proceso asistencial, pero sí debe comprender al menos los aspectos con acusada trascendencia para el mismo, y no puede calificarse de otra manera la consideración sobre la inclusión del tratamiento que precisa la interesada en el marco de las prestaciones dispensables por el hospital.

## 2. Las prótesis dentarias.

Centrándonos en la causa que en definitiva motivaba la denegación del tratamiento que la interesada precisa, la misma hace referencia a su no inclusión en la cartera de prestaciones del Sistema Nacional de Salud, y por tanto, del Hospital.

La Ley General de Sanidad a la que antes aludíamos recoge el acceso a las prestaciones sanitarias en condiciones de igualdad (art. 3.2), por lo que, con este punto de partida, no resulta comprensible que se tramite la solicitud de asistencia a otros centros hospitalarios integrantes del Sistema Nacional de Salud, con alguna aspiración de éxito, pues la respuesta habría de ser la misma.

Sin embargo ante esto resulta significativo señalar que la denegación de estas solicitudes obedece a causas diversas (no es el hospital de referencia, sobrecarga asistencial, e inexistencia de servicio de ATM), pero en ningún caso se reitera la alegada por el Hospital.

La razón normativa de dicha denegación ha de buscarse en el R.D. 63/95, de 20 de enero, que realiza la ordenación de las prestaciones sanitarias y específica las que han de dispensarse con cargo a la Seguridad Social o fondos estatales adscritos a la sanidad.

Así en el apartado 4º de su anexo I, en el seno de la prestación ortoprotésica, incluye las prótesis quirúrgicas fijas, las ortopédicas permanentes o temporales y los vehículos para inválidos. Sin embargo por lo que se refiere a las ortesis, las especiales y las dentarias, dispone que se prestarán o darán lugar a ayudas económicas, en los casos y según los baremos que se establezcan en el catálogo correspondiente.

La exclusión del tratamiento ortodóncico del marco de las prestaciones dispensables, proviene de su clasificación entre las prótesis dentarias, y de la falta del desarrollo normativo anunciado en dicho precepto. De esta forma en el Decreto 195/98, de 13 de octubre, por el que se regula la prestación ortoprotésica en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma no se contiene referencia alguna a las mismas, ni tampoco a ayudas económicas a las que pudieran dar lugar.

Valorando el proceso asistencial de la interesada en su conjunto, desde nuestra perspectiva tuvimos necesariamente que discrepar de esta interpretación tan literal.

En primer lugar es preciso adentrarse en los requerimientos de dicho proceso asistencial. Al parecer la afectación de la interesada, tal y como la propia Administración indica, demanda la realización de una intervención quirúrgica para corregir una malformación congénita, que requiere de forma insoslayable con carácter previo y posterior, un tratamiento de ortodoncia. Es decir, en el caso que analizamos la ortodoncia no tiene una mera aspiración estética, o incluso funcional, sino que está unida indisolublemente a un proceso asistencial quirúrgico del que forma parte de manera inexcusable, a fin de conseguir un propósito curativo de un problema de salud.

En este caso dicho tratamiento encaja mal con la definición de prótesis que contiene el Diccionario de la Real Academia: "*procedimiento mediante el cual se repara artificialmente la falta de un órgano o parte de él*".

En el mismo sentido se han manifestado diversos Tribunales Superiores de Justicia a la hora de analizar supuestos similares. Así concretamente la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de mayo de 1994, concede al reclamante en suplicación el reintegro de los gastos de una prótesis provisional, y sucesivos implantes que le fueron realizados en la Facultad de Estomatología de la Universidad Complutense, al considerarlos como «una fase más de la intervención quirúrgica a la que aquél fue sometido, pues la reconstrucción de parte del maxilar inferior izquierdo no puede entenderse excluida de la cobertura de la Seguridad Social y conforme a lo previsto en el artículo 108 de la LGSS, ya que los sucesivos implantes a los que fue sometido el demandante no pueden entenderse incluidos, ni aún por analogía, dentro de las prótesis dentarias y especiales...»

De la misma forma la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de fecha 29 de mayo de 1992 condena al I.S.M. a correr con los gastos que se derivan de la futura intervención a realizar a un accidentado de trabajo, consistente en la implantación de "*sobre-dentadura mucoimplantosoportada*", al estimar que «la colocación de implantes que actúen como punto de estabilización de aquélla es la única posibilidad de solucionar la dificultad de masticación y dicción, al resultar imposible la confección de una prótesis convencional, por lo que se impone concluir, de acuerdo con los preceptos citados, que la Seguridad Social, además de facilitar en todo caso las prótesis quirúrgicas fijas y las ortopédicas, prestará al trabajador en caso de accidente la asistencia sanitaria más completa ...»

Por último para completar este cuadro meramente ejemplificativo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 26 de septiembre de 1995 contempla un supuesto de malformación congénita consistente en labio leporino bilateral total y fisura palatina, que precisa la práctica de una septorinoplastia funcional a los 10-12 años precedida de ortodoncia. El Tribunal entiende en este caso que «el tratamiento al que se encuentra sometida la beneficiaria no es una ortodoncia «*strictu sensu*», sino una prestación recuperadora a consecuencia de un defecto congénito y grave para la salud de la misma, y que como tal prestación recuperadora se encuentra incluida en el artículo 98 de la mencionada LGSS de 1974, con obligación por parte del Instituto Nacional de la Salud de prestarla de forma directa, o a través de la medicina privada si no tiene medios técnicos para prestarla...».

## 3. El derecho a la protección de la salud.

La Ley General de Sanidad configura un sistema en el que las Administraciones Públicas vienen obligadas a desplegar una serie de acciones para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 43 y concordantes de la Constitución, que necesariamente han de dirigirse, entre otros objetivos «a garantizar la asistencia en todos los casos de pérdida de la salud».

De ahí que en el supuesto que analizamos deba afirmarse la primacía del derecho a la protección de la salud de la interesada, frente a un catálogo de prestaciones, que en definitiva se constituye de modalidades de prestaciones que precisan ser concretadas.

Decimos esto sobre todo porque la incorporación de las prestaciones al Anexo I del R.D. 63/95, de 20 de enero, no viene a significar más que las mismas serán financiadas con recursos de la Seguridad Social, o fondos estatales adscritos a la sanidad. Ahora bien, la disposición adicional 5ª de la norma citada permite que las Comunidades Autónomas puedan adscribir fondos para financiar actividades o prestaciones asistenciales no comprendidas en el catálogo financiado por el Estado.

De esta manera si la Administración Sanitaria Andaluza, realizando una interpretación estricta de aquél, considera que no disfruta de recursos financieros para dispensar en este caso concreto la prestación ortodóncica que la interesada precisa, siempre tiene la posi-

bilidad de requerir recursos propios de la Comunidad Autónoma para asumirla. No en vano haciendo uso de esta posibilidad, ha asumido el coste de las aportaciones del usuario en caso de prótesis especiales, de manera que aquél se ve liberado de la obligación de pagar cantidad alguna en la dispensación de las mismas.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, esta Institución procedió a formular a la Delegación Provincial de Salud en Granada, la siguiente *Recomendación*:

“Que por el hospital se garantice el derecho a la protección de la salud de la interesada, proporcionándole el tratamiento curativo integral que precisa, compuesto de intervención quirúrgica y tratamiento ortodóncico indisolublemente ligado a aquélla, bien porque no se considere que el mismo forma parte de las prótesis dentarias excluidas de financiación con cargo a la Seguridad Social o fondos estatales adscritos a la sanidad, o bien porque haciendo uso de la posibilidad que confiere la disposición adicional 5ª del R.D. 63/95, de 20 de enero, se utilicen para ello fondos propios de la Comunidad Autónoma.”

Por la Administración sanitaria se considera asumible la anterior *Recomendación* en los siguientes términos:

“Con respecto a la inclusión en la Cartera de Servicios del Servicio Andaluz de Salud, de las prótesis dentarias, las normas de carácter estatal, así como las normas subsidiarias y reglamentarias de la Comunidad Autónoma Andaluza, no contemplan su inclusión como dispensables con cargo a la Seguridad Social o fondos estatales adscritos a la Sanidad. El Decreto 195/98 de 13 de octubre (sobre regulación de la prestación ortoprotésica en Andalucía), no contiene referencia alguna a prótesis dentaria, ni refiere la posibilidad de ayudas económicas a las que hubiere lugar.

Por lo tanto, el Hospital Universitario “Virgen de las Nieves” no ha incluido en su Cartera de Servicios dicha prestación.

No obstante, conscientes de que esta situación puede generar incoherencias en el reconocimiento al derecho a la prestación integral del ciudadano, y dado que el hospital dispone de la posibilidad de corregir quirúrgicamente la maloclusión dentaria, pone a disposición de la interesada el Servicio de Cirugía Maxilofacial y asume el gasto derivado de la corrección ortodóncica previa con carácter individual, para lo cual se pondrá en contacto con la interesada para coordinar dichas actuaciones.”

En la *queja* 98/1771 comparece la trabajadora social de una Asociación, en nombre de una señora, para exponernos la necesidad que tiene el hijo menor de ésta, aquejado de espina bífida, de contar con una tabla de bipedestación.

El facultativo que atiende al menor en el Hospital Universitario “Virgen del Rocío” de Sevilla, le recomendó dicho aparato a fin de favorecer la calcificación ósea y el drenaje de los riñones.

En virtud de su escrito nos daba cuenta de las diversas instancias a las que se ha dirigido solicitando su dispensación, o bien ayuda económica para su adquisición, pero en definitiva, todas las gestiones realizadas hasta aquel momento carecen de respuesta positiva.

Admitida a trámite y recabado el correspondiente informe de las Delegaciones Provinciales de Servicios Sociales y de Salud en Huelva, ésta última nos indicaba que la denegación obedeció a que el instrumento requerido no se contemplaba en el catálogo general previsto en la Orden de 17 de mayo de 1992, por la que se establecen las prestaciones ortopédicas dispensables por el Servicio Andaluz de Salud entendiendo que la invocación fundamentada en

el Decreto 63/95, de 20 de enero, y la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 18.1.96, es incorrecta.

Ya hemos visto en otras quejas anteriores todo el marco jurídico en torno al derecho a la protección de la salud, en general, y en particular en lo que se concreta respecto al catálogo de prestaciones, debiendo hacer aquí sólo énfasis a los principios básicos sobre los que gira dicha normación.

El primero de ellos no es otro que el principio de igualdad. Tanto la Ley General de Sanidad (art. 3.2), como el R.D. 63/95, de 20 de enero (Preámbulo, art. 5), ofrecen distintas alusiones a la garantía de la igualdad efectiva en el acceso a las prestaciones sanitarias, proscribiendo cualquier tipo de discriminación en el acceso, administración y régimen de prestación de los servicios sanitarios.

Como complemento de lo anterior, en segundo lugar se persigue el establecimiento de un mínimo común en materia de asistencia sanitaria, un conjunto de prestaciones dispensables en todo el ámbito del Sistema Nacional de Salud, y para todos los ciudadanos del mismo.

En este orden de cosas y puesto que al Estado le corresponde la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad cuando, como en este caso, estén en juego derechos fundamentales, el R.D. 63/95, de 20 de enero, configura tres paquetes de prestaciones, de los cuales nos interesa resaltar el contemplado en el Anexo I, pues se constituye como el conjunto de prestaciones sanitarias que todo beneficiario tiene derecho a obtener gratuitamente del Sistema Nacional de Salud, no en vano se financian con cargo a la Seguridad Social o fondos estatales adscritos a la sanidad.

En definitiva de todo lo expuesto es posible concluir que la traslación del principio de igualdad al ámbito de la asistencia sanitaria ha supuesto el establecimiento de un conjunto de prestaciones (las que figuran en el Anexo I mencionado) que constituyen un mínimo común garantizado a todos los ciudadanos, indisponible por los distintos Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, más que para mejorar unos aspectos u otros en función de su propia política sanitaria.

Llegados a este punto nos encontramos con que, inserta en ese mínimo básico indisponible, se contempla la prestación ortoprotésica (apdo. 4, núm. 1 del anexo I):

“La prestación ortoprotésica incluye las prestaciones siguientes:

- a) las prótesis quirúrgicas fijas y su oportuna renovación
- b) las prótesis ortopédicas permanentes o temporales (prótesis externas) y su oportuna renovación.
- c) los vehículos para inválidos cuya invalidez así lo aconseje.

La prescripción de estas prestaciones se llevará a cabo por los médicos de atención especializada, ajustándose en todo caso a lo establecido en el catálogo debidamente autorizado. Las ortesis, prótesis dentarias y las especiales se prestarán o darán lugar a una ayuda económica, en los casos y según los baremos que se establezcan en el catálogo correspondiente.”

El problema se nos plantea cuando la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 18 de enero de 1996, por la que se desarrolla en este concreto aspecto el R.D. 63/95, de 20 de enero, y a diferencia de la Orden de 17 de mayo de 1992 que fija las dispensaciones ortopédicas del SAS, sí recoge entre las prótesis dispensables los denominados aparatos de bipedestación.

Los mismos aparecen con el carácter de prótesis especiales y por tanto, tributarios de una ayuda económica igual a la diferencia entre su tarifa y la aportación prevista del usuario.

La Administración sanitaria andaluza interpretaba que la propia disposición adicional 5ª del Real Decreto 63/95, de 20 de marzo (y que la propia Orden Ministerial de 18 de enero de 1996 recoge en

su preámbulo) excluyen las prestaciones ortoprotésicas demandadas del contenido mínimo básico del catálogo estatal.

Varios son, sin embargo, los argumentos que a nuestro entender sitúan el contenido de la prestación ortoprotésica, tal y como viene definido en el artículo 6 de la Orden de 18 de enero de 1996, como parte integrante del mínimo básico que estamos defendiendo.

Y es que, en primer lugar, el R.D. 63/95, de 20 de enero, no realiza un catálogo de prestaciones, sino de modalidades de prestaciones que precisan ser concretadas.

A ello se añade el propósito expresado en el preámbulo de la Orden indicada, de definir el contenido de la prestación «de modo que se garantice la equidad en el acceso dentro del ámbito competencial del Sistema Nacional de Salud».

Además; aunque se reconoce la autonomía de gestión de cada Administración Pública competente, remitiendo a las mismas la elaboración de los respectivos catálogos, así como la determinación de las condiciones de acceso, prescripción, aplicación del catálogo y si procede, recuperación de los artículos, ahora bien, aquéllos deberán llevarse a cabo en desarrollo de la citada Orden (art. 6.1), y su contenido habrá de adaptarse en todo caso a la relación de los respectivos anexos (art. 6.4).

Es más, incluso en la Comisión Técnica Asesora que se constituye para, entre otras cosas, proponer la inclusión, modificación o exclusión de productos o grupos de productos, participan como vocales representantes de cada una de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en la gestión de la prestación, lo que carecería de sentido en caso de que la citada norma no resultara de aplicación a las mismas.

En el supuesto que analizamos, el conflicto se produce por la anteposición temporal de la normativa autonómica andaluza, sobre la Orden de 18 de enero de 1996 que estamos comentando, e incluso respecto al mismo R.D. 63/95, de 20 de enero. Las reflexiones realizadas hasta el momento conducen sin embargo a concluir la aplicación de esta última en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma en cuanto a las prestaciones no previstas aquélla, así como la necesaria adaptación de ésta conforme a los criterios previstos en la normativa estatal.

Dicha tesis se corrobora con la posterior entrada en vigor del Decreto 195/98, de 13 de octubre, de la Consejería de Salud, por el que se regula la prestación ortoprotésica de Andalucía, y en el que se viene a recoger un nuevo catálogo.

La citada norma cifra su causa en la entrada en vigor del R.D. 63/95, de 20 de enero, y la Orden Ministerial de 18 de enero de 1996, que junto al tiempo transcurrido desde que se realizó la primera regulación en virtud de la Orden de 17 de mayo de 1992, imponen la necesidad de actualizar ésta.

A lo anterior se une nuestra divergencia acerca de la interpretación que esa Administración realiza de la disposición adicional 5ª del R.D. 63/95, de 20 de enero, pues la misma no autoriza la regulación de prestaciones de forma totalmente al margen de lo previsto en aquél, sino que, garantizando el mínimo básico dispuesto en el mismo, y que como hemos visto se financia con cargo a la Seguridad Social o fondos estatales adscritos a la sanidad, permite que las Comunidades Autónomas aumenten el nivel prestacional, bien creando nuevas prestaciones, o bien ampliando las existentes, aunque en este caso con cargo a sus propios recursos, o mediante el establecimiento de precios, tasas u otros ingresos de conformidad con sus propias normas.

No es desde luego otro el sentido que le da a dicha disposición la Administración autonómica en el mencionado Decreto 195/98, de 13 de octubre, pues en aplicación de la misma establece un plus prestacional sobre lo previsto en la Orden de 18 de enero de 1996, de manera que excluye la aportación económica del usuario en los casos en que aquél la preveía para el acceso a determinados grupos

de artículos, con lo cual todos los productos incluidos en la prestación ortoprotésica de Andalucía reciben el mismo tratamiento económico.

Resumiendo la exposición realizada podríamos reflejar por último las conclusiones siguientes:

1. Las prestaciones recogidas en el R.D. 63/95, de 20 de enero, son un mínimo financiable con cargo al presupuesto de la Seguridad Social, o fondos estatales adscritos a la sanidad, que los distintos Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas pueden ampliar con cargo a sus propios fondos, pero nunca desconocer o restringir.

2. La regulación sobre prestación ortoprotésica de cada Comunidad Autónoma debe respetar el mínimo fijado por la Orden Ministerial de 18 de enero de 1996, por lo que aunque no reconocida en el catálogo del SAS aprobado por Orden de 17 de mayo de 1992, entendemos que la interesada tenía derecho a la dispensación de un aparato de bipedestación tal y como viene recogido en aquél.

3. A mayor abundamiento el reciente Decreto 195/98, de 13 de octubre, de la Consejería de Salud, al llevar a cabo una actualización del catálogo anterior, viene a recoger la prestación requerida como prótesis especial, aunque haciendo uso de sus posibilidades normativas la configura de dispensación directa, eliminando la aportación económica del interesado, por lo que en la actualidad ya no se puede argumentar obstáculo alguno a su dispensación.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, esta Institución procedió a formular a la Delegación Provincial de Salud en Huelva, *Recordatorio* de deberes legales, así como la siguiente *Recomendación*:

“Que por esa Delegación Provincial, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.2 de la Ley 14/86, de 25 de abril, General de Sanidad, se proceda a informar a la interesada sobre los requisitos, el procedimiento y la autoridad competente para la dispensación de la prestación ortoprotésica consistente en un aparato de bipedestación, al amparo de lo establecido en la sección 4ª del anexo I del Decreto 195/98, de 13 de octubre, de la Consejería de Salud.”

Por la Delegación Provincial de Salud de Huelva se contesta aceptando la referida *Recomendación*, matizando que en el nuevo catálogo del Anexo Y del Decreto 195/98 se contempla un aparato de bipedestación con el código de prescripción 675.

En la *queja* 98/3366, referente a una excesiva demora para una prueba de alergia, el interesado nos relata que en octubre de 1996 se personó en el Hospital General de Especialidades "Ciudad de Jaén" a fin de que realizaran la citada prueba a su esposa, pues la misma sufría bastantes molestias y desconocía cuáles eran los agentes que las causaban.

Transcurrido un período de dos años sin que hubiera recibido notificación alguna al respecto, con fecha 14 de septiembre de 1998 volvió a acudir al centro para interesarse por las causas de tan elevada demora. Allí fue informado de que la citación de su esposa estaba prevista con carácter "preferente", pero que aún le quedaban aproximadamente seis meses más de espera para que fuera vista por el especialista.

El interesado nos indicaba que ese mismo día formuló reclamación, de la que tampoco recibió contestación alguna.

Por estimar que los hechos relatados podían incardinarse entre los supuestos en que nuestra Ley reguladora así lo permite, se procedió a admitir la queja a trámite y a requerir de la Dirección Gerencia de dicho centro, la emisión del correspondiente informe, informe posterior en el que se argumenta:

1.º Que los procesos alérgicos son extraordinariamente frecuentes en la provincia de Jaén, y que comportan molestos

síntomas, aunque no repercutan gravemente contra la salud, de manera que en su mayoría podrían ser atendidos en el ámbito de la atención primaria, considerando como una de las causas fundamentales de la elevada lista de espera, la fuerte demanda de asistencia por facultativos especializados.

2.º Que las solicitudes se clasifican en orden al tiempo previsto para su asistencia, en urgentes, preferentes y diferibles. Las primeras son atendidas con demora mínima, pero respecto a las segundas, reconocen que existe una lista de espera muy elevada (2.100 pacientes), con una demora media que oscila alrededor de 2 años.

Al parecer de ese Hospital dicho plazo no influye decisivamente en el estado de salud de aquéllos que lo padecen, puesto que lo usual es que el diagnóstico del especialista confirme el de atención primaria, y los pacientes no vean alterados más que mínimamente su estado de salud, y el tratamiento anteriormente prescrito.

3.º Por último proponen un sistema de derivación de las distintas manifestaciones alérgicas a diversos servicios especializados (oftalmología, dermatología, ORL,...), en lo que han denominado programa de colaboración interservicios, a fin de conseguir "una marcada reducción" de los tiempos de espera indicados.

A la vista de los hechos relatados, del informe remitido por la Administración, y de la normativa que resulta de aplicación, esta Institución hace las siguientes consideraciones.

Centrándonos directamente en lo que se refiere a la espera en sí misma considerada, no cabe discusión alguna sobre el hecho de que la esposa del interesado debía esperar un período cercano a los dos años y medio, desde el momento en que solicita la cita, hasta la fecha que le han indicado para su posible realización. Es más, el informe administrativo ni siquiera nos daba cuenta de que se haya fijado la fecha cierta, o de que en el momento de su redacción (enero de 1999), la asistencia demandada ya se haya llevado a cabo.

La existencia de listas de espera para la práctica de pruebas diagnósticas ha dado lugar a numerosas intervenciones de esta Institución, en virtud de las cuales se ha venido perfilando el parecer de la misma en orden a considerar comprensible determinadas demoras para acceder a las prestaciones sanitarias no urgentes, en el marco de un sistema presidido por los principios de universalidad y gratuidad, sin embargo se considera que las mismas no son concebibles si superan unos límites tolerables médica y personalmente, en cuyo caso se produce una verdadera desasistencia.

Dichos argumentos resultan perfectamente trasladables al supuesto que estamos considerando.

En primer lugar no podemos menos que valorar positivamente el reconocimiento que realiza el propio Hospital de lo dilatado del plazo de espera, y de lo elevado del número de pacientes que integran la lista, así como el esfuerzo realizado para distribuir los pacientes entre distintos servicios, según las diversas manifestaciones de su patología, con el objeto de intentar subsanar esta situación deficitaria. Sin embargo, a nuestro entender dicha medida se revela insuficiente, pues sin un marcado incremento de la dotación de medios, se entiende realmente difícil la definitiva normalización de la situación que se describe.

Ello es así porque una lista de espera integrada por más de 2.000 personas no puede tener un carácter coyuntural, sino que presenta una configuración marcadamente organizativa, y por tanto indicativa de una absoluta falta de correspondencia entre oferta de servicios y demanda asistencial, lo que se traduce en una incapacidad del centro para atender esta última dentro de unos plazos razonables. Dicha incapacidad se manifiesta aún más incomprensible teniendo en cuenta las advertencias realizadas sobre la alta incidencia de los procesos

alérgicos en la provincia, circunstancia que demanda, si cabe, una mejor respuesta asistencial.

A lo anterior no obsta el hecho de que los pacientes reciban tratamiento desde los servicios de atención primaria, así como que el diagnóstico y el mismo tratamiento sufran cambios poco significativos una vez efectuada la consulta. Y es que para el paciente el conocimiento de los factores que provocan su proceso patológico se revela sustancialmente útil, pues ello le permitirá intentar evitar el contacto con los mismos a fin de mejorar sustancialmente los síntomas, sin olvidar que en la mayor parte de los casos serán los facultativos de atención primaria los que procedan a su remisión a los servicios especializados.

De ahí que resulte necesario afirmar que, si bien la lista de espera ya supone de por sí una suspensión del derecho a la asistencia sanitaria reconocido en el artículo 43 de nuestra Constitución, en el caso que analizamos la permanencia en la misma se prolonga en un tiempo que supera el que puede ser considerado razonable, por lo que la incapacidad actual para llevar a cabo el estudio prescrito con mayor prontitud, ha de calificarse como constitutiva de una auténtica transgresión del derecho que hemos mencionado.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, el informe emitido y las consideraciones realizadas, esta Institución efectuó a la Dirección Gerencia del Hospital General de Especialidades "Ciudad de Jaén", *Recordatorio* de deberes legales, así como la siguiente *Recomendación*:

"Que por esa Dirección Gerencia se lleven a cabo las actuaciones que permitan un incremento de los recursos existentes, que conduzca a la esposa del interesado, y a los demás ciudadanos afectados por la lista de espera, al disfrute del efectivo reconocimiento del derecho a la protección de la salud que establece el artículo 43 de la Constitución."

Por la Administración sanitaria se contesta aceptando la *Recomendación* y concreta la adopción de las siguientes medidas en el Hospital General de Jaén:

1. Se ha ampliado el número de pacientes nuevos (primeras visitas) que se valoran cada día de 4 a 7 (un 75%).
2. En concreto, dos consultas han incrementado su actividad global en un 75% y la tercera (dedicada a la práctica de test de provocación y similares) en un 20%.
3. Se ha puesto en marcha un protocolo consensuado con Atención Primaria que permitirá en lo sucesivo una más correcta atención a los pacientes al dotar a los médicos de familia de criterios exactos de seguimiento y solicitud de interconsultas al hospital y permitir un acceso priorizado para los pacientes que lo precisen.
4. Se va a llevar próximamente a la Junta Facultativa del Centro una propuesta para incrementar el personal facultativo del Servicio de Alergología.
5. Se ha incorporado un médico interno residente (MIR) más (ahora son dos). Así, las tareas docentes e investigadoras pueden ser mejor asumidas por el conjunto del equipo al tiempo que resta mayor tiempo libre para dedicar a la labor asistencial plena."

En la *queja 99/124* compareció ante esta Institución el interesado para lamentarse de la excesiva demora que hasta ese momento conllevaba la realización de una prueba de electromiografía que se le había prescrito un año antes.

Por estimar que los hechos relatados podían incardinarse entre los supuestos en que nuestra Ley reguladora así lo permite, se procedió a admitir la queja a trámite y a requerir de la Dirección Gerencia del Hospital Clínico Universitario de Granada, la emisión del correspondiente informe, informe posterior en el que se argumenta:



– en primer lugar nos indicaban que "*efectivamente existe una considerable lista de espera para la realización de la prueba de electromiografía*", cifrando en número de 350 los pacientes que se encontraban en la actualidad en dicha situación.

– en segundo lugar nos explican que se ha producido la incorporación de un nuevo facultativo a la unidad, circunstancia que estaba haciendo disminuir considerablemente dicha lista. Así, a modo indicativo, efectúan una comparación de las exploraciones realizadas en 1997 (268), con las realizadas en 1998 (455), de la que derivan un importante aumento, a lo que se une las 107 que han realizado en el mes de enero, lo que les permite concluir que, si continua el mismo ritmo de peticiones, en un período de cinco meses se habrá producido un descenso sustancial de la demora.

A la vista de los hechos relatados, del informe remitido por la Administración, y de la normativa que resulta de aplicación, esta Institución hace las siguientes consideraciones.

Centrándonos directamente en lo que se refiere a la espera en sí misma considerada, no cabe discusión alguna sobre el hecho de que el interesado llevaba esperando un período cercano a los dieciocho meses, desde la fecha en la que solicita la cita, hasta el momento de la queja.

Ya se ha dicho en supuestos similares que la existencia de listas de espera para la práctica de pruebas diagnósticas ha dado lugar a numerosas intervenciones de esta Institución, en virtud de las cuales se ha venido perfilando el parecer de la misma en orden a considerar comprensible determinadas demoras para acceder a las prestaciones sanitarias no urgentes, en el marco de un sistema presidido por los principios de universalidad y gratuidad, sin embargo se considera que las mismas no son concebibles si superan unos límites tolerables médica y personalmente, en cuyo caso se produce una verdadera desasistencia.

Dichos argumentos resultan perfectamente trasladables al supuesto que estamos considerando.

En primer lugar no podemos menos que valorar positivamente el reconocimiento que realiza el propio Hospital de lo dilatado del plazo de espera, y de lo elevado del número de pacientes que integran la lista, así como el esfuerzo realizado para intentar subsanar esta situación deficitaria.

Ahora bien, una lista de espera como la que consideramos no puede tener un carácter coyuntural, sino que presenta una configuración marcadamente organizativa, y por tanto indicativa de una absoluta falta de correspondencia entre oferta de servicios y demanda asistencial, lo que se traduce en una incapacidad del centro para atender esta última dentro de unos plazos razonables.

No nos corresponde en este punto enjuiciar la adecuación de la medida adoptada en relación a la consecución del fin que se pretende, tarea que quizás requeriría un análisis comparativo más prolongado que el que se realiza. Sin embargo, lo que sí es cierto es que a pesar de la incorporación realizada, en aquel momento permanecían 350 personas en espera de ser atendidas, y que éstos son los datos conforme a los cuales esa Administración vendrá obligada a analizar la suficiencia de dicha medida.

De ahí que resulte necesario afirmar que si bien la lista de espera ya supone de por sí una suspensión del derecho a la asistencia sanitaria reconocido en el artículo 43 de nuestra Constitución, en el caso que analizamos la permanencia en la misma se prolonga en un tiempo que supera el que puede ser considerado razonable, por lo que la incapacidad actual para llevar a cabo el estudio prescrito con mayor prontitud, ha de calificarse como constitutiva de una auténtica transgresión del derecho que hemos mencionado.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, el informe emitido y las consideraciones realizadas, esta Institución procedió a formular a la Dirección Gerencia del Hospital Clínico Universitario

de Granada, *Recordatorio* de deberes legales, así como la siguiente *Recomendación*:

“Que por esa Dirección Gerencia se analice la suficiencia de la medida adoptada en orden a la eliminación de la lista de espera para la realización de la prueba de electromiografía, y en su caso, lleve a cabo las actuaciones que permitan un incremento de los recursos existentes, para que se reconozca a los afectados por la misma, y específicamente al interesado, el disfrute efectivo del derecho a la protección de la salud que establece el artículo 43 de la Constitución.”

Por la Administración Sanitaria se acepta la *Recomendación*, indicando que con la nueva reestructuración del Servicio de Neurofisiología aumentando la plantilla en un facultativo especialista dedicado solamente a la realización de Electromiogramas, prevén que para antes de que finalice el presente año la lista de espera se situará en torno a los 30 días, considerando dicha demora como muy aceptable.

## 2.5 La gestión administrativa.

En la *queja 96/1764* comparecía un vecino de Córdoba en el mes de septiembre de 1996 y nos comunicaba que el Hospital "Reina Sofía" de Córdoba le adeudaba una suma de 1.256.748 ptas., en concepto de intereses devengados sobre la deuda principal, originada por un contrato de suministro. No obstante, pese a haber requerido el pago de tales intereses, ni siquiera se le había contestado. Además, alegaba que había tenido conocimiento de que, según instrucciones de la Consejería de Salud, las reclamaciones de intereses habían de realizarse a través de un recurso contencioso-administrativo, excesivamente gravoso para él.

Admitida la queja a trámite, y tras la oportuna investigación, constatamos como por error o pérdida administrativa del hospital, el expediente había permanecido inactivo durante más de dos años, ocasionando un considerable retraso en el abono de los intereses reclamados. Consecuentemente, por una parte, lamentando el error padecido, requerimos la adopción de medidas para que este tipo de situaciones no se volvieran a reproducir, y de otra parte, con la finalidad de reparar el daño ocasionado, consistente en el retraso desproporcionado del expediente de liquidación de intereses, formulamos una *Sugerencia* a la Dirección del Hospital para que se procediese a declarar de urgencia la tramitación del expediente, conforme a lo establecido en el artículo 50 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo.

En respuesta a nuestra *Sugerencia* se nos informó que el expediente completo fue remitido a los Servicios Centrales del SAS, incluido el cálculo de intereses, junto con un informe favorable a su abono por parte de la asesoría jurídica, para que se procediera a su pago en el momento que existiera disponibilidad presupuestaria.

Así las cosas, y en congruencia con nuestra labor supervisora de la actuación de la Administración Andaluza, dirigimos una nueva solicitud de información al Servicio Andaluz de Salud, toda vez que había transcurrido más de un año desde la fecha de nuestra *Sugerencia* y el reclamante en queja seguía sin recibir respuesta a su solicitud.

La respuesta del SAS justificaba la ausencia de contestación al interesado, y por ende, del pago de los intereses a que hubiere lugar, en función de la elevada deuda acumulada por el SAS y las dificultades del Organismo para obtener recursos financieros con que hacerla frente, informándonos al respecto que se estaba tramitando un crédito extraordinario para dotar el capítulo III del Presupuesto del Servicio Andaluz de Salud para atender dichas obligaciones.

A la vista de los hechos expuestos, del contenido de los informes remitidos y de la normativa de aplicación, interesa resaltar la ausencia

de debate acerca del derecho del interesado a obtener resarcimiento económico por la demora en serle abonado el principal de la deuda. Y es que tanto la Dirección del Hospital, como la Dirección del SAS, no manifiestan inconvenientes para reconocer el derecho que asiste al interesado, amparado por el ordenamiento jurídico, a que se le satisfagan los intereses devengados por el abono tardío de la contra-prestación económica que se le adeudaba, constando a tales efectos el informe favorable a su reconocimiento emitido por la asesoría jurídica del Departamento. Se dice en el informe:

“(…) La recomendación que cabría formular a D. — sería la de acudir a los Tribunales para hacer efectivo su derecho, pero ello choca con el reconocimiento del derecho que supone el informe de la Asesoría Jurídica(…)”

Lo expuesto hasta ahora, exige una reflexión sobre los cometidos de esta Institución, Comisionado Parlamentario para la supervisión de la actuación de la Administración de Andalucía ante posibles vulneraciones de los derechos reconocidos en la Constitución, pues mal ejerceríamos nuestra misión si no impulsáramos los mecanismos previstos en nuestra Ley reguladora una vez que se hiciese patente una irregularidad administrativa, que a su vez supusiese una vulneración de derechos para el ciudadano que acude a nosotros.

De un lado esta Institución ha de ser comprensiva con los problemas presupuestarios que viene atravesando el Organismo, máxime si se considera el carácter inaplazable y prioritario de determinados gastos sanitarios, y el crecimiento continuado, cuantitativo y cualitativo, de las prestaciones sanitarias que demandan los ciudadanos andaluces, pero estos condicionantes no deben servir para ocultar la realidad innegable que se trasluce en la presente queja, que no es otra que el incumplimiento del deber legal de contestar la reclamación del interesado, y en consecuencia, de atender las obligaciones económicas que existieran con el mismo.

Nuestro Estado de Derecho, se asienta, entre otros, sobre un pilar fundamental cual es precisamente el sometimiento de los diferentes Entes Públicos a la Ley y al Derecho. Cualquier reflexión que hagamos al respecto huelga si consideramos que ni siquiera existe discusión sobre la procedencia o no de los intereses, centrándose el litigio en las dificultades presupuestarias para hacerlos efectivos.

En tal sentido, cabe decir que la Ley de Presupuestos aprobada por el Parlamento, tal como viene definida por la Ley 5/1983, de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, constituye la expresión cifrada de las obligaciones que, como máximo, puedan reconocer la Junta, sus Organismos e Instituciones y las estimaciones de ingresos que se prevean liquidar durante el ejercicio. El estado de gastos de la Ley se elabora conforme al proceso establecido en el título II, lo que supone que los diferentes departamentos administrativos deban remitir antes del primero de junio de cada año sus respectivos anteproyectos, debidamente documentados y ajustados a las leyes que sean de aplicación. La suma de estos anteproyectos, una vez armonizada, conforma el estado de gastos del proyecto de presupuesto de la Comunidad, que tras el trámite parlamentario (presentación de enmiendas, debate, aprobación) finalmente se convierte en Ley aplicable durante el ejercicio.

Siendo ésta la previsión legal, lo razonable sería que cada Departamento elaborase su propuesta de presupuesto para el ejercicio siguiente tomando en consideración, entre otros, los compromisos y obligaciones que no se pudieron satisfacer por no estar contabilizadas en el presupuesto anterior, por ello, no creemos que exista justificación para no incluir en el presupuesto inmediatamente siguiente una obligación económica que viene demandando el titular del derecho, cuando no existe ningún obstáculo para ello, y dicha obligación está plenamente reconocida por el ordenamiento jurídico.

Pero es más; existen mecanismos que la propia Ley de Hacienda prevé para dar cumplimiento a obligaciones no contempladas en los

créditos iniciales de la Ley de Presupuestos, nos referimos a las modificaciones presupuestarias que ocupan todo el capítulo segundo del mismo título de la Ley. Entre éstas, destacamos la transferencia de crédito, mediante la cual se podrían habilitar créditos presupuestarios (si las circunstancias lo hicieran posible) asignados inicialmente a otros programas de gastos, o dentro del mismo programa a otros apartados de su clasificación económica.

Por otro lado, no debemos pasar por alto que nuestra técnica presupuestaria es la del "presupuesto por programas", lo que supone que se tengan en cuenta las demandas reales de gastos, eludiendo la consolidación sistemática de presupuestos anteriores, con un sentido crítico del gasto a realizar. Contraviene esta filosofía presupuestaria la afirmación de que no existe previsión presupuestaria para el capítulo III del Organismo, cuando ha quedado acreditado que se conoce de antemano la existencia de obligaciones encuadrables en dicho capítulo plenamente amparadas por el ordenamiento jurídico, cuyo acatamiento vincula a esa Administración por mor de lo dispuesto en los artículos 9 y 103 de nuestra Constitución.

En definitiva, el tiempo transcurrido desde la solicitud de abono de intereses de demora hace inadmisibles el argumento esgrimido de falta de dotación presupuestaria, y mucho menos la remisión sistemática a los Tribunales como única vía para obtener el reconocimiento del derecho invocado.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, el informe emitido y las consideraciones realizadas, esta Institución procedió a formular *Recordatorio* de deberes legales y la siguiente *Recomendación*:

“Que se resuelva la reclamación de intereses de demora formulada por el interesado, previos los trámites presupuestarios legalmente establecidos.”

Ante la falta de respuesta de la Dirección Gerencia del SAS, se traslada al Consejero de Salud, como máxima autoridad, las actuaciones practicadas y la anterior *Recomendación* en demanda de respuesta, pendiente al momento de elaboración del presente informe.

En la *queja 98/47* compareció una vecina de Puente Genil (Córdoba), exponiéndonos la negativa de la Dirección de Distrito de Puente Genil a seguir sufragando el coste de sus traslados al hospital “Reina Sofía” de Córdoba. Nos refería que padece esclerosis múltiple, que le han reconocido un grado de minusvalía del 76%, y que su enfermedad le obliga a acudir con regularidad al hospital para ser revisada en el servicio de neurología.

Admitida a trámite la queja y evacuado el preceptivo informe, en el mismo se indica:

“(…) En función de la información que disponemos, en la situación de la interesada concurre causa médica suficiente, si bien, salvo mejor información, las visitas tienen carácter esporádico siendo el destino la consulta externa de neurología y el laboratorio para la realización de pruebas diagnósticas. Por tanto, la aplicación hacia finales de octubre de las instrucciones dictadas por la Dirección del Hospital supone la no autorización del abono de los dos últimos viajes, al no verse reflejados en los criterios de gestión. La denegación se produjo desde esta Dirección de Distrito, al haber sido delegada la gestión en este particular desde el Hospital al Distrito (…).

La prescripción o indicación de transporte sanitario (ambulancia), tanto urgente como programado, corresponde al especialista que presta o va a prestar la asistencia, o, en su defecto, al médico de cabecera si así está establecido para facilidad y comodidad del usuario. Como hemos indicado, en esta ocasión ni el especialista ni su médico de cabecera han indicado dicha prescripción, por lo que desde este Dis-

trito no se ha ofrecido dicha alternativa al no corresponder dicha competencia (...)"

A la vista de lo anterior, esta Institución realiza las siguientes consideraciones:

### 1. Alcance de la prestación de transporte sanitario.

La efectividad del derecho a la protección de la salud, reconocido por los artículos 43 y concordantes de la Constitución, implica que los poderes públicos deberán garantizar a los ciudadanos la asistencia preventiva y reparadora precisa en los supuestos de pérdida de la salud, concretándose en una serie de prestaciones del Sistema Nacional de Salud, iguales en todo el territorio nacional, sea cual fuere la Comunidad Autónoma prestadora del servicio.

Para acotar estas prestaciones el Gobierno de la Nación, aprobó el Decreto 63/1995, de 20 de enero, que incluyó entre las de carácter complementario el transporte sanitario pero condicionándolo a que concurriesen alguna de las siguientes circunstancias:

«a) Una situación de urgencia que implique riesgo vital o daño irreparable para la salud del interesado y así lo ordene o determine el facultativo correspondiente.

b) Imposibilidad física del interesado u otras causas médicas que, a juicio del facultativo, le impidan o incapaciten para la utilización de transporte ordinario para desplazarse a un centro sanitario o a su domicilio tras recibir la atención sanitaria correspondiente.»

A la vista del desarrollo reglamentario de la prestación haremos alusión al segundo de los supuestos contemplados en la norma, es decir, a la imposibilidad física de la interesada para utilizar transporte ordinario, al ser este el requisito fáctico necesario para el nacimiento del derecho a la indemnización de los gastos de transporte al hospital.

Este concepto jurídico de contornos difusos habrá de ser perfilado con una labor hermenéutica, y así disociaremos de entre los diferentes efectos invalidantes de las enfermedades aquellos que fueran limitativos del uso de medios ordinarios de transporte, con lo que obtendremos un criterio con que evaluar la situación del enfermo y decidir la procedencia o no de la prestación.

A tales efectos resulta conveniente traer a colación las sucesivas Circulares que ha ido emitiendo el Servicio Andaluz de Salud con el fin de instruir a su organización administrativa interna, en especial a las direcciones hospitalarias, acerca de los criterios técnicos y procedimientos para hacer efectiva la prestación de transporte sanitario, tanto urgente como programado, ya que en ninguna de éstas se hace alusión al grado de incapacidad o inmovilidad necesario para que el paciente pudiera considerarse con derecho a la prestación, sino que su determinación se abandona al libre criterio del facultativo interviniente, quien a la vista del estado de salud del paciente decidirá prescribir transporte sanitario o no.

Así pues, a falta de mayor concreción normativa, un juicio clínico dirimirá la procedencia o no del abono de los gastos de transporte de la enferma al hospital, siendo suficiente la apreciación del facultativo de que ésta no puede acudir al hospital por medios ordinarios de transporte.

Volvemos a la misma disyuntiva anterior al encontramos con otro concepto jurídico indeterminado cual representan los "medios ordinarios de transporte" debiendo distinguir de entre los diferentes medios existentes los de esta categoría. La tarea no resulta fácil pues será decisivo el punto de vista y situación socio-económica del interprete a la hora de dirimir que se ha de considerar ordinario o excepcional, por ello resulta conveniente que acudamos de nuevo a las diferentes Circulares arriba citadas para indagar la postura del Servicio Andaluz de Salud al respecto, y de este modo observamos como la Administración Sanitaria ha venido admitiendo la posibilidad de abonar gastos de taxi como medio de transporte sanitario,

debiendo colegirse por ello que este medio de transporte no es considerado ordinario, ya que a sensu contrario no se hubiera admitido su pago.

Así pues, y resumiendo lo expuesto hasta ahora, hemos de interpretar que goza del derecho a obtener la prestación de transporte sanitario todo paciente que su estado de salud le impidiera utilizar medios ordinarios de transporte para recibir asistencia sanitaria, sin que entre los medios ordinarios se pudiera incluir el traslado mediante taxi. El estado de salud del paciente sería valorado por el facultativo que lo viene atendiendo proponiendo a la Administración Sanitaria el pago de los gastos de transporte.

### 2. Derecho a la prestación.

Si hasta ahora hemos perfilado el alcance y contornos de la prestación de transporte sanitario, cabe ahora analizar si la situación de nuestra paciente la haría merecedora de la misma, hecho que centra toda la controversia de la presente queja.

Pues bien, la paciente, aquejada de una enfermedad crónica de tórpida evolución (esclerosis múltiple), alega que de forma regular le eran abonados los gastos de transporte mediante taxi al hospital, bastando para ello la propuesta que hacía su médico de cabecera, y que sin embargo la última propuesta fue rechazada con el argumento de que habían cambiado los criterios por parte del SAS.

La postura de la Administración Sanitaria, expresada en sendos informes remitidos a esta Institución, ha sido un tanto ambivalente. En el primero de ellos se admite que la enfermedad de la paciente la haría acreedora de la prestación:

“... concurre causa médica suficiente si bien, salvo mejor información, las visitas tienen carácter esporádico ... siendo el destino la consulta externa de neurología y el laboratorio, para la realización de pruebas diagnósticas. Por tanto, la aplicación hacia finales de octubre de las instrucciones dadas por la Dirección del Hospital supone la no autorización del abono de los dos últimos viajes ...”

El segundo de los informes, complementario del anterior, parece contradecirlo al citar un informe clínico del médico de cabecera (su extensión no alcanza más allá de un párrafo) donde se dice que la paciente precisa de una muleta para moverse. La Dirección del Distrito Sanitario, gestora de esta prestación por delegación del hospital, valora este informe en el sentido de no existir causa médica suficiente para la utilización de transporte sanitario al considerar que el facultativo autor del informe clínico no hace mención expresa de tal circunstancia.

### 3. Negativa injustificada

Llegados a este punto, y conforme a los datos y hechos que constan en el expediente, dábamos por cierto un delicado estado de salud en la titular de la queja, derivado de su esclerosis múltiple, al que el Instituto Andaluz de Servicios Sociales le asignó un elevado grado de minusvalía (76%).

En tal estado, e imposibilitada para la normal deambulacion por su enfermedad, era corriente que acudiese a sus revisiones hospitalarias utilizando como medio de transporte el taxi, corriendo con los gastos la Administración Sanitaria. El procedimiento utilizado para ello consistía en una propuesta que emitía su médico de cabecera que posteriormente, previa justificación documental del gasto, era aceptada y abonada por el hospital.

Esto fue así hasta que, sin cambio en el estado de salud de la enferma, y sin existir ningún cambio normativo muta el criterio interpretativo de la Administración Sanitaria, y si hasta entonces fue pacífico el abono de sus traslados en taxi, en adelante se niega esta posibilidad, en principio por considerar estos traslados esporádicos y por ello no financiados, y más adelante discutiendo incluso la existencia de causa médica que justifique el abono de los mismos.

Centrada así la cuestión, postulamos en sentido favorable a la titular de la queja, considerando injustificada la negativa a abonarle los gastos del transporte sanitario mediante taxi.

En efecto, la titular de queja dispone de un verdadero derecho subjetivo, amparado por el ordenamiento, a que se le facilite la prestación de transporte sanitario, pues reuniendo los requisitos exigidos en la norma no cabe aludir a problemas formales, de organización sanitaria, para negar la prestación.

En primer lugar, y en cuanto a lo esporádico de sus visitas al hospital (primer argumento empleado para negar la prestación) se comprueba como el Real Decreto de Prestaciones Sanitarias, antes citado, no efectúa ninguna distinción entre traslados esporádicos o regulares, por lo que, a falta de distinción en el reglamento, ha de reputarse excesivamente restrictiva esta interpretación, ya que introduce *ex novo* un requisito limitativo para el acceso al transporte sanitario no contemplado en la norma.

En segundo lugar, y en cuanto a su estado de salud, baste decir que la esclerosis múltiple es una enfermedad degenerativa que se caracteriza por la pérdida progresiva de la mielina del Sistema Nervioso Central, que clínicamente cursa con unos elevados efectos invalidantes, siendo así que el pronóstico científico sobre la evolución de la enfermedad no concuerda con el hecho de que en 1995 se atribuyera a ésta entidad suficiente para el acceso a la prestación de transporte sanitario, y tres años más tarde se negase tal posibilidad.

Así pues, a la vista de todo lo expuesto, esta Institución procedió a formular *Recordatorio* de deberes legales y la siguiente *Recomendación*:

“Que se facilite a la interesada la prestación de transporte sanitario para acudir a sus revisiones periódicas al hospital.”

Por la Dirección del Distrito Cabra-Lucena-Montilla se acepta la *Recomendación* facilitando a la interesada la prestación de transporte sanitario para acudir a sus revisiones periódicas al hospital.

## 2.6 Los derechos del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias.

Un porcentaje considerable de las quejas que se presentan en el Área de Salud son planteadas por personal dependiente de la Administración sanitaria, siendo este hecho una constante en todos los ejercicios. Además, estas quejas tienen como objeto reivindicaciones de carácter profesional o laboral y rara vez se orientan en orden a la mejora de los servicios que ellos mismos prestan y ello, no sólo por los que tienen una vinculación estable con esta administración sino también por parte de aquéllos aspirantes a integrarse en ella por vía de bolsas de trabajo (con carácter temporal o eventual) o a través de las pruebas selectivas correspondientes.

Siguiendo el esquema de otros Informes precedentes así como el constante peso específico de las quejas que presenta el personal al servicio de la Administración Sanitaria y que suponen un importante porcentaje en este Área, procedemos a destacar algunas de las más significativas.

En la *queja 98/701* el interesado nos relata la controversia jurídica que mantiene con la Administración del Hospital Universitario "Virgen de la Victoria" de Málaga, en relación con la supresión por amortización de la Jefatura del Servicio de Cirugía General, vacante desde el fallecimiento de su titular, estando pendiente la resolución del recurso contencioso administrativo que interpuso contra la negativa a su solicitud.

Sabedor de que este asunto se encontraba *sub iudice*, requiere de esta Institución que en ejercicio de sus competencias proceda a instar del Hospital la contestación expresa a su escrito en el que

solicitaba que se le hiciera entrega de una copia de determinados documentos.

Solicitado informe al citado hospital, y una vez estudiado detenidamente su contenido, y a pesar de lo complejo del iter procedimental que se describe, estimamos que ciertamente la resolución que declara la inadmisión del recurso viene a resolver al mismo tiempo sobre el fondo del asunto, dando respuesta a las dos cuestiones fundamentales planteadas por el interesado, comunicándole de esta forma por un lado la vacante de la plaza cuestionada, y por otro lado, la innecesariedad de su amortización, al considerar el Convenio de Integración acuerdo "inter partes", sin carácter de normativa básica. De ahí que no se pueda entender que en este concreto aspecto se le ha causado indefensión.

Ahora bien, el interesado paralelamente, solicitó copia de dos documentos que forman parte del expediente, concretamente de un informe de esa Dirección Gerencia y de la certificación por la que se acredita que la plaza se encuentra vacante.

Para afirmar el derecho a obtener copia de la documentación citada bastaría hacer una mera referencia al contenido normativo de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común:

Artículo 35 a): «los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas tienen derecho "a conocer en cualquier momento el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos».

Artículo 37: «los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos...».

Pues bien, aunque los citados artículos no mencionan la autoridad competente para facilitar tal documentación, lo que sí parece claro es que al menos resultará competente aquella que haya emitido la misma, y ante la cual se ha iniciado el procedimiento, por lo que dicho hospital no puede escudarse en el hecho de que haya recaído resolución del Director General de Personal y Servicios del SAS, para negarse a la petición del interesado, cuando al mismo tiempo los documentos que se solicitan han sido emitidos en el seno de su organización.

Es por ello que, de a la vista de todo lo expuesto, se procedió a formular a la Dirección Gerencia del Hospital Universitario "Virgen de la Victoria" *Recordatorio* de deberes legales y la siguiente *Recomendación*:

“Que de conformidad con lo previsto en las normas anteriormente citadas se dé cumplimiento a la petición del interesado de fecha 30 de diciembre de 1997, proporcionándole copia de la documentación que solicita.”

Por la Dirección Gerencia del Hospital se acepta la *Recomendación* facilitando al interesado la documentación demandada.

En la *queja 98/2758* compareció la interesada para darnos cuenta de la falta de contestación al recuso extraordinario de revisión formulado en nombre de diverso personal de esa Administración, frente a la Resolución de fecha 31 de julio de 1992, por la que se convocaban pruebas selectivas por el sistema de promoción interna para el ingreso en el grupo administrativo de función administrativa del Estatuto de Personal No Sanitario.

Admitida la queja a trámite, se interesó de la Dirección General de Personal y Servicios del SAS el correspondiente informe, recordándole la necesidad de dictar una resolución expresa sobre el recurso extraordinario de revisión planteado por la interesada que reuniera los requisitos materiales y formales exigidos por la normativa de procedimiento administrativo.

El informe de la Dirección Gerencia combate las alegaciones con la siguiente argumentación:

1. Entienden que el recurso extraordinario de revisión se ha interpuesto fuera de plazo, puesto que el tiempo previsto para ello cuando se actúa la causa primera del artículo 118 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, es de cuatro años, período transcurrido en exceso en el momento de su presentación (17 de octubre de 1996).

2. Consideran que los actos expresos y los presuntos derivados del silencio administrativo tienen la misma trascendencia jurídica, de manera que estos últimos se comportan como verdaderos actos compuestos de causa, contenido, voluntad, fin y forma, produciendo unilateralmente las consecuencias jurídicas que llegan a su destinatario.

3. Reconocen que la Administración debe mantener una postura de respeto y deferencia, resolviendo expresamente cuantas pretensiones le formulen los titulares de derechos e intereses. Ahora bien, entienden que el hecho objetivo de que la propia normativa prevea los efectos jurídicos que han de otorgarse a los actos presuntos impide que se vean infringidos los derechos de los interesados.

4. Estiman por tanto que no procede dictar resolución expresa porque ha transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso, y hay que entenderlo desestimado quedando expedita la vía judicial.

Pues bien, a la vista de lo relatado se suscita la realización de una serie de consideraciones.

En primer lugar coincidimos con la Administración Sanitaria en señalar que el silencio administrativo está pensado como una garantía del ciudadano para acceder a la Jurisdicción, ante la pasividad de la Administración, pudiendo de este modo hacer efectivos sus derechos.

Igualmente consideramos que el acto presunto produce efectos jurídicos que llegan a su destinatario, y que aparece revestido de las mismas características que el expreso.

Entendiendo esta Institución que si bien el silencio administrativo es una garantía para el ciudadano y que éste produce efectos jurídicos, sin embargo ambas cualidades viene condicionadas por la obligación que pesa siempre sobre la Administración de resolver expresamente las solicitudes que le formulen los interesados (art. 42 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre).

Evidentemente no cabe decir que en los supuestos en que la norma prefigure los efectos jurídicos del acto presunto, la inactividad de la Administración no infringe los derechos de los interesados, ya que ello equivaldría a vaciar de contenido la previsión del artículo 42 antes comentado, puesto que el sentido del silencio viene determinado por la ley en todo caso, bien por la norma específica bien por la cláusula general del artículo 43 del mismo texto legal.

Tanto igual puede decirse respecto de la última afirmación que se realiza, puesto que si bien es cierto lo que se dice en cuanto a que transcurrido el plazo de tres meses previsto en el artículo 119.3, el recurso se entiende desestimado y queda expedita la vía jurisdiccional, lo que se refiere a la improcedencia de dictar resolución expresa después de dicho período entra en abierta contradicción con el dictado del artículo 43.1: «El vencimiento del plazo de resolución no exime a las Administraciones Públicas de la obligación de resolver...», obligación que sólo decae cuando se ha emitido la certificación de acto presunto, circunstancia que no se da en el supuesto que se somete a nuestra consideración.

Esta Institución ha venido reiterando cómo la falta de resolución expresa no hace más que retrasar la efectividad de los derechos de los interesados, sin que a ello obste la figura del silencio administrativo, puesto que además de la lógica voluntad de aquéllos de agotar todas las posibilidades de defensa previas a la costosa vía judicial, no podemos olvidar que, tal y como hemos visto, el silencio no es un instituto jurídico normal, sino un mecanismo de defensa frente a

la inactividad administrativa, lo que nos lleva a concluir que la longitud del período transcurrido sin que haya recaído resolución alguna (aunque esta sea la de inadmisión del recurso por extemporáneo, si procede), lesiona el derecho de la reclamante a obtener una resolución expresa de la Administración.

Con fundamento en los hechos expuestos y las consideraciones efectuadas, esta Institución procedió a efectuar a la Dirección Gerencia del SAS *Recordatorio* de deberes legales y se solicitó la resolución expresa del recurso extraordinario de revisión formulado.

Por la Dirección Gerencia del SAS se acepta el *Recordatorio* de deberes legales resolviendo expresamente el referido recurso, si bien declarando la inadmisibilidad del mismo por causa de extemporaneidad.

En la *queja 98/3911* compareció el interesado, aduciendo la negativa del Servicio Andaluz de Salud a concederle el reingreso en la plaza de celador que venía desempeñando, con carácter previo a su declaración en la situación de excedencia forzosa por enfermedad.

El interesado sufrió un accidente de trabajo en 1992, tras el cual se inició procedimiento que terminó con resolución del INSS que venía a declararlo afecto de lesiones permanentes no invalidantes, con derecho a indemnización.

Disconforme con aquélla formuló demanda que dio lugar a un proceso jurisdiccional ante el Juzgado de lo Social núm. 6 de Sevilla, concluyendo con sentencia que apreciaba al actor afecto de una invalidez permanente total para su profesión habitual.

Sin embargo, a raíz del recurso de suplicación formulado por el INSS, la Sala de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía revocó la sentencia de instancia dejándola sin efectos, absolviendo por tanto a los demandados de todos los pedimentos.

Mientras tanto, con efectos de 1 de agosto de 1996 el interesado había sido declarado en situación de excedencia por enfermedad, en cumplimiento de lo reseñado en el artículo 36 del Estatuto de Personal No Sanitario, planteándose el principal problema a la hora de solicitar el reingreso, puesto que, requerido para el aporte de certificado médico acreditativo de su capacidad, éste fue emitido en sentido denegatorio de la misma, y por tanto la Administración no pudo atender su solicitud.

La situación en la que se encontraba el reclamante no puede resultar más negativa, puesto que por un lado no padece situación invalidante, a efectos de percibir prestación de la Seguridad Social, y por otro, no se le admite reincorporarse a su antiguo puesto de trabajo, de manera que no percibe ningún tipo de ingresos.

Admitida la queja a trámite, y solicitado el informe del SAS, éste se basa en las argumentaciones siguientes:

1. Vigencia del artículo 36.4 del Estatuto de Personal No Sanitario, dado que contiene normas específicas de reingreso del personal en situación de excedencia por enfermedad sin reserva de plaza, que no resultan afectadas ni por el derogado R.D. 118/91, de 25 de enero, ni por el actual Real Decreto Ley 1/99, de 8 de enero.

2. Necesaria aplicabilidad de la norma indicada, y por tanto imposibilidad de conceder el reingreso a quien no prueba la recuperación de la capacidad laboral, mediante el preceptivo certificado médico.

3. Reconocimiento de la situación de indefensión del interesado, a consecuencia de un vacío normativo atinente a la situación en que se encuentra en relación con la legislación de Seguridad Social.

Pues bien, también es criterio de esta Institución, la vigencia y aplicabilidad del precepto indicado del Estatuto de Personal antes aludido.

El citado Estatuto constituye una regulación específica para el personal que se incluye en su ámbito de aplicación, que ha sido

frecuentemente tachada de confusa e incompleta, dado su carácter preconstitucional, a la espera de que el legislador cumpla el mandato del artículo 84 de la Ley General de Sanidad, elaborando las bases del régimen jurídico del personal que presta servicios en Instituciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud. A la vista de lo anteriormente expuesto, no son infrecuentes las lagunas que dicha regulación presenta y que ha sido necesario colmar, a través de la Jurisprudencia, con el recurso a la aplicación supletoria, no sin grandes discusiones, de la normativa funcionarial.

No nos encontramos sin embargo en presencia de este supuesto, ya que el Estatuto realiza una normación específica y completa de las situaciones administrativas en las que se puede encontrar el personal no sanitario, distinguiendo entre la situación de servicio activo y la de excedencia, y en esta última entre la de carácter voluntario y la forzosa.

Esta afirmación puede ser ratificada con algunos pronunciamientos jurisdiccionales que se han encargado de analizar el tema, de los que a título meramente ejemplificativo podríamos citar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 16 de enero de 1996, y la del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 21 de julio de 1997, que realiza un razonamiento sustancialmente coincidente con el que efectúa esa Administración:

«La Disposición Derogatoria del R.D. 118/91 citado, no afectó a la regulación contenida en los artículos 36.4 y 45 del Estatuto de Personal No Sanitario, al servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, aprobado por Orden de 5 de julio de 1971, en relación con la situación de excedencia por invalidez. Es cierto que ésta produce los mismos efectos que la excedencia voluntaria en el momento en que se genera, como son el de producir vacante en el respectivo cuerpo o escala. Pero ahí termina la equivalencia, ya que tanto durante el disfrute como al cesar en ellas, el tratamiento es distinto, calificándose como "especial" la excedencia por invalidez. El reingreso desde esta situación aparece regulado en el artículo 36.4, en régimen totalmente distinto al de la disposición adicional 6ª del R.D. 118/91, de 25 de enero, en tanto que en aquél precepto se reconoce claramente el derecho de reincorporación "aunque no exista vacante en ese momento..."»

«... el artículo 36.4 del Estatuto del Personal No Sanitario somete la reincorporación a un trámite que resulta de obligada observancia, cual es el oportuno dictamen médico, a fin de que se determine si el alta médica alcanza o no a su habilidad para el trabajo, que ha de ser previo al acuerdo de la Autoridad Sanitaria correspondiente.»

Afirmada la vigencia del precepto que hemos venido considerando, la cuestión a dilucidar en la presente queja se centra en determinar si se ha llevado a cabo una correcta aplicación del mismo, circunstancia que hace aconsejable dejar constancia de su contenido:

«Artículo 36.4. Si durante la vigencia de la situación de excedencia por invalidez se produjera la rehabilitación del enfermo, la Delegación General, previo el oportuno dictamen médico, acordará la reincorporación de éste, la que tendrá lugar en la localidad en la que prestaba servicios al quedar en excedencia, aunque no existiera vacante en dicho momento, en tal caso se amortizará la primera vacante que se produzca.»

De esta manera atendiendo al dictado del mismo, cuando el interesado indaga ante la Administración sobre las consecuencias inherentes a la situación que resulta de la sentencia del TSJA que hemos reflejado, aquélla le requiere para que en cumplimiento del mismo, presente un certificado médico acreditativo de su capacidad. El pro-

blema se plantea cuando el Jefe de Servicio de Rehabilitación del Hospital Universitario "Virgen Macarena" emite un informe del siguiente tenor literal:

“El paciente presenta secuelas de intervención de hernia discal y de codo derecho, secuelas que consideramos irreversibles y sin posibilidades de tratamiento rehabilitador.

Por estas circunstancias, al paciente lo consideramos incapacitado para su trabajo habitual.”

En este punto estimamos conveniente para nuestro análisis retomar el proceso vivido por el interesado y adentrarnos en algunos aspectos del procedimiento que determina las resoluciones de incapacidad permanente, que si bien en la actualidad aparece regulado por el R.D. 1300/95, de 21 de julio, por la fecha de la resolución del INSS (23 de marzo de 1995), aquélla tuvo lugar bajo la vigencia del R.D. 2609/82, de 24 de septiembre y la Orden de 23 de noviembre de 1982.

Las Unidades de Valoración Médica de Incapacidades (UVMIS) aparecen constituidas por médicos evaluadores pertenecientes a determinados cuerpos de funcionarios, con la finalidad de emitir, entre otros, los dictámenes e informes médicos preceptivos en relación con la disminución de la capacidad para el trabajo a efectos de la declaración de la invalidez y su revisión, así como el carácter de la contingencia determinante de la misma.

En el momento actual han sido sustituidas por las Unidades de Valoración de Incapacidades que se sitúan en el seno de las Direcciones Provinciales del INSS, pero de la misma forma se caracterizan por constituir organismos especializados en la evaluación, calificación y revisión de la incapacidad laboral.

Pues bien, en base al informe de la UVMIS, la Dirección Provincial del INSS en Sevilla, determinó que el interesado no estaba afecto de situación invalidante alguna, que tras un procedimiento jurisdiccional centrado exclusivamente en analizar la adecuación de dicha resolución a la legalidad, y por tanto concedora y juzgadora nuevamente de la situación física del interesado, de acuerdo a todos los informes médicos aportados, vino en última instancia a ratificar la decisión anteriormente mantenida.

Con lo anteriormente dicho y sin hacer ninguna valoración del informe emitido por el Jefe de Servicio de Rehabilitación, lo cierto es que el análisis del estado físico de una persona en orden a determinar su capacidad laboral puede suscitar opiniones facultativas diversas. De ahí que, resultando necesario otorgar primacía a alguna de las mismas, se nos antoje preponderante el dictamen emitido por una unidad específicamente dedicada a valorar la incapacidad, que además cuenta con la garantía adicional de haber sido ratificada en un procedimiento jurisdiccional que aparece exclusivamente dedicado a tal fin.

Es más, la capacidad del interesado para la realización de su trabajo habitual deriva directamente del pronunciamiento judicial indicado, de manera que en este caso, la solicitud de un certificado médico adicional deviene de todo punto innecesaria, puesto que el requerimiento que realiza el artículo 36.4 al que hemos venido refiriéndonos, se ha visto ya cumplimentado por el juicio de legalidad que sobre la resolución del INSS realiza la sentencia.

Lo contrario equivaldría a afirmar que aquélla permanece inejecutada, pues no olvidemos que su fallo deja sin efecto la declaración de invalidez permanente total que realizó la sentencia de instancia, y repone por tanto la situación al momento en que se emitió la resolución recurrida que, como hemos visto, no consideraba al interesado afecto de situación invalidante. Algunos de los términos de aquélla se revelan especialmente significativos a este respecto:

«... el demandante no se encuentra inhabilitado para la realización, con el rendimiento adecuado, de las fundamentales tareas de su profesión de celador. Padece las siguientes

lesiones: lumbalgia residual como consecuencia de intervención sobre raquis lumbar por hernia discal L4-L5, prostatismo crónico controlado médicamente desde el año 1991, y fractura de codo con evidente limitación articular siendo de 160° a 85° el recorrido.

La incidencia de las lesiones en su capacidad laboral no alcanza la gravedad que exige el grado postulado, inhabilitándole para todas o las fundamentales tareas de su profesión de celador...»

Lejos de contemplar la normativa estatutaria sobre situaciones administrativas del personal no sanitario y la legislación de Seguridad Social como compartimentos estancos, la solución que se propone permite una interpretación integradora de ambas, que al mismo tiempo, toma en consideración la situación del interesado, pues el deseo de no dejarle desvalido es una constante en el régimen de Seguridad Social, como se manifiesta en las decisiones de la Jurisprudencia que imposibilitan la declaración de incapacidad permanente si el asegurado no reúne los requisitos previstos para causar el derecho a la prestación económica.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos anteriormente expuestos, esta Institución formuló a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud las siguientes *Recomendaciones*:

“Que se realice una aplicación del artículo 36.4 del Estatuto de Personal no Sanitario, conciliadora con la normativa de Seguridad Social, integrando el requerimiento previsto en aquél, con la valoración que sobre la capacidad laboral del interesado realiza la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, confirmando la inicial resolución del INSS que, sobre la base de informes médicos, le consideraba no afecto de situación invalidante.

Que en virtud de lo anteriormente dicho, se conceda el reingreso del interesado a la plaza que venía desempeñando antes de la situación de excedencia por enfermedad.”

Por la Dirección Gerencia del SAS no se acepta la anterior *Recomendación* en base a las siguientes alegaciones:

“La Ley General de la Seguridad Social recoge, dentro del Sistema de la Seguridad Social, las distintas situaciones de invalidez en que puede encontrarse un trabajador incluido dentro de su campo de aplicación, así como su posible derecho al devengo de una prestación, en su caso, en forma de pensión por este concepto, disponiendo, a tal efecto, de las Unidades Médicas de Valoración, organismos especializados en la evaluación, calificación y revisión de las incapacidades laborales que nada tiene que ver con la aptitud de un trabajador para el desempeño de su trabajo en activo.

Este requisito exigido por disposición legal de ámbito nacional, no puede darse por cumplido con la valoración sobre la “capacidad laboral” efectuada por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía por la que se le consideraba no afecto de invalidez en ninguno de sus grados, por cuanto tal pronunciamiento sólo produce consecuencias jurídicas desde el punto de vista de la Seguridad Social a efectos del percibo de una pensión, careciendo de fuerza vinculante capaz de paliar el dictamen médico requerido por el comentado artículo 36.4 de su Estatuto de Personal ya citado, al operar en parcelas jurídicas totalmente diferentes que enerva la posibilidad de conciliación de ambos proyectos.

Por último, al ser declarado incurso en Invalidez Permanente Total, según Sentencia de 29 de abril de 1996, del Juzgado de lo Social núm. 6 de Sevilla, comunicado por el INSS al Distrito de Atención Primaria Sur Guadalquivir mediante oficio de 7 de junio de 1996, a efectos de formaliza-

ción de su baja laboral y efectuada el 11 de julio de 1996 por el citado Distrito, según consta documentalmente, de conformidad con los artículos 22 y 23 del Estatuto de Personal que le es de aplicación, desde ese momento perdió la condición de empleado, por lo que difícilmente puede concedérsele un reingreso al no encontrarse en ninguna de las situaciones administrativas recogidas en el artículo 30 de la comentada disposición.

Resulta evidente que cuanto se ha expuesto, la imposibilidad de conceder al interesado la reincorporación al servicio activo en la plaza que venía ocupando antes de pasar a la situación de excedencia por invalidez al no haberse considerado capacitado para el desempeño de su trabajo habitual, según contenido del informe emitido por el Jefe de Servicio de Rehabilitación del Hospital Universitario “Virgen Macarena”, de Sevilla, así como por la pérdida de su condición de empleado por Jubilación por invalidez.”

En los expedientes de *queja 96/131* y *queja 97/146* se planteaba la reclamación de un profesional del sistema sanitario andaluz por la negativa del SAS a dar contestación expresa a un recurso extraordinario de revisión en materia de personal. Tras instar del Sr. Consejero de Salud la resolución expresa del mismo, en contestación recibimos un informe emitido por el Director General de Personal y Servicios del Servicio Andaluz de Salud donde no se consideraba procedente la contestación expresa del recurso toda vez que el interesado ya conocía la postura del SAS en relación con su petición, hecha patente mediante las respuestas escritas a sus sucesivas peticiones, reclamaciones y recursos, pudiendo el interesado recurrir estas decisiones ante la Administración de Justicia mediante la interposición del correspondiente recurso judicial.

Por tanto, y como quiera que la Ley reguladora de esta Institución no la ha dotado de potestades coactivas o ejecutivas de nuestras resoluciones, y habida cuenta que ya habíamos solicitado la resolución expresa del recurso, procede en estos momentos destacar en el presente Informe Anual esta irregular actuación administrativa de la Administración sanitaria.

## 2.7 Consumo.

En cuanto a consumo, durante el ejercicio 1999 efectuamos el análisis de diferentes quejas que venían a coincidir en la aparente inactividad de las Administraciones en el ejercicio de sus competencias tutelares de los derechos de los consumidores y usuarios.

Por un lado, constatamos una grave carencia de información en los ciudadanos que acudían en queja ante nosotros, llegando al punto de confundir organismos de diferentes administraciones y sus competencias (Punto de Información al Consumidor, Delegación de Consumo, Consejo Provincial de Consumo, Junta de Arbitraje), así como el alcance y efectividad de la hoja de reclamación que habían presentado; por otro, una actitud tibia de algunas de estas administraciones en la prevención y represión de conductas ilícitas en la materia, de forma tal que lo común en los presentadores de las quejas es un sentimiento de frustración y de falta de protección por parte de la Administración ante la que se habían dirigido.

En la *queja 98/1509* comparece el interesado para hacernos llegar su discrepancia con la intervención del Servicio de Consumo de Sevilla en una reclamación que interpuso contra un concesionario de automóviles, al estimar que esa Administración no tuteló suficientemente sus derechos como consumidor.

El problema trae causa en ciertos defectos en la pintura de su vehículo, los cuales fueron reparados en el período de garantía mediante su repintado exterior. Los resultados no fueron los esperados

al no coincidir la nueva pintura con el color original, advirtiéndose diferencias entre la pintura interior y exterior.

Ante las reticencias del concesionario a enmendar este nuevo defecto, el interesado invoca la tutela de la Administración de Consumo mediante la presentación de una hoja de reclamación, circunscribiéndose la actuación administrativa a un intento de mediación que a la postre resulta infructuoso (el concesionario niega que la pintura empleada no fuera la original) y que se informase al interesado acerca de la posibilidad de acudir ante la jurisdicción civil para la solución del conflicto.

Admitida a trámite y evacuado el correspondiente informe, en él se manifiesta:

*"(...) Nos remitimos al texto de nuestro escrito de 22 de junio, remitido a dicho señor, contra el que no se ha presentado recurso ordinario, y en el que queda clara la única competencia mediadora de este Servicio a una reclamación de responsabilidad civil.*

*Por otra parte, la vía del arbitraje de consumo, cuya aceptación por el reclamado también es voluntaria, sólo se puede abrir por solicitud expresa del reclamante, derecho que hasta ahora no ha ejercido, pero que en cualquier momento puede solicitar ante la Junta Arbitral Regional de Consumo de Andalucía, competente en el asunto (...)."*

A la vista de todo lo anterior, esta Institución realizó las siguientes consideraciones:

I. Como paso previo al análisis del problema planteado estimamos conveniente hacer una breve alusión al desarrollo legislativo del artículo 51 de la Constitución, en el que se asigna a los poderes públicos la misión de tutelar los derechos de los consumidores y usuarios.

Así pues, nuestro referente normativo será la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y los Usuarios, y la Ley 5/1985, de 8 de julio, de los Consumidores y los Usuarios en Andalucía. En esta última se definen las actuaciones de los órganos de la Administración de Andalucía con trascendencia en materia de protección a los consumidores y usuarios, y entre ellas, la función mediadora, la inspección y sanción de las infracciones, y la formación e información a los cuidados en asuntos relativos al consumo.

II. Para valorar la actuación de la Administración de Consumo iremos desgranando de entre las actuaciones posibles para la tutela de los derechos del consumidor aquellas realizadas por ésta y los resultados obtenidos de acuerdo con las previsiones de la Ley.

En primer lugar nos referiremos a la función mediadora, por la que la Administración ha de procurar la solución consensuada de cualquier divergencia dimanante de la relación de consumo, evitando la judicialización de los conflictos.

Sobre ésta nada que reprochar, pues ha quedado acreditado cómo a demanda del titular de la queja esa Administración se dirigió ante el concesionario de automóviles, y mantuvo correspondencia de ida y vuelta con ambas partes, resultando finalmente imposible la avenencia por ser absolutamente contrapuestas las posiciones.

III. Dejando a un lado esta función, pasaremos a la competencia sancionadora en materia de consumo. En nuestro ordenamiento jurídico siempre se ha considerado obvia la existencia de una potestad sancionadora de la Administración compatible con otra similar propia de los Tribunales de Justicia, tratándose de un instrumento habitual para el cumplimiento de sus cometidos en orden a la satisfacción de los intereses generales.

En el artículo 34.9 de Ley estatal de Defensa de los Consumidores y Usuarios se considera infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios:

«En general, el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta Ley y las dis-

posiciones que la desarrollen, y a tal efecto la Disposición Final Segunda de la Ley remite al Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, para el desarrollo del régimen sancionador previsto en la Ley.»

En este Real Decreto se tipifica como infracción el fraude en la garantía y en el arreglo o reparación de bienes de consumo duradero por incumplimiento de las normas técnicas que regulen las materias o por insuficiencia de la asistencia técnica en relación con la ofrecida al consumidor en el momento de la adquisición de los bienes.

Pues bien, ante estas citas de textos legales hemos de colegir una posible infracción en materia de consumo por parte del concesionario de automóviles objeto de la queja, referida aquella al incumplimiento de las estipulaciones de la garantía, hecho que, previa la instrucción del correspondiente expediente sancionador, pudiera dar lugar a la imposición de la sanción administrativa que estuviese prevista.

Conforme a los datos que disponemos, la actividad sancionadora de la Administración ha sido inexistente, pues la única referencia relacionada con el asunto aparece en un documento suscrito por el Jefe del Servicio de Consumo donde se da traslado al interesado de la versión de la empresa reclamada, en la que ésta niega ningún incumplimiento, y se habilita un plazo de diez días para que el denunciante alegue lo que considere conveniente con advertencia de archivo si no se cumplimenta el trámite.

No se acredita en el expediente que la Inspección de Consumo verificara in situ la pintura del vehículo ni se contrastó el color original (el del interior del vehículo) con el resultante del repuntado (exterior), este dato, fácilmente constatable, hubiera bastado para evidenciar el incumplimiento o para descartarlo de raíz; por contra, la presumible infracción no mereció la atención de la Administración que no considero oportuno iniciar un expediente sancionador e indagar la presumible conducta irregular del concesionario.

De nada sirve la declaración solemne de los derechos de los consumidores y usuarios, y que se instaure un sistema de protección de los mismos atribuyendo su tutela a la Administración, cuando a la vista de un presumible incumplimiento se adopta una actitud indolente ante la conducta infractora, y se toleran comportamientos empresariales contrarios a dichos postulados.

La Legislación de Defensa de los Consumidores parte de una situación de desventaja y de desigualdad del consumidor en la relación de consumo, de tal modo que la mayor parte de los derechos se erigen en contrapesos ante la preponderancia y situación de dominio por parte del fabricante, empresario, o actor comercial. En el supuesto que estamos analizando en modo alguno son igualables las armas del comprador del vehículo y del concesionario que comercializa los productos de la multinacional fabricante del mismo, por ello se ha de considerar un hecho intrínseco a la tutela pública de los consumidores y usuarios el que se arbitren mecanismos para moderar esta diferencia, haciendo reales y efectivos los derechos reconocidos en la normativa mediante la represión de aquellas conductas que pudieran menoscabarlos.

IV. Por último, y en cuanto a la formación e información al consumidor, nos referiremos a las reiteradas solicitudes del interesado de que la controversia fuera sometida a la Junta Arbitral de Consumo.

En el informe administrativo se señala que dicha Junta actúa a demanda del propio consumidor, siempre que su intervención fuera previamente aceptada por ambas partes, circunscribiéndose ésta al arbitraje previsto en la Ley de Arbitraje 36/1988, de 5 de diciembre, y en el Real Decreto que la desarrolla 636/1993, 3 de mayo.

Es evidente por tanto la confusión del titular de la queja, que insiste en reclamar la actuación de la Junta Arbitral de Consumo ante el Servicio de Consumo de la Junta de Andalucía (Consejo Provincial de Consumo), siendo dos entes públicos completamente diferentes, uno dependiente de la Administración Local, Autonómica o Estatal



(Junta Arbitral de Consumo Municipal o Provincial, Autonómica o Nacional), y otro dependiente de la Administración autonómica andaluza (Servicio de Consumo y Comisión Provincial de Consumo), pero con diferente génesis normativo, naturaleza jurídica y competencias.

Según queda determinado en el artículo 3 del citado Real Decreto 636/1993, además de una Junta Arbitral de Consumo de ámbito nacional, adscrita al Instituto Nacional de Consumo (INC), se constituirán las Juntas Arbitrales de Consumo de ámbito municipal, de mancomunidad de municipios, provincial y autonómico que se establecerán por la Administración General del Estado mediante acuerdos suscritos a través del INC con las correspondientes Administraciones Públicas. La función de estas Juntas Arbitrales consiste en hacer viable el sistema arbitral previsto en la Ley de Arbitraje, sistema gratuito que, sin formalidades especiales, atiende y resuelve, con carácter ejecutivo y vinculante las quejas y reclamaciones de los consumidores y usuarios.

Los Consejos Provinciales de Consumo derivan de la propia Ley de Consumo Andaluza, y ven la luz por mor del Decreto 57/1987, de 25 de febrero, siendo órganos de participación de los consumidores y usuarios en Andalucía, con funciones consultivas y de asesoramiento, además de mediación y arbitraje para la solución de conflictos.

No sin cierta dificultad hemos diferenciado las diferentes instituciones públicas con competencias para la solución de conflictos en materia de consumo mediante mediación o arbitraje voluntarios, y a la vista de esta maraña normativa, y del solapamiento de funciones entre las diferentes instituciones no puede extrañar la aparente confusión en el titular de la queja. Llama la atención la semejanza en la nomenclatura de ambos entes: Junta Arbitral de Consumo y Consejo Provincial de Consumo, lo cual induce al equívoco cuando además se aprecian evidentes semejanzas en sus cometidos, en un caso meramente mediadores, y en el otro mediadores pero con la fuerza vinculante que le otorga la Ley de Arbitraje.

Como nadie utiliza aquello que no conoce, conviene destacar la falta de información suministrada al titular de la queja, y consideramos que, a falta de remisión de su solicitud a la institución que invoca en su escrito, lo prudente hubiera sido que se le informara de su ubicación en diferente Administración, su dirección, y de los modos de presentar allí su petición de arbitraje. Contrasta esto con el mutismo absoluto ante las reiteradas solicitudes, ya que el interesado manifiesta que a pesar de su insistencia la única opción que se le ofrecía era que recurriera a la jurisdicción civil (ello supone asumir los gastos inherentes a la postulación mediante abogado y procurador) sin que se le advirtiese de su error y se le orientase acerca del sistema de arbitraje previsto en la Ley.

Así pues, esta Institución procedió a formular *Recordatorio* de deberes legales y las siguientes *Recomendaciones*:

“Que a los consumidores que soliciten la mediación del Consejo Provincial de Consumo se les informe de la posibilidad de acudir ante la Junta Arbitral de Consumo para la solución de la controversia mediante pacto o laudo arbitral.

Que una vez recibida una denuncia o reclamación susceptible en cualquiera de los tipos infractores previstos en la legislación de defensa de los consumidores y usuarios, se lleven a cabo las mínimas funciones inspectoras necesarias para comprobar el incumplimiento de la normativa.

Que siendo evidente y probada una infracción por incumplimiento de las condiciones de la garantía de un bien de consumo, se ejerzan sin dilaciones las competencias sancionadoras en la materia.”

Por la Administración se asumió favorablemente el contenido de nuestras *Recomendaciones*.

En la *queja 98/2186* comparece el interesado, dándonos cuenta de las diversas reclamaciones que había formulado a causa de las deficiencias observadas en el vehículo que recientemente había adquirido en un concesionario de Huelva.

Concretamente el interesado se dirigió en primer lugar a la OMIC, debido a que no funcionaba el sistema antiarranque electrónico de su coche, procediéndose a la instalación de uno nuevo por parte de la empresa concesionaria, gracias a la mediación efectuada por el Servicio de Consumo de la Delegación Provincial Trabajo e Industria de Huelva.

Sin embargo, con posterioridad no cesó de tener problemas, unos relativos a la inclusión del citado vehículo en campaña de saneamiento y otros, en lo que constituye fundamentalmente el objeto de la presente queja, por el incumplimiento de la garantía.

En lo que a este último aspecto se refiere nos indica que, a pesar de que en las condiciones de venta del coche se preveía un servicio de asistencia en viaje por un período de dos años, a cuyo fin era poseedor de la tarjeta correspondiente, cuando requirió el mismo dentro del período mencionado por nueva avería del sistema antiarranque electrónico, le fue negado el servicio de grúa, por considerar que el vehículo no estaba cubierto por la citada garantía.

En lo que respecta a la tramitación administrativa, el interesado interpuso tanto la reclamación ante la OMIC como solicitud de mediación.

Dicho expediente fue objeto de resolución de archivo en base a los siguientes argumentos:

“Solicitada por el reclamante la celebración de un acto de mediación ante el Consejo Provincial de Consumo, la Secretaría de dicho Consejo notifica al reclamado para que manifieste por escrito a este organismo si accede o no al acto de mediación, acompañando en su caso, las pruebas documentales que obren en su poder, sin que por este se diese respuesta alguna.

El Decreto 57/87, de 25 de febrero, por el que se aprueba el reglamento del Consejo Andaluz de Consumo, regula el acto de mediación con carácter voluntario para ambas partes, disponiendo en su artículo 17 in fine, que la no contestación expresa en el plazo concedido para la misma equivaldrá a la no aceptación del acto de mediación.

Vista la Ley 5/85, de 8 de julio, de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, la Ley 26/84, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, la Ley 30/92, de 30 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, demás normas de general y pertinente aplicación y, teniendo en cuenta las competencias que a esta Consejería atribuye el Decreto 316/1996, de 2 de julio, en materia de consumo, esta Delegación ha resuelto:

El archivo del expediente por no ser posible efectuar la mediación por los motivos anteriormente especificados, pudiendo acudir las partes a la vía de los Tribunales Ordinarios para la defensa de sus legítimos intereses ...”

No conforme con dicha resolución, el interesado planteó en tiempo y forma el recurso ordinario al que se daba pie en la misma, del que transcurridos más de tres meses, no había obtenido contestación.

Admitida a trámite la queja y evacuado el correspondiente informe éste no hace más que reiterar el de la resolución remitida al interesado, y justificar la ausencia de contestación al recurso ordinario formulado, por la carga de trabajo que pesa sobre las unidades competentes de la Consejería, a la que se remitió el expediente completo.

En este punto y como primera advertencia, estimamos preciso dejar constancia de que las competencias que a esta Institución confiere su Ley reguladora, limitan nuestra intervención al análisis de

la actuación administrativa. Con ello queremos decir que no puede formar parte de nuestro cometido el examen y la resolución del conflicto individual que subyace y motiva la misma.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional de su artículo 51 se promulga la Ley 26/84, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y en el ejercicio de las competencias atribuidas en exclusiva a nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 5/85, de 8 de julio, de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

Resulta especialmente significativo el preámbulo de esta última al concretar su objeto:

«la protección del consumidor a través de una mejora en la calidad de los bienes y servicios mediante un adecuado y efectivo control de éstos, garantizando a los ciudadanos una especial protección de los intereses económicos y sociales, articulada a través de dos elementos básicos: el fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios y la actuación de las Administraciones Públicas.»

En lo que atiene a estas últimas el artículo 2 traslada al ámbito autonómico las competencias administrativas a las que antes hacíamos referencia:

«los poderes públicos de la Junta de Andalucía garantizarán con medidas eficaces la defensa de los consumidores y usuarios, dentro del ámbito de su jurisdicción y competencia.»

Lo anteriormente expuesto nos permite concluir que la actuación administrativa en materia de consumo entraña un conjunto amplio de funciones, presididas por el interés general (mejora de la calidad de bienes y servicios), que exceden con mucho del mero intento de resolución de los conflictos individuales de intereses.

Aun así, tanto el artículo 2 de la Ley 26/84, como el artículo 4 de la Ley andaluza 5/85, configuran un derecho básico de los consumidores y usuarios a la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales.

Desde esta perspectiva, retomamos la reclamación formulada por el interesado, pues una vez efectuada solicitud de mediación, el intento de la Delegación de llevar a cabo la misma no puede ser merecedor de tacha alguna. De esta forma, tal y como señala el artículo 17 del Reglamento del Consejo Andaluz de Consumo y Consejos Provinciales de Consumo, la no contestación de la solicitud expuesta en el plazo de quince días equivale a la no aceptación del acto de mediación, y no podemos olvidar que el citado requerimiento se realizó incluso en dos ocasiones.

A pesar del mandato constitucional de configurar "procedimientos eficaces" al servicio de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, muchos han considerado que difícilmente pueden calificarse de esta forma aquéllos que dependen exclusivamente de la voluntad de las partes, de manera que, faltando la anuencia de alguna, sólo queda acudir al ejercicio de las acciones correspondientes ante los órganos de la Jurisdicción ordinaria.

Sin embargo, en el supuesto que consideramos echamos de menos una más amplia información al interesado sobre los medios que tenía a su alcance para el mejor ejercicio de sus derechos. Y es que la vía de las Administraciones de consumo resulta significativamente ampliada a raíz del Decreto 636/93, de 3 de mayo, por el que se regula el sistema arbitral de consumo, el cual ofrece la posibilidad de resolver las reclamaciones de los consumidores y usuarios con carácter vinculante y ejecutivo para las partes.

Sería posible alegar en este caso que el sometimiento a dicho sistema también exige la concurrencia de la voluntad de las partes, por lo que inaceptada la mediación, no existen indicios que nos hagan pensar que se podía haber producido una eventual aceptación del arbitraje.

Sin embargo, no podemos obviar que el Decreto 636/93, de 3 de mayo, establece la posibilidad de que las empresas realicen una oferta pública de sometimiento al sistema arbitral de consumo, de forma que en estos casos, basta la mera presentación de la solicitud por parte del reclamante (siempre que sea coincidente con el ámbito de la oferta), para que quede formalizado el convenio arbitral.

Entendemos por tanto que no hubiera estado de más dar a conocer esta opción al interesado, indicándole donde puede consultar el libro registro de empresas que han realizado dicha oferta pública, así como informándole del distintivo oficial que se les otorga, a fin de que en el futuro pueda reconocerlas.

A mayor abundamiento la referencia del interesado en su escrito de queja al artículo 10 del Decreto 316/96, sobre estructura orgánica de la Consejería de Trabajo e Industria, nos revela que las aspiraciones que albergaba al presentar la reclamación superaban ampliamente la estrecha actuación administrativa realizada.

Así, una vez atribuidas las competencias de consumo al ámbito de acción de la citada Consejería, la norma citada ubica en la Dirección General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica el desarrollo de las relativas a:

«planificación, dirección, coordinación, control técnico y propuesta de ordenación, inspección y sanción que se refieran a las actividades y servicios en el ámbito del consumo de alimentos, los productos industriales y servicios...»

Dicha alusión nos pone en inmediata relación con el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Dicha potestad aparece tradicionalmente justificada en la necesidad de garantizar el mantenimiento del orden jurídico, reaccionando punitivamente frente a sus incumplimientos. De esta forma la sanción administrativa vendría a ser un medio de ejecución del cumplimiento de los deberes impuestos a los ciudadanos que, incluso para algunos, ni siquiera requiere atribución expresa, puesto que debe considerarse implícita y complementaria a la capacidad de establecimiento de dichos deberes y obligaciones.

No precisamos acudir a este último recurso en la materia que nos ocupa, puesto que la Ley 26/84, de 19 de julio, dedica su capítulo IX a la regulación de las "Infracciones y sanciones":

«artículo 32: Las infracciones en materia de consumo serán objeto de las sanciones administrativas correspondientes, previa instrucción del oportuno expediente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir.»

Al tiempo que la Ley andaluza 5/85, de 8 de julio, se remite a la misma ("legislación general vigente") para la clasificación de infracciones y régimen de graduación de las sanciones.

La apertura de un expediente sancionador no sólo se puede llevar a cabo de oficio por la Administración, una vez que tiene conocimiento de los hechos a través de la reclamación, sino que debemos considerar que ésta última actúa a modo de denuncia, y que por lo tanto, exige el desarrollo de una mínima actividad investigadora tendente a comprobar si los hechos denunciados pueden entrañar una vulneración de la normativa sobre consumidores y usuarios que resulte incardinada en algún tipo infractor. Piénsese que el R.D. 1945/83, de 25 de mayo, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, cuya aplicación se salvaguarda por la Disposición Final 1ª de la Ley 26/84, configura como infracción en materia de protección al consumidor:

«el fraude en la garantía y en el arreglo o reparación de bienes de consumo duradero por incumplimiento de las normas técnicas que regulen las materias o por insuficiencia de la asistencia técnica en relación con la ofrecida al consumidor en el momento de la adquisición de tales bienes.»

La voluntad del interesado en orden a desencadenar con su denuncia el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, se manifiesta de forma inequívoca en el escrito de recurso:

“entiendo que la mencionada empresa puede estar incurriendo de forma reiterada en infracción, tal como se recoge en el artículo 34, apartado 4 de la Ley 26/84; de manera que el archivo supondría la inhibición de la Administración, lo cual parece inadmisibles y particularmente grave por tratarse de un producto de uso generalizado y alto valor económico, reflejar una situación de clara inferioridad, dado que me veo frente a un concesionario de una multinacional del automóvil, y corresponder las competencias de inspección y sanción a la Consejería de Trabajo e Industria.”

Así, si bien esta petición no configura una obligación correlativa de la Administración de consumo de iniciar tal expediente, si genera al menos el deber de aquélla de «comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento...» (art. 11.2 del R.D. 1398/93, de 4 de agosto).

Igual reproche cabe hacer respecto a la falta de respuesta al recurso ordinario formulado por el interesado frente a la resolución de archivo.

Esta Institución ha venido reiterando cómo ésta actitud no hace más que retrasar la efectividad de los derechos de los interesados, sin que a ello obste la redacción del artículo 117 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, puesto que además de la lógica voluntad de aquéllos de agotar todas las posibilidades de defensa previas a la costosa vía judicial, no podemos olvidar que, tal y como señala la ley en su Exposición de Motivos:

«el silencio administrativo no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impide que los derechos de los ciudadanos se vacíen de contenido, cuando su Ad-

ministración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado.»

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, el informe emitido y las consideraciones realizadas, esta Institución procedió a formular a la Delegación Provincial de Trabajo e Industria en Huelva las siguientes *Recomendaciones*:

“Que a la recepción de reclamaciones en materia de consumo, informe a los reclamantes de todos los medios a su alcance para el mejor ejercicio de sus derechos, incluyendo la opción de acudir al sistema arbitral de consumo para resolver las controversias con carácter ejecutivo y vinculante. Asimismo que se les indique la posibilidad de que los reclamados hayan realizado oferta pública de sometimiento a dicho sistema, los efectos de la misma, y el signo distintivo para reconocerlas.

Que si los plazos de prescripción y caducidad previstos en el artículo 18 del R.D. 1945/1983, de 25 de mayo, lo permiten, se desarrolle una mínima actividad investigadora tendente a comprobar si la actividad denunciada entraña una vulneración de la normativa de consumidores y usuarios que resulte incardinable en algún tipo infractor, procediéndose en su caso a la incoación del correspondiente expediente.”

Por la Administración se acepta las anteriores *Recomendaciones* señalando que se dieron las instrucciones oportunas y revisado el procedimiento seguido en las reclamaciones para hacer más efectivas las actuaciones respecto de:

1. Información de todos los medios al alcance de los reclamantes para el mejor ejercicio de sus derechos.
2. La actividad investigadora para la comprobación de posibles infracciones y, en su caso, la incoación de los correspondientes expedientes sancionadores”.

## XI. SERVICIOS SOCIALES

### 1. Introducción

En primer lugar, hay que señalar que por primera vez en este Informe se excluye de esta Sección y apartado la materia de Menores, que adquiere su autónomo tratamiento en la Sección Tercera, por lo que el número de quejas en esta materia se mantiene estable en los últimos años en la horquilla 150-200 (excluidas las quejas relativas a menores). Hay que tener en cuenta que las quejas que tratamos en este apartado son las relativas o relacionadas con los servicios o prestaciones que afectan a la Consejería de Asuntos Sociales, al Instituto Andaluz de Servicios Sociales y Servicios Sociales Comunitarios, sin que con éstas se agoten las quejas de índole social, toda vez que en otros apartados de este informe se analizan otras desde otros ámbitos administrativos: programa de solidaridad, viviendas sociales, etc.

La mayor parte de las quejas se concentran en las ayudas y prestaciones económicas del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, seguidas de las referidas a búsqueda de recursos residenciales por parte de ancianos. La distribución funcional de las quejas es la siguiente:

Jóvenes	6
Ancianos	44
Disminuidos psíquicos y físicos	27
Colectivos sociales desprotegidos	25
Toxicómanos	13
Ayudas económicas	17
Pensiones asistenciales	43
Otras	19

Siguiendo la sistemática de años anteriores hemos distribuido el apartado de servicios sociales en distintos subapartados: jóvenes, ancianos, disminuidos psíquicos y físicos, colectivos sociales desprotegidos, toxicómanos, ayudas económicas y pensiones asistenciales.

Respecto al grado de colaboración, debemos destacar la *queja 98/978*, en la que se debió proceder a declarar la *actitud entorpecedora* del Dtor. de la Escuela Pública de Animación Socio-Cultural, dependiente del Instituto de la Juventud, tras solicitar en sucesivas ocasiones la información necesaria y, formulada la oportuna *Advertencia*, no se atendió la demanda de colaboración de esta Institución. Finalmente, y una vez dictada la resolución reprobatoria antes mencionada, se recibió la información requerida, de lo que dejamos la oportuna constancia en estas líneas.

### 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

#### 2.1 Derechos de los jóvenes.

Conviene destacar en primer lugar la publicación del Decreto 83/1999, de 6 de abril, sobre iniciativas de futuro para jóvenes andaluces (Decreto Joven), norma que trata de regular de una forma integral las distintas políticas que en materia de jóvenes lleva a cabo la Administración autonómica a través de sus distintos departamentos, organismos e instituciones, impulsando la participación de los jóvenes en el movimiento asociativo, estableciendo una serie de incentivos en orden a facilitar el primer empleo, promoción en el ámbito educativo de las nuevas tecnologías y prácticas en empresas, establecimiento de vías de acceso de los jóvenes a la vivienda así como actuaciones en orden a un estilo de vida saludable y uso más creativo del tiempo libre por vía de la cultura y el deporte.

Confiemos que este variado elenco de iniciativas en favor de los jóvenes sean efectivas a través de dotaciones presupuestarias suficientes y de los desarrollos necesarios en orden a su ejecución.

Por otro lado, la participación de los jóvenes en las distintas políticas sectoriales así como en la promoción de actividades y servicios que les afecten se articula a través de la creación de los Consejos Provinciales de Jóvenes por Decreto 258/1998, de 15 de diciembre, configurándose como órganos consultivos y de participación social de los jóvenes, desarrollando así una antigua previsión legal de la Ley 8/1985, de 27 de diciembre, del Consejo de la Juventud de Andalucía.

Por último, el fenómeno social de la "movida" con los consiguientes problemas de convivencia ciudadana que vienen planteando, así como cierta alarma social, ante la disyuntiva del legítimo derecho de unos ciudadanos a elegir la forma de utilizar su tiempo libre de acuerdo con sus preferencias personales, y de otra la de los que pretenden ejercer su, también y no menos legítimo, derecho al descanso, por las distintas Administraciones, Instituciones y Organizaciones se constituyó la "Mesa del Pacto por la Noche", iniciativa que desde el consenso social y la colaboración interinstitucional está provocando una serie de actuaciones que a medida que vayan consolidándose serán objeto de seguimiento por esta Institución.

Entrando en el capítulo de las quejas concretas queremos presentar la *queja 98/933* referente a la impugnación de la XXVII Asamblea de la Juventud de Andalucía, por parte del Consejo Local de la Juventud de Málaga, en el que se alegaba por estos últimos distintas presuntas irregularidades administrativas relacionadas con la convocatoria y la propia celebración de la Asamblea, entendiéndose que estas presuntas infracciones administrativas suponían una vulneración del derecho de asociación reconocido constitucionalmente (art. 22 de la Constitución Española).

Con independencia de la cuestión de fondo planteada en la queja, formalmente se circunscribía a que por el Consejo de la Juventud de Andalucía, Entidad de Derecho público creada por Ley 8/1985, de 27 de diciembre, no daba respuesta a la impugnación planteada, argumentándose por la propia Presidencia de dicha entidad que la misma Ley de creación de la Entidad en su artículo 12 dispone que los actos administrativos emanados de los órganos del Consejo serán directamente recurribles en vía contencioso-administrativa conforme a la Ley reguladora de dicha jurisdicción, debiendo añadirse a esta regulación la circunstancia de que en el momento de la impugnación aún no se había publicado la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por la Ley 4/1999, de 14 de enero, que introducía de nuevo el recurso (potestativo) de reposición existente en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

En la *queja 98/1473* el interesado se dirige a nuestra Institución en su condición de Presidente de la Asociación de Vecinos del Barrio de Loreto de Cádiz, en relación a la no inclusión de dicho barrio en el PLEMCA (Plan Especial de Empleo). Dicho Plan, que se desarrolla en varios programas, surge de la colaboración de la Consejería de Trabajo e Industria y la Diputación Provincial de Cádiz creando el Consorcio para el Plan de Empleo, del que forman parte, entre otros, el "Programa de fomento a las iniciativas de formación con prácticas de trabajo" en el que se contemplan ayudas para facilitar la integración laboral, preferentemente de jóvenes desempleados, mediante el desarrollo de proyectos que permitan el aprendizaje de un oficio en alternancia con un período de prácticas relacionadas con el mismo, correspondiendo a los Ayuntamientos la definición y concreción de las zonas de actuación.

## 2.2 El derecho a la protección social de los ancianos.

Se impone en este apartado hacer una referencia expresa a la Ley 6/1999, de 7 de julio de atención y protección a las personas mayores, norma que supone un paso adelante a la anterior ley autonómica 2/1988, de 4 de abril de Servicios Sociales de Andalucía, que configurando un Sistema Público de Servicios Sociales especifica como una de las áreas de actuación la dirigida a la atención y promoción del bienestar de la vejez.

La Ley andaluza de Atención y Protección a las Personas mayores, norma de contenido eminentemente social, nace con el objetivo fundamental de impulsar el bienestar de nuestros mayores, velar por su suficiencia económica, procurar su integración por vía de participación en la sociedad, prevenir situaciones de maltrato y desasistencia, favorecer el movimiento asociativo de mayores, en suma, sensibilizar a la sociedad para que todos seamos conscientes de que tenemos que procurar el bienestar de los mayores promoviendo una actitud de solidaridad hacia las personas que tienen, por su situación de dependencia, unas necesidades de atención y protección.

Aborda, igualmente, la Ley un auténtico catálogo de derechos y deberes de los usuarios de los servicios y centros de los servicios sociales.

Por último, junto a la existencia de otros instrumentos de planificación que inciden en el sector de mayores (Plan Gerontológico Nacional, Plan Andaluz de Salud, Plan de Servicios Sociales de Andalucía) la Ley prevee como instrumento de política integral dirigida a las personas mayores el Plan de Actuación Integral para las Personas mayores.

Las Naciones Unidas designaron el año 1999 como el “Año Internacional de las personas mayores” pretendiendo con ello avanzar hacia una sociedad para todas las edades, una sociedad en la que todas las personas, con independencia de su edad, participen activamente.

En los países industrializados se ha producido en las últimas décadas del siglo un fenómeno de enorme repercusión social: el envejecimiento estructural de la población debido a un aumento de la esperanza de vida y a un índice de natalidad reducido. Este fenómeno tiene indudables consecuencias en el incremento de los servicios sociales, en el sistema de financiación de pensiones, en el sistema de salud o en el educativo.

En Europa el número de personas mayores de más de 60 años ha aumentado en más de un 50% en los tres últimos decenios. Las previsiones demográficas apuntan a que en el año 2020 vivirán en la Unión Europea entre 88 y 100 millones de personas mayores, de las cuales entre 17 y 22 millones –el 25% del total– tendrán más de 80 años de edad.

España se incorpora también a una natalidad muy exigua, que se sitúa entre las más bajas del mundo, con una tasa de fecundidad de 1,3 hijos por mujer, cifra que queda muy por debajo del reemplazo generacional –2,1 hijos por mujer– y también por debajo de la media europea.

La acentuación acelerada del envejecimiento demográfico español y andaluz en los últimos años, se funda en dos datos notorios e incontestables, el aumento de la supervivencia de la población de más edad y el descenso de la fecundidad. Por un lado el descenso de la fecundidad determina una disminución de las personas de menor edad dentro de la pirámide de población, y por otro, el aumento de la supervivencia de las personas de más edad se conecta con la reducción de la mortalidad de edades avanzadas produciéndose así un aumento de las personas mayores. La concurrencia de estos dos factores es lo que ha dado pie a algunos a hablar de un futuro “hongo poblacional”, en lugar de “pirámide poblacional”.

Esta situación ha sido objeto de tratamiento por la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales del Senado, que a través de una Ponencia

especial creada en su seno para el “estudio de la problemática del envejecimiento de la población española” concluye, entre otras cosas, lo siguiente:

### a) Situación demográfica:

Que desde el Gobierno de la Nación se impulsen las medidas de todo tipo necesarias para la realización de aquellos estudios que valoren de forma secuencial el fenómeno demográfico del envejecimiento poblacional, estableciendo las previsiones de futuro a la vez que transmitiendo aquellas informaciones que permitan mantener este proceso dentro de unos niveles adecuados, tanto en lo que se refiere a su progresión, como en aquellos que hagan referencia a las respuestas de todo tipo que el Estado deba brindar a través de las distintas Administraciones.

### b) Pensiones:

En todo caso, resulta importante profundizar en la estabilidad y unidad del Sistema, desde el necesario compromiso entre Administraciones e interlocutores sociales, a fin de garantizar tanto la viabilidad económica del mismo como el acceso equitativo y solidario y suficiente de todos los españoles a éste.

### c) Salud y Asistencia Sanitaria:

– Las distintas Administraciones competentes deben intensificar las campañas de prevención y promoción de la salud, así como de prevención de riesgos y accidentes en este colectivo.

– Para responder a esta demanda asistencial se hace preciso profundizar adecuadamente en la formación de nuestros profesionales, fundamentalmente, en atención primaria, en las áreas de geriatría y gerontología, así como en la protocolización de la atención al anciano en este nivel asistencial.

– Ello debe ir unido a la consecución del objetivo de mantenimiento en su domicilio de las personas mayores enfermas, con el fin de que reciban en este entorno toda aquella atención sanitaria, primaria o especializada, que en muchos casos aún se les presta en el medio hospitalario.

– En el nivel de la asistencia especializada entendemos necesario incrementar todas aquellas actuaciones dirigidas específicamente a la atención a los mayores como puedan ser los equipos de valoración y cuidados geriátricos, los hospitales de día geriátricos, las unidades de hospitalización de agudos, unidades de convalecencia, etc.

– Para que todo ello pueda ser posible a la vez que efectivo, se hace preciso lograr una mayor y mejor integración y coordinación de los servicios sanitarios, entre sí, y con los servicios sociales, de forma que se ofrezca a nuestros mayores un servicio integral dentro de su ámbito territorial.

### d) Servicios Sociales:

– Se ha de establecer la necesaria coordinación administrativa (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Administraciones Locales), fundamentada en la realidad social de cada demarcación. La Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales representa el marco adecuado para este fin.

– Deben realizarse campañas divulgativas a través de las cuales se informe a los mayores acerca de sus derechos.

– Se deben potenciar todas aquellas facetas que contribuyan al desarrollo del voluntariado social y su participación activa en la atención a los mayores.

– Los alojamientos o estancias diurnas, las viviendas tuteladas y los alojamientos alternativos representan instrumentos válidos con los que acercar los servicios sociales al mayor, que hay que potenciar.

– En cualquier caso, el objetivo prioritario se establece en mantener al mayor en su entorno, facilitando los medios precisos para que el domicilio habitual reúna las condiciones necesarias para tal fin.

– Como complemento a ello, resulta conveniente fomentar la convivencia solidaria, la autonomía y la ayuda mutua a través de las

viviendas tuteladas y viviendas compartidas, propiciando políticas de acogimiento familiar.

– En cualquier caso, el servicio de ayuda a domicilio representa un elemento clave para propiciar la permanencia de las personas mayores en su entorno. Tal servicio necesita de una adecuada formación del personal que lo brinde, ya sean profesionales o voluntarios, que debe llevarse a cabo de forma reglada.

– Complementariamente, hay que seguir desarrollando los servicios de teleasistencia dirigidos especialmente a mayores con algún grado de incapacidad o con algún tipo de riesgo sanitario.

– Juegan un papel importante en el mantenimiento del mayor en su entorno la extensión de instituciones como los hogares, clubes y servicios de estancia diurna, que facilitan la comunicación entre ellos, ejercitando a su vez una terapia ocupacional.

– Si bien el objetivo prioritario se centra en mantener al mayor en su entorno, las distintas Administraciones deben poner a su servicio las plazas residenciales necesarias, para que aquellos que así lo precisen, fundamentalmente, en situaciones de dependencia, puedan acceder a las mismas sin que exista ningún tipo de discriminación social, cultural o económica.

– No debemos olvidar, por último, el papel que la familia juega en la atención al mayor. Una actitud positiva que se ha de fomentar desde las Administraciones públicas mediante el otorgamiento de ventajas fiscales y laborales, la formación continuada y los programas de estancias temporales.

#### e) *Cultura y ocio:*

– Fomentando el acceso a la formación primaria, media y superior de las personas mayores interesadas en ello.

– Facilitando el acceso de los mayores a las diferentes manifestaciones culturales.

– Continuando con todas aquellas actividades ocupacionales que en su medio o a través del turismo puedan interesarles.

#### f) *Participación:*

– Fomentar y facilitar el asociacionismo y la participación social y política de los mayores, fundamentalmente, en aquellos capítulos que les afectan más directamente.

– Fomentar y facilitar el proceso de democratización de los centros destinados a personas mayores, incrementando su presencia en la toma de decisiones y en los programas a desarrollar.

– Fomentar fórmulas que permitan, de una parte, preparar la separación de la actividad laboral de forma paulatina y progresiva y, de otra, facilitar la creación de nuevos puestos de trabajo, mediante el empleo de fórmulas que permitan el mantenimiento de niveles de actividad laboral para aquellos mayores que así lo deseen.

#### g) *Dependencia:*

Impulsando el Gobierno, conjunta y solidariamente con las distintas Comunidades Autónomas, las medidas legislativas y de orden económico y social que garanticen y cubran la atención social a los mayores en aquellos casos en los que, por distintas causas, se vean sometidos a algún grado de dependencia.

#### h) *Demencias seniles:*

– Garantizando el derecho a una asistencia sociosanitaria correcta, estableciendo los planes de actuación precisos, dotándolos de suficiencia económica y formando adecuadamente a los profesionales que deban prestarla.

– Ayudando a las familias que deban atender a este tipo de enfermos con las medidas informativas, formativas y económico-sociales necesarias.

– Procediéndose a una revisión del procedimiento de declaración de incapacidad para este tipo de personas, en el sentido de mejorar la protección del mismo, valorándose la creación de la figura del tutor.

– Reformándose la legislación vigente en aquellos principios que puedan abrir puertas a interpretaciones jurídicas que pudieran limitar los derechos de los mayores en referencia a los casos de internamiento por razón de trastorno psíquico.

– Protegiendo los derechos fundamentales de los mayores internos en centros de carácter psiquiátrico mediante normativas adecuadas.

Entrando en las quejas concretas, que no son sino un mero reflejo de las carencias del sistema de servicios sociales frente a las necesidades de nuestros mayores, vuelven a plantearse las quejas relativas a las exclusiones del Servicio de Ayuda a Domicilio, listas de espera para acceder a una plaza residencial y denuncias de irregularidades en relación a la organización y funcionamiento de los centros.

Comenzando con aquellas quejas que han sido objeto de *Recomendación*, traemos aquí a colación la *queja 98/1077*, en la que un vecino de Málaga, nos manifestaba que no le habían admitido en una residencia para la tercera edad al carecer de la puntuación requerida, y todo ello a pesar de su avanzada edad (73 años), que vive solo, y que sus recursos económicos son muy limitados.

Admitida a trámite y recabado el correspondiente informe al Instituto Andaluz de Servicios Sociales, se nos contesta en los siguientes términos:

“(…) Para las residencias que solicita, hay bastantes solicitudes con mayor puntuación que el interesado, porque sus posibilidades dependen de la disponibilidad de plazas en las residencias solicitadas, encontrándose su solicitud en lista de espera por orden de puntuación. (…).”

En función de los hechos y circunstancias anteriormente expuestas y a la vista del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, interesa realizar las siguientes consideraciones:

#### I. Derecho a la protección social.

El proceso constituyente hizo aflorar a nuestro Texto Constitucional las preocupaciones y demandas sociales más anheladas por los ciudadanos, proyectándolas como derechos o como principios de actuación pública. No cabe duda que uno de los problemas a los que fue sensible nuestra Constitución fue el que representaba la asistencia social a la tercera edad, y así, entre los "principios rectores de la política social y económica" se encomienda a los poderes públicos la misión de «asegurar la protección social de la familia», «realizar una política de integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos», y en lo que aquí fundamentalmente interesa, «promover el bienestar de la tercera edad» (arts. 39.1, 49 y 50).

Estos artículos se encuentran ubicados en el capítulo tercero del título primero de la Constitución, entre los principios rectores de la política social y económica. Según el artículo 53.3:

«El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo tercero, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con las Leyes que los desarrollen.»

Mucho se ha escrito sobre los derechos sociales reconocidos en el capítulo tercero del título I de la Constitución, aunque hay que advertir tal como ya hizo García de Enterría en su "Curso de Derecho Administrativo" que la Constitución enuncia efectivos preceptos normativos y no meros principios programáticos. Esto no empece el que todos los apartados de la Constitución tengan los mismos efectos jurídicos. Hay una gradualidad, sin duda, en los mismos. Así, en la cúspide del despliegue efectivo de consecuencias están los derechos fundamentales y libertades públicas, más abajo se encuentran las disposiciones organizativas y finalmente estos principios rectores de la política social y económica, todo ello en base fundamentalmente a la tutela que les presta nuestro Ordenamiento.

No nos entretendremos ahora en definir el alcance normativo directo del mandato a los poderes públicos de asistencia y protección social para nuestros mayores, pues existe a nuestro juicio suficiente legislación de desarrollo de los referidos artículos constitucionales para perfilar en algo su contenido y efectividad.

En efecto, la Ley 2/1988, de 4 de abril (BOJA núm. 29, de 12 de abril) de Servicios Sociales de Andalucía, asumió entre sus principales áreas de actuación «la atención y promoción del bienestar de la vejez» (art. 6.3), previendo la creación de unos Servicios Sociales Especializados, encargados de atender a «determinados sectores de la población que, por sus condiciones o circunstancias, necesitan de una atención específica» (art. 11.1º). Entre estos sectores, cita expresamente a "la tercera edad", con el objeto de «promover su integración y participación en la sociedad, favoreciendo su mantenimiento en el medio habitual, y evitando su marginación» (art. 11.2º). A este fin establece la implantación de una serie de equipamientos que subordina a las disponibilidades presupuestarias, aludiendo entre otros, a las residencias, destinadas como «equipamiento sustitutivo del hogar, a aquellas personas sin hogar o que se encuentren con problemas graves de convivencia» (art. 12.4).

II. Derecho del interesado a obtener plaza en una residencia para la tercera edad.

Conforme a lo expuesto hasta ahora, no queda duda que el ordenamiento jurídico reconoce para los ancianos el derecho a obtener prestaciones sociales —entre ellas centros residenciales sustitutivos del hogar— en supuestos de necesidad, mucho más si éstas lo son a demanda de los propios ancianos.

Conviene hacer una exégesis del derecho a la asistencia social, en concreto del derecho a obtener plaza en una residencia para la tercera edad, destacando dos notas esenciales del mismo, a saber, su carácter individual y su naturaleza de servicio público.

En cuanto derecho individual, puede ser invocado por cualquier ciudadano, bastando para ello que reúna los requisitos que lo delimitan. En nuestro caso, el anciano titular de la queja lo cumple, pues tratándose de una persona de avanzada edad su situación económica, social, y familiar es de extrema precariedad. Nuestro anciano se las ha de ingeniar para sobrevivir con las 40.000 pesetas mensuales que obtiene de su pensión, con el agravante que vive solo, sin nadie que lo asista y acompañe, sintiendo sobre sí la losa de la soledad con sus perniciosos efectos sobre su estado de salud y bienestar.

Visto desde la perspectiva de la Administración el derecho a la asistencia social se configura como un servicio público ya que obliga al organismo público competente a dotarse de los medios materiales y personales necesarios para su efectividad, de modo que quede garantizada una prestación de calidad con la cantidad y continuidad suficiente.

Pues bien, aquí es donde quiebra el derecho reconocido en la Constitución, pues de nada sirve su solemne declaración, ni que el anciano reúna las condiciones para su ejercicio, ni que lo haya solicitado expresamente, si en definitiva la Administración carece de los recursos necesarios para hacerlo efectivo.

La respuesta de la Administración a la solicitud de residencia no puede ser más decepcionante, pues asumiendo que el anciano reúne los requisitos para su disfrute se niega esta posibilidad achacando que existen más personas en la misma situación, en lista de espera, a las que todavía no se les ha podido ofertar una plaza residencial, y ni siquiera se informa de una fecha aproximada de ingreso, ni se ofrece otra alternativa que la paciencia, eternizando el tiempo de espera. El titular de la queja nos comentaba:

“... Llevo diez meses de larga espera y ante la urgencia de mi caso solicité en varias ocasiones información pero lo único que me dicen es que tengo 120 puntos, y que estoy en lista de espera, pero nadie puede concretarme el tiempo que seguiré en esta situación ...”

III. Lista de espera consolidada.

La carencia de plazas residenciales para personas mayores no es un asunto novedoso, ni siquiera exclusivo de nuestra Comunidad Autónoma. El Defensor del Pueblo del Estado tuvo ya ocasión de abordar este tema en un informe especial del año 1990, en el que formulaba, entre otras, la siguiente *Recomendación*:

“... Dada la insuficiencia de plazas de atención residencial de la tercera edad, sería necesario que las distintas Administraciones Públicas acentuaran los esfuerzos para cubrir esta carencia, por medio de la creación de plazas en centros propios o de la cooperación con el sector privado, a través de la aplicación de medidas tales como la técnica subvencional o la acción concertada ...”

En esta Institución también ha sido un lugar común las reiteradas quejas de ciudadanos por falta de residencias, en concreto en el Informe al Parlamento del año 1992 incidimos en el déficit de plazas residenciales e hicimos hincapié en la necesidad de una mayor oferta de plazas para asistidos, con ocasión de la tramitación de oficio de la *queja 92/1811*, dado que, en función de los datos estadísticos disponibles, la población anciana mayor de 75 años en Andalucía había alcanzado un volumen considerable.

En el Informe de 1995 volvimos a analizar el problema, esta vez con mayor detenimiento, y hubimos de concluir reiterando la necesidad de incrementar la oferta de plazas residenciales, enfocando el problema desde esta nueva perspectiva:

“... La auténtica razón de fondo que da origen a unas residencias carentes de los servicios necesarios para el cuidado de los ancianos es la insuficiencia de plazas residenciales de que adolecen las estructuras administrativas de servicios sociales. El déficit de plazas, materializado en unas ingentes listas de espera, provoca que la demanda se desplace hacia otros sectores, en busca de una solución a corto plazo. Sin embargo, la escasez de recursos económicos de muchos ancianos y de su entorno familiar hace inviable su incorporación a plazas ofrecidas por empresarios privados, pues el coste que ocasiona el establecimiento de unos servicios adecuados, unido al propio beneficio empresarial, determinan un precio al que aquellos no pueden hacer frente. Ante esta situación nunca faltan individuos que estén dispuestos a aprovechar esta coyuntura para "hacer negocio", ofreciendo plazas a precios más asequibles, pero que, como contrapartida, no cuentan con los servicios imprescindibles para garantizar la correcta atención a los ancianos (...) Cuando estas circunstancias se extreman, las residencias se convierten en auténticos "aparcamientos humanos", donde se depositan a los ancianos hasta su fallecimiento.”

Transcurridos algo más de veinte años de Constitución, y tres menos de Estatuto de Autonomía, el problema de la carencia de Centros Residenciales para la Tercera Edad no puede achacarse a una coyuntura social o económica, pues ejercicios presupuestarios han existido para enderezar la situación sin que al día de hoy existan recursos suficientes para ofrecer una plaza residencial al anciano que viéndose necesitado así lo demanda.

Nuestro anciano solicitó residencia para cualquier lugar de Andalucía, con preferencia en Málaga, y estando incluso dispuesto a alejarse de su entorno conocido, ni siquiera esto sirvió para que la Administración fuese capaz de ofertarle una plaza residencial, asumiendo una carencia de medios que hemos de calificar de insostenible.

La negativa o imposibilidad de facilitar una plaza residencial al anciano titular de la queja, ha de merecer la censura de esta Institución, al estimar que con este proceder se vulnera su derecho consti-

tucional a disfrutar de asistencia social, y del bienestar acorde a sus últimos años de vida.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, el informe emitido y las consideraciones realizadas, esta Institución formuló *Recordatorio* de deberes legales, así como las siguientes *Recomendaciones*:

“1. Que se facilite al interesado, a la mayor brevedad posible, una plaza en un Centro Residencial para la Tercera Edad.

2. Que se adopten medidas para habilitar mayor número de plazas residenciales adaptando la oferta a la demanda existente, de forma que la lista de espera se reduzca a unos tiempos de espera razonables.”

Por la Administración no se acepta el contenido de la *Recomendación* argumentando que existen otras personas en situaciones familiares, de salud, vivienda y edad de mayor precariedad, instando a que por el solicitante, con varios hijos con la obligación de atenderlo, utilice otros recursos intermedios como son los Centros de Día.

En la *queja* 99/226 compareció un anciano de 70 años, para participarnos su situación, caracterizada por el hecho de vivir solo en un pequeño estudio y sin familiares cercanos que puedan socorrerle.

Nos indicaba que padece una cardiopatía isquémica crónica, y su médico le ha recomendado no permanecer más en esta situación de aislamiento por el peligro que conlleva para él.

Debido a su enfermedad, presentó solicitud para ingreso en residencia de la tercera edad, limitada en principio a Málaga, Estepona o Torremolinos, y más tarde extendida a todo el territorio de nuestra Comunidad Autónoma.

Sin embargo su requerimiento no fue atendido porque no alcanza puntuación suficiente. Según el interesado el problema radicaba en que percibe una pensión de 118.472 ptas., pero no se tiene en cuenta que debe abonar a su ex-mujer un importe mensual de 26.827 ptas. en virtud de sentencia judicial, de manera que la cantidad que le queda no basta para poder costearse una residencia privada.

Considera que el haber estado toda su vida trabajando, y por tanto, cotizando, se convierte en un lastre a la hora de disfrutar de una serie de servicios, entre los que se incluyen no sólo el que ahora solicita, sino otros como el programa de termalismo social, viajes, etc.

Admitida a trámite y recabado informe, la Administración contesta lo siguiente:

“El expediente se inicia con la presentación de la solicitud de ingreso en la Delegación de la Consejería de Asuntos Sociales en Málaga el 29 de abril de 1998, con la documentación correspondiente...

El 8 de julio de 1998 el expediente es baremado por la comisión técnica en aplicación del baremo en vigor, aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 8 de enero de 1986, obteniendo una puntuación de 101 puntos.

El 16 de septiembre de 1998 tiene entrada escrito del Coordinador de la Delegación de Bienestar Social del Excmo. Ayuntamiento de Benalmádena al que adjunta escrito del interesado, por el que amplía su solicitud a todas las residencias de Andalucía, e informe médico.

El 24 de septiembre de 1998 la Comisión reconsidera su expediente con los documentos aportados y obtiene una puntuación de 111 puntos, lo que se le comunica el 29 de septiembre de 1998, aunque por error se le indica que son 101 puntos, circunstancia que se subsana con un nuevo escrito en el que ya sí se señala la puntuación correcta.

La puntuación obtenida no ha dado lugar a ser incluido en lista de reserva de ninguna residencia solicitada, por haber otros residentes con mayor puntuación.

En el momento de emitir este informe hay una lista de espera para plazas de válidos con más de 111 puntos, que asciende a un total de 1290 solicitudes, por lo que las posibilidades de ingresar son remotas.”

Relatados los hechos y el contenido del escrito informativo de la Administración, nos corresponde en este momento ponerlos en relación con la normativa aplicable al caso para después extraer las conclusiones pertinentes.

#### I. El Derecho a la Protección Social.

Ya en la anterior queja se ha expuesto el marco constitucional, estatutario y legal que gira alrededor de estos principios y derechos.

Así, si bien de su análisis no puede desprenderse el establecimiento de un auténtico catálogo de derechos, puesto que se dedica fundamentalmente a efectuar declaraciones de intenciones, fijación de objetivos, y asunción de una serie de principios básicos inspiradores de su actuación; sí puede decirse que configura un derecho genérico a una protección social en abstracto, que podrá tener distinto alcance en función de los recursos que se destinen a la misma, pero que al menos habrá de tener un contenido mínimo que justifique su existencia.

No olvidemos que el artículo 2 de la citada ley contiene como primer principio el de responsabilidad pública, es decir, que determina la adscripción por los poderes públicos de recursos humanos y técnicos adecuados a la consecución de los objetivos propuestos, de manera que será preciso un mínimo de asistencia que dote de contenido las previsiones legales.

#### II. La alternativa residencial.

En este punto la Ley 2/88, de 4 de abril, a la que antes hemos hecho referencia, una vez superado el primer nivel de intervención que suponen los servicios sociales comunitarios, estructura un segundo nivel prestacional que viene constituido por los denominados Servicios Sociales Especializados, en cuanto «dirigidos hacia determinados sectores de la población que, por sus condiciones o circunstancias, necesitan de una atención específica» (art. 11).

Definido el colectivo de personas de la tercera edad, como objeto específico de atención de los Servicios Sociales Especializados, la ley pone al servicio de los fines de integración y participación social de los mismos, una serie de instrumentos entre los que destacan los centros residenciales, configurados como «equipamientos sustitutivos del hogar para aquellas personas que lo precisen, temporal o permanentemente, por las circunstancias que en ellas concurren» (art. 12).

¿Qué factores resultan determinantes de dicha necesidad? Pues bien, si nos atenemos a las circunstancias relatadas en el baremo de admisión de beneficiarios en centros residenciales para la tercera edad, dichos factores guardan relación con el grado de incapacidad física y psíquica, así como con la edad, las condiciones de la vivienda y las situaciones socio-familiar y económica.

No resulta difícil predicar la aplicación de elevadas puntuaciones respecto de algunos de los apartados antes señalados, pues para ello bastaría retomar el análisis los hechos expuestos al principio de nuestra exposición, circunstancias que por otro lado no resultan discutidas en el propio informe administrativo. Estamos considerando la situación que padece un hombre que vive absolutamente solo, que no tiene familiares en el municipio que le puedan auxiliar, y que además sufre una enfermedad cardiovascular que le coloca en una posición de riesgo permanente, ante lo cual le ha sido indicado por lo facultativos que le atienden que no permanezca más en esta situación de aislamiento.

De esta manera, la falta de concordancia entre la acreditada necesidad del interesado y la denegación de su condición de residente en un centro de la tercera edad, obedece exclusivamente a la insufi-



ciencia de la puntuación alcanzada después de la aplicación del citado baremo.

No cabe duda de que la valoración de las solicitudes a través de la aplicación de un baremo, introduce un criterio de racionalización en la priorización de las mismas, que por otro lado viene exigido por una natural limitación de los medios.

Sin embargo, no podemos olvidar que la puntuación que se requiere no viene establecida con un carácter fijo, sino que oscila en función de la disponibilidad de plazas vacantes en los centros.

Ante esto, es preciso considerar que la obtención de una puntuación significativamente elevada por parte del interesado, lejos de resultar meramente indicativa de esa natural limitación de medios, lo que revela es una absoluta insuficiencia de los instrumentos que la Administración pone al servicio de la satisfacción del derecho a la protección social de los ciudadanos, hasta el punto de que situaciones que se manifiestan gravísimas en virtud de la puntuación obtenida, permanecen desasistidas.

No es posible obviar la respuesta administrativa que señala la existencia de una lista de espera que incluye más de mil solicitantes por delante del interesado, y el propio reconocimiento que realiza la Administración en el sentido de que las posibilidades de ingreso del interesado son remotas.

No está de más llamar la atención en este momento sobre la labor reiterada de esta Institución poniendo de manifiesto cómo los recursos sociales de atención a los necesitados, que tienen un adecuado apoyo jurídico-constitucional, precisan sin embargo para su efectiva implantación de un importante incremento de las dotaciones presupuestarias.

En el ejercicio de nuestra actividad hemos tenido ocasión de resaltar la escasez de plazas residenciales para los mayores que se encuentran en situación de necesidad, así como el enorme desequilibrio existente entre la demanda y el número de plazas que se ofertan, en un intento de provocar una reacción administrativa que incremente los recursos y permita superar el estado actual.

### III. Conclusiones.

– La Ley 2/88, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, determina la creación de un sistema público de servicios sociales que ponga a disposición de las personas mayores (entre otras), recursos, acciones y prestaciones para el logro de su desarrollo y la atención y promoción de su bienestar. De esta manera, la actuación administrativa que a ello se dirija, habrá de tener un alcance mínimo que dote de contenido dicha previsión legal.

– La puesta en relación de los criterios que determinan el acceso a la prestación requerida, y las circunstancias que concurren en el caso concreto, arroja como resultado la acreditación de la necesidad de la prestación para el interesado, así como la concurrencia en el mismo de los requisitos que lo caracterizan como beneficiario de aquélla.

– La insuficiencia de puntuación alcanzada por el interesado, para convertirse en residente de un centro para la tercera edad, revela una absoluta parquedad de recursos que difícilmente resultan compatibles con el mínimo prestacional que supone dotar de contenido a las previsiones legales antes señaladas.

Así pues, a la vista de lo anteriormente expuesto, esta Institución procedió a formular al Instituto Andaluz de Servicios Sociales *Recomendatorio* de deberes legales, así como las siguientes *Recomendaciones*:

“1. Que por ese Organismo se lleven a cabo las medidas precisas, para que se garantice la adecuación de los recursos financieros, humanos y técnicos a la consecución de los objetivos asignados a los Servicios Sociales Especializados.

2. Que se garantice el derecho a la protección social, que se concreta en la prestación de residencia de la tercera edad para el interesado.”

Respecto a la primera de las *Recomendaciones* por el Instituto Andaluz de Servicios Sociales se contesta que anualmente se dedican importantes partidas a la construcción, reforma, adaptación y equipamiento de centros residenciales. En relación a la segunda, discrepa de la opción residencial, al entender que el problema de aislamiento o soledad debe ser atendido por un servicio de teleasistencia nocturna.

En relación al programa de Bonificación del Transporte Interurbano para mayores y pensionistas iniciado en el año 1993, ya tuvo ocasión esta Institución de dictar el ejercicio anterior *Recomendación* en el sentido de que la Administración activara el sistema de convocatoria a fin de evitar las discriminaciones que se venían produciendo desde la suspensión de hecho desde 1996 de las mismas para los nuevos beneficiarios.

Justo es reconocer ahora que por la Consejería de Asuntos Sociales mediante Orden de 14 de abril de 1999 se abre de nuevo el plazo en orden a la obtención de la Tarjeta de Transporte Bonificado, bonificación que según datos de la propia Consejería alcanza a un total de 362.783 andaluces.

### 2.3 Los derechos de los colectivos sociales desprotegidos.

Si hay un mínimo común denominador en todos estos colectivos de desprotegidos, marginados, sin techo, etc., es el de su pobreza, pobreza que no puede ser planteada como un hecho social inevitable, sino que requiere de la atención de la sociedad en su conjunto, y de las Administraciones Públicas en especial, pues si algún rasgo define el Estado Social es precisamente el compromiso de los poderes públicos en crear las condiciones para que la proclamación solemne de los derechos de los ciudadanos se acompañe de medidas concretas que los hagan realidad o, sencillamente, exigibles.

Así, aunque desde un punto de vista estrictamente jurídico pudiera argumentarse que la pobreza, en sí misma considerada, no implica una vulneración de un determinado derecho o libertad, nuestra experiencia nos enseña que es un fenómeno social generador de desigualdades y que tiende a inutilizar los derechos constitucionalmente reconocidos. Al ciudadano de poco le vale el reconocimiento formal de un derecho, si tiene vetados los instrumentos para su ejercicio. Esta situación propicia, por tanto, que cada vez sea mayor la distancia existente entre el estatuto jurídico del ciudadano y su realidad social.

La pobreza, además, arrastra un problema tras de sí, cual es que son muchas y nuevas las formas de pobreza que la sociedad actual viene generando. La pobreza y el alejamiento de capas sociales de ciudadanos de los circuitos de integración va creando una progresiva marginación muy difícil de evitar. La peor de las consecuencias de esa pobreza es la exclusión social y la marginación de estas personas de las vías en las que los ciudadanos progresan y desarrollan sus actividades con la dignidad y cobertura existencial de las que son titulares.

Sin embargo, no es justo descansar la lucha contra la pobreza que nos rodea, en todas sus formas, sobre agentes públicos. Los problemas de calado social afectan y responsabilizan a la sociedad en su conjunto.

Bien es verdad que, por un lado, los poderes públicos ostentan una enorme responsabilidad, que le viene dada por sus funciones constitucionales, como ya se ha comentado. Pero, por otra parte, lo que venimos en llamar la sociedad civil ha de asumir su papel protagonista contra la desigualdad y la injusticia.

En cuanto a estos colectivos sociales, ya esta Institución ha abogado en distintos foros por la necesidad de crear un marco normativo o disposición legal que aborde la regulación de los derechos de estos ciudadanos desde una perspectiva integradora, asegurando así respuestas uniformes y coordinadas por parte de todos los sistemas públicos que atienden a este sector social.

La práctica totalidad de las quejas presentadas en este ejercicio están relacionadas con los mendigos o marginados sin hogar, bien porque se le ha planteado algún tipo de problema en el acceso a un albergue municipal, bien porque las condiciones materiales o funcionales de estos albergues no son correctas.

Entre las quejas presentadas tan sólo destacaremos una, que en total de 16 (*queja 99/580 a queja 99/595*) comparece un grupo de usuarios habituales del albergue municipal para realizar una serie de denuncias sobre sus instalaciones y servicios.

Así en primer lugar se lamentan de que solamente existen dos servicios para alrededor de 84 personas, y que uno de ellos lleva cerrado y sin funcionar unos siete u ocho meses, encontrándose el otro en un estado lamentable, pues las cañerías son tan viejas que a veces el agua y los residuos inundan las instalaciones. Por otro lado no existe ningún servicio específicamente destinado a las mujeres.

También se quejan del estado de las duchas y de que normalmente no tienen agua caliente.

Nos indican que la calefacción no funciona y que se precisa un servicio de limpieza durante los fines de semana, pues una sola persona no puede atenderlo si al mismo tiempo tiene que hacer también la comida.

Tras las correspondientes entrevistas con los responsables del citado Albergue, éstos se comprometen a subsanar las deficiencias denunciadas, indicándonos a los pocos días que habían comenzado las obras para poner más servicios higiénico-sanitarios y que se estaban realizando las pruebas de agua caliente y calefacción.

A la vista de la información facilitada por la Administración, y considerando que el asunto por el que los interesados acudieron a esta Institución se encontraba en vías de solución, dimos por finalizadas las actuaciones en los citados expedientes de queja.

#### **2.4 El derecho a una prestación social.**

Encabezamos el Informe del año pasado exponiendo la problemática de los partos múltiples en relación a la *queja 96/2871*, en que esta Institución sugería a la Consejería de Asuntos Sociales que en desarrollo de los Servicios Sociales en Andalucía y de la Ley de los derechos y la atención al menor, se planifiquen y coordinen con la Administración Local las prestaciones sociales en los supuestos de parto múltiple.

El propio parlamento de Andalucía en sesiones plenarias de 24 y 25 de febrero de 1999 aprobó una Proposición no de Ley en Pleno, relativa a la Protección y Atención a los supuestos de hijos nacidos de partos múltiples en la que se instaba al Gobierno autonómico a:

“1. Que se arbitren las medidas que garanticen una actuación integral en la atención y protección de las familias con hijos nacidos de partos múltiples, que contemplen ayudas complementarias en educación, vivienda, sanidad y servicios sociales.

2. La regulación de los supuestos de partos múltiples, y a la asignación de una ayuda económica para estos supuestos, estableciendo los baremos y medidas que garanticen la necesidad social en los mismos.

3. Que la ayuda económica tenga vigencia desde 1999 en el marco del presupuesto de la Junta de Andalucía para este año, habilitándose en el presupuesto la cantidad necesaria para atender este acuerdo y estableciéndose para los siguientes años en la convocatoria anual de ayudas de la correspondiente Consejería. A estas ayudas tendrán acceso todas las familias andaluzas que tengan hijos menores, fruto de parto múltiple.”

En este punto conviene destacar la prestación económica de pago único por parto múltiple establecida por el Real Decreto-Ley 1/2000,

de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social.

Siguiendo este orden de cosas, en relación a la protección familiar y en concreto a las Familias Numerosas, se presentó la *queja 99/2142* en la que el padre de familia alega la indefensión que padece ante las automáticas renovaciones del título de Familia Numerosa como consecuencia del cumplimiento de 25 años de edad por parte de los hijos, estén estos emancipados o no y permanezcan o no en el domicilio familiar a cargo de los padres.

Respecto a la primera cuestión planteada sobre la necesidad de instruirle un procedimiento administrativo para retirarle los hijos que vayan cumpliendo los 25 años de edad del libro de familia numerosa, se le indica que las renovaciones del libro de familia acogen de forma automática las novedades de la familia, y se establecen los plazos de renovación conforme a los cambios previstos. Así la renovación del libro se practica por pura operación legal al establecerse que los hijos al superar los 25 años de edad dejan de ser beneficiarios comprendido en el ámbito del libro de familia. La administración de servicios sociales se ha limitado a cumplir la Ley aplicable, y en su cumplimentación no se precisa el desarrollo de un procedimiento administrativo propiamente dicho, sino que opera de forma automática por imperativo legal.

Por otro lado, en relación a la oportunidad de la ley al señalar una edad de referencia de 25 años, considera poco oportuna a tenor de las circunstancias del mercado laboral y hábitos sociales de permanencia en el domicilio de los padres. Sobre los concretos contenidos de una Ley, en este caso estatal, no le compete al Defensor del Pueblo Andaluz juzgar la oportunidad de sus términos, es al poder legislativo, al que le corresponde definir el sistema de protección de la familia. No obstante, a través de distintas quejas similares sobre la ausencia de un plan integral de protección de la familia numerosa, esta Institución ha promovido una *Recomendación* para que la Junta de Andalucía, asumiendo sus competencias en materia de asistencia social, promueva una regulación de protección de la familia numerosa.

#### **2.5 Los derechos de los discapacitados.**

La segunda iniciativa legislativa que ve la luz en el ámbito de los Servicios Sociales, aparte de la Ley de atención y protección de las personas mayores vista en el apartado anterior, es la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía, ley que supone el hito más importante que se ha dado en la Comunidad Autónoma de Andalucía para la protección de los derechos de este colectivo en la confianza de que esta norma sirva como marco que permita dar, desde una perspectiva integradora, una respuesta uniforme y coordinada de todos los Sistemas Públicos de Protección Social a esta problemática, en el ámbito competencial autonómico.

La Ley 1/1999 aludida, se convierte en continuadora y complementadora no sólo de otras iniciativas legales anteriores como es la Ley autonómica 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, sino también de leyes estatales como la de Integración Social de los Minusválidos de 1982 y de la Ley de Pensiones no contributivas de 1990, alcanzando su ámbito la práctica totalidad de los sectores materiales que afectan a este colectivo: sanidad, educación, asistencia y servicios sociales, empleo, desarrollo comunitario, ordenación del territorio y barreras arquitectónicas, urbanismo y vivienda, deporte y ocio, cultura, seguridad social así como autoorganización.

Entrando en los supuestos concretos que se nos plantean, en la *queja 98/1770* compareció la interesada para participarnos la situación de su hijo, de 55 años de edad, afectado de alcoholismo crónico,

y con ambas piernas amputadas y que vive en la calle desde hace unos siete años, en una situación auténticamente deplorable, pues sólo recibe ayuda de la interesada, que en la actualidad cuenta 73 años, y está acogida por otra hija casada.

Nos indicaba que ha dirigido al Instituto Andaluz de Servicios Sociales la solicitud de un centro de atención a minusválidos para él y sólo le responden que se encuentra en lista de espera. Ella entiende que la situación es muy urgente, pues su deterioro físico y mental aumentaba continuamente, de forma que pensaba que *"cualquier día va a morirse tirado en la calle"*.

Admitida a trámite la queja y recabado el correspondiente informe, el Instituto Andaluz de Servicios Sociales nos comunicaba que si bien con la puntuación del interesado era difícil conseguir una plaza residencial, la próxima formalización de sendos conciertos vendría a solucionar dicho problema.

Relatados los hechos y el contenido del escrito informativo de la Administración, nos corresponde en este momento ponerlos en relación con la normativa aplicable al caso para después extraer las conclusiones pertinentes.

En cuanto al pretendido derecho a la protección social hemos de buscar una primera referencia normativa en el seno del propio Texto Constitucional, pues como comúnmente es sabido, aparte de otros preceptos que vienen a cristalizar el contenido del denominado "Estado Social", lo que podríamos llamar "Derechos Sociales" aparecen recogidos dentro de los llamados "Principios rectores de la política Social y Económica".

En concreto, en alusión a las reivindicaciones que plantea la interesada, el artículo 49 de la Constitución, atribuye a los poderes públicos los cometidos de «realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran...».

Mucho se ha discutido sobre la configuración constitucional de dichos principios como auténticos derechos, dada la débil protección jurídica que se les ofrece, pero en definitiva parece pacífico que aunque no reconozcan de modo inmediato derechos subjetivos de prestación, imponen a los poderes públicos el deber de adoptar las medidas precisas en orden a hacer efectivo el ejercicio de los correspondientes derechos, presentando junto a un valor interpretativo, un auténtico valor normativo que fija mínimos condicionantes de la actuación de los poderes públicos, incluido el legislativo.

Dichos principios pueden suponer la base del reconocimiento de nuevos derechos a través de un adecuado desarrollo normativo, sin olvidar que sólo una vez que se desarrollen por ley podrán ser alegados jurisdiccionalmente.

En este orden de cosas y dada la competencia exclusiva que en esta materia tiene asumida la Comunidad Autónoma Andaluza (art. 13.22 del Estatuto de Autonomía), se ha producido la aprobación de la Ley 2/88, de 4 de abril, de Servicios Sociales, que constituye el marco jurídico básico para la implantación y desarrollo de sus prestaciones sociales, de manera que la medida de la efectividad de la protección social en nuestra Comunidad Autónoma vendrá dada por la configuración de la misma en la citada ley.

No olvidemos que el artículo 2 de la citada ley contiene como primer principio el de responsabilidad pública, es decir, que determina la adscripción por los poderes públicos de recursos humanos y técnicos adecuados a la consecución de los objetivos propuestos, de manera que será preciso un mínimo de asistencia que dote de contenido las previsiones legales.

De este modo, una vez definido el colectivo de personas con deficiencias físicas, psíquicas y sensoriales, como objeto específico de atención de los Servicios Sociales Especializados, la ley pone al servicio de los fines de prevención y rehabilitación integral de los mismos, una serie de instrumentos entre los que destacan los centros

residenciales, configurados como equipamientos sustitutivos del hogar para aquellas personas que lo precisen, temporal o permanentemente, por las circunstancias que en ellas concurran (art. 12).

Siguiendo este razonamiento, hemos de concluir que la falta de concordancia entre la acreditada necesidad del hijo de la interesada y la denegación de su condición de residente en un Centro de Atención a Minusválidos, obedece exclusivamente a la insuficiencia de la puntuación alcanzada después de la aplicación del citado baremo.

De este modo, la actuación de la Administración, formalmente irreprochable en cuanto a la aplicación rigurosa del baremo, revela una cuestión de fondo materialmente injusta. En efecto, el baremo clasifica objetivamente las solicitudes y de este modo permite repartir entre los muchos necesitados los escasos recursos residenciales de que se disponen, siendo esto precisamente lo significativo, una desproporcionada escasez de recursos en relación con la abundante población con minusvalías necesitada de los mismos.

No está de más llamar la atención en este momento sobre la labor reiterada de esta Institución poniendo de manifiesto cómo los recursos sociales de atención a los necesitados, que tienen un adecuado apoyo jurídico-constitucional, precisan sin embargo para su efectiva implantación de un importante incremento de las dotaciones presupuestarias.

En el ejercicio de nuestra actividad hemos tenido ocasión de resaltar la escasez de plazas residenciales para los discapacitados que se encuentran en situación de necesidad, así como el enorme desequilibrio existente entre la demanda y el número de plazas que se ofertan, en un intento de provocar una reacción administrativa que incremente los recursos y permita superar el estado actual.

Como conclusiones podemos extraer:

– La Ley 2/88, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, determina la creación de un sistema público de servicios sociales que ponga a disposición de las personas con deficiencias físicas, psíquicas y sensoriales (entre otras), recursos, acciones y prestaciones para el logro de su desarrollo y la atención y promoción de su bienestar. De esta manera, la actuación administrativa que a ello se dirija, habrá de tener un alcance mínimo que dote de contenido dicha previsión legal.

– La puesta en relación de los criterios que determinan el acceso a la prestación requerida, y las circunstancias que concurren en el caso concreto, arroja como resultado la acreditación de la necesidad de la prestación para el hijo de la interesada, así como la concurrencia en el mismo de los requisitos que lo caracterizan como beneficiario de aquélla.

– La insuficiencia de puntuación alcanzada por el hijo de la interesada, para convertirse en residente de un centro de atención a minusválidos, a pesar de lo elevado de la misma, revela una absoluta parquedad de recursos que difícilmente resultan compatibles con el mínimo prestacional que supone dotar de contenido a las previsiones legales antes señaladas.

Así pues, a la vista de lo anteriormente expuesto, esta Institución procedió a formular al Instituto Andaluz de Servicios Sociales, Recordatorio de deberes legales, así como las siguientes *Recomendaciones*:

“Que por ese Organismo se lleven a cabo las medidas precisas, para que se garantice la adecuación de los recursos financieros, humanos y técnicos a la consecución de los objetivos asignados a los Servicios Sociales Especializados.

Que se garantice el derecho a la protección social, que se concreta en la prestación de re/sidencia de minusválidos para el hijo de la interesada.”

Por el Instituto Andaluz de Servicios Sociales se aceptan las citadas *Recomendaciones* asignándole una plaza en centro concertado.

## 2.6 El derecho a una pensión asistencial.

Es, sin lugar a dudas, las quejas relativas a las pensiones asistenciales y a las no contributivas las que representan el mayor volumen de quejas en el Área de Servicios Sociales (más del 30 por ciento en el ejercicio 1999), resaltando de entre ellas las relativas a las extinciones de las pensiones asistenciales (FAS) y de las no contributivas (PNC) así como las relacionadas con la valoración del grado de minusvalía en relación a dichas pensiones.

En relación a las quejas referidas a disconformidad con el grado de minusvalía asignado, en la *queja 98/296* nos exponía el interesado que tras un accidente de circulación se le había asignado un grado de minusvalía del 58%, lo que le imposibilitaba el derecho a una pensión no contributiva (que exige un mínimo del 65%).

Como quiera que la Administración en su informe tan sólo aludía al resultado global del dictamen facultativo emitido por el Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base de Minusválidos (EVO), con desglose de los sumandos porcentaje de discapacidad y factores sociales complementarios, se requirió de nuevo a la Administración a fin de que especificara la puntuación asignada a cada uno de los padecimientos del interesado y su puntuación conforme a la Tabla de Valores Combinados.

Ya en quejas de años anteriores esta Institución advirtió de la necesidad de que las decisiones administrativas en esta materia contuvieran todos los datos y valoraciones que conforman el grado de minusvalía, todo ello no sólo en cumplimiento de la obligación de motivar los actos administrativos sino también como mayor garantía de defensa de los derechos de los administrados.

En otras ocasiones, como es el caso de la *queja 98/2109*, la interesada discrepa de los criterios valorativos de su/s enfermedad/es y sus efectos invalidantes que entienden merecerían mayor consideración y valoración en contraposición a los tenidos en cuenta y valorados por la Administración. En estos casos, al tratarse de una cuestión netamente técnico-médica, esta Institución tiene y debe abstenerse de intervenir pues lo contrario sería emitir un pronunciamiento científico contrario al emitido por un equipo multiprofesional, lo cual excede de nuestro ámbito competencial.

En relación a otro bloque de quejas relativas a la supresión o extinción de pensiones no contributivas, en la *queja 99/101* la interesada nos manifestaba la extinción de su pensión no contributiva por invalidez que venía percibiendo en razón de su enfermedad, debido a superar el límite de acumulación de recursos previsto en la norma para la unidad económica de convivencia, viéndose obligada a devolver una importante cantidad de dinero en concepto de prestaciones indebidamente percibidas, con gran quebranto de su economía.

En relación al reintegro, el Real Decreto 375/1991, de 15 de marzo, confiere a la Administración un plazo hasta el 31 de octubre del año en curso para regularizar las cuantías de las pensiones percibidas en el año inmediatamente anterior, como consecuencia de las comprobaciones realizadas a partir del control anual.

A pesar de ello, desde esta Institución hemos venido demandando de la Administración que se agilicen los trámites de comunicación y gestión en aquellos procesos de revisión que puedan generar cantidades a devolver, con el fin de que las sumas finales no sean tan elevadas que coloquen en una difícilísima situación económica a los obligados al reintegro.

Pero es que, además de las declaraciones anuales de ingresos de los beneficiarios de estas pensiones, la norma antes citada obliga a comunicar cualquier variación en las circunstancias relevantes para el otorgamiento de la pensión, en el plazo de 30 días desde la fecha en que se produzcan, viniendo obligada la Administración en estos casos a revisar el importe de la pensión o interrumpir su pago.

Siguiendo este orden de reintegro de pensiones indebidamente percibidas, un asunto particular lo ofrece la *queja 99/2328*, en la que se plantea la exigencia de reintegro a los herederos legítimos del beneficiario de la pensión ya fallecido.

En estos casos, esta Institución sin perjuicio de examinar la cuestión de fondo del reintegro en sí, una vez constatada la regularidad y legalidad del expediente de reintegro se argumenta a los herederos legales que estos suceden al difunto en todos sus derechos y obligaciones, poniendo en su conocimiento la posibilidad de aceptar la herencia "a beneficio de inventario", situación prevista en nuestro Código Civil (arts. 1010 y 1011), al disponer que todo heredero puede aceptar la herencia a beneficio de inventario y que esta circunstancia puede hacerse tanto ante Notario como por escrito ante el Juez, siendo la consecuencia de esta forma de aceptación de la herencia el que el heredero no queda obligado a pagar las deudas y demás cargas de la herencia sino hasta donde alcancen los bienes de la herencia (art. 1023 del Código Civil).

## XII. AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

### 1. Introducción.

Durante 1999 el mayor número de quejas presentadas se refieren a carencias, defectos o inadecuada prestación de diversos servicios municipales, destacando en primer lugar las referidas a Tráfico urbano y, en segundo lugar, las afectantes a cuestiones de salubridad pública (contenedores de basuras, solares, limpieza pública...).

También un número elevado de quejas sobre función pública local, sobre todo, planteando discrepancias con valoraciones efectuadas en distintas pruebas selectivas tanto para personal funcionario como laboral.

Asimismo, las quejas por silencio administrativo son numerosas, bien por este motivo o asociadas con otros temas sustantivos.

Destacan en este capítulo el hecho que un número apreciable de quejas se promueven por entidades ciudadanas, sobre todo asociaciones de vecinos, dado que entra dentro de sus objetivos la supervisión y colaboración en la gestión municipal, demandando a veces un mayor grado de participación y protagonismo de las asociaciones.

En cuanto al número de quejas de oficio iniciadas por propia iniciativa de la Institución en el año 1999 han sido las siguientes:

- *queja 99/731*, sobre videovigilancia en el municipio de Nerva (Huelva).
- *queja 99/1403*, sobre ruidos y riesgo para la seguridad por tráfico de motocicletas en zona peatonal en el municipio de Jaén.
- *queja 99/1409*, sobre exigencia de tasa por derechos de examen para participar en pruebas selectivas para personal laboral en el Ayuntamiento de San Roque (Cádiz).
- *queja 99/2027*, sobre suministro de energía eléctrica en zonas rurales de la provincia de Almería.
- *queja 99/3007*, sobre demora en abono de retribuciones a empleados municipales del Ayuntamiento de Escacena del Campo (Huelva).

Respecto a las novedades normativas en cuanto al ámbito estatal que modifica aspectos afectantes a las Corporaciones Locales, significar la Ley 11/1999, de 21 de abril, que modifica la Ley de Bases de Régimen Local, en materia de funcionamiento y competencias de los órganos de gobierno municipales, así como el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, respecto a la consideración de vehículo abandonado en la vía pública.

Por su parte, el Parlamento Andaluz ha aprobado la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, que actualiza, adapta e innova determinadas medidas para dar respuesta a situaciones y nuevos modos de gestión del patrimonio municipal. También citar la publicación de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, sugerida por este Comisionado en varias actuaciones efectuadas en años anteriores.

Respecto al grado de colaboración significar la declaración de *actitud entorpecedora* (BOPA núm. 349, de 23 de julio de 1999) a las siguientes autoridades municipales, tras haber transcurrido nueve meses solicitando reiteradamente la información:

- Al Alcalde del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla), en la *queja 98/2974*, referida a molestias, ruidos e insalubridad en vivienda familiar por tenencia de animales en domicilio urbano.
- Al Alcalde del Ayuntamiento de Jaén, en la *queja 98/3113*, por presuntas irregularidades en la tramitación de cinco expedientes sancionadores por estacionamiento en zona de aparcamiento regulado (ORA).

También significar que durante el año 1999, se han resuelto la inclusión en el Informe Anual de 37 expedientes de queja por falta de colaboración al no enviar la preceptiva respuesta o resultar inadecuada la contestación municipal recibida a la resolución formulada por esta Institución.

### 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

#### 2.1 Servicios Municipales.

##### 2.1.1 Deficiencias en diversos servicios municipales.

Hemos tramitado diversas quejas de vecinos por carencias en distintos equipamientos municipales en relación con saneamiento de aguas residuales, alumbrado público, limpieza viaria, tráfico urbano, asfaltado de vías públicas y otros problemas planteados en determinadas barriadas de los municipios de Martos (Pedanía de Las Casillas (Jaén)), Sevilla (Barriada de Pino Montano) y Puente Genil (Córdoba); en las que la información municipal anunciaba la adopción de actuaciones realizadas y/o previstas para corregir estas deficiencias.

Sin embargo, no fue así en el caso de la *queja 98/4121*, en Bobadilla-Antequera (Málaga), en la que vecinos domiciliados en una calle de dicha pedanía, venían solicitando la dotación de servicios básicos urbanísticos adecuados; el tema era básicamente de adecuación del planeamiento urbanístico a las edificaciones existentes, de regularizar la situación. A este respecto se formuló *Recomendación* concretada en los siguientes términos:

“Se proceda a adaptar el Plan General de Ordenación Urbana a la realidad existente, contemplando o incluyendo en el Plan Parcial y, en el mismo la pedanía Bobadilla-Estación y, en consecuencia y como actuaciones derivadas de aquella medida, a incluir dotación presupuestaria suficiente para dotar de los servicios mínimos urbanísticos a la parte de C/ Antequera (Prolongación), en la pedanía, que carece de los mismos; debiendo para ello tramitar el correspondiente expediente de modificación presupuestaria o incluyendo dotación suficiente para el próximo ejercicio presupuestario.

Consideramos que actuando en la forma propugnada, se logra una más adecuada actuación administrativa municipal, conforme a los principios de eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Decreto establecidos en el artículo 103.1, de la constitución y se logra una mayor y mejor calidad de vida de los habitantes de la pedanía afectados por la carencia de servicios urbanísticos básicos; dándose por otro parte cumplimiento a las obligaciones mínimas que establece el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.”

La falta de respuesta de la Alcaldía motivó la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual.

##### 2.1.2 Abastecimiento domiciliario de agua y electrificación rural.

En el Informe del año 1998, reseñamos una queja sobre electrificación rural de zona denominada Los Molinos-Casas de Porro en Tarifa (Cádiz) (*queja 96/764*); pues bien relacionada con la misma hay que significar la *queja 98/156* y la *queja 98/1005*, afectantes a deficiencias de abastecimiento de agua potable y suministro de ener-

gía eléctrica a los núcleos de población de Bolonia y El Álamo, también en término municipal de Tarifa (Cádiz).

Tras diversos informes de la Diputación Provincial de Cádiz y Ayuntamiento de Tarifa, en los que se referían las actuaciones desarrolladas o previstas, se trasladó a la Alcaldía una *Recomendación*.

La citada Resolución se fundamentaba en la tardanza en solucionar la prestación de servicios tan básicos para la vida cotidiana, cuya subsanación permitirá mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio.

A este respecto, conforme a lo establecido en el artículo 25.1, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, al Municipio le compete promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal sin perjuicio de las competencias específicas atribuidas y de los servicios mínimos obligatorios que debe prestar el municipio.

A la Alcaldía se le recordaba que en escrito de fecha 8 de octubre de 1996, ya nos decía que se estaba estudiando la posibilidad de electrificar todo el término municipal, en el marco de las compensaciones que el Estado ofrecería a ese Municipio por la instalación del Tendido Eléctrico España-Marruecos.

Por tanto cuando menos la Alcaldía y el Gobierno municipal deberían, dada su condición de poderes públicos, actuar en el sentido a que hace referencia el título preliminar de la Constitución (art. 9.2): «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que dificulten o impidan su plenitud (...)».

En consecuencia con todo lo anterior, formulamos a la Alcaldía de Tarifa (Cádiz) *Recomendación* en el sentido de que “*proceda a adoptar iniciativa tendente a lograr el compromiso o acuerdo municipal de contribuir a financiar los costes necesarios para dotar a los núcleos rurales de suministro de energía eléctrica y si no a electrificar las viviendas existentes en dichos núcleos, sí contribuyendo a permitir que la misma se produzca en condiciones lo menos gravosas posibles para los interesados y en condiciones igualitarias en los distintos núcleos rurales del municipio. Iguales medidas, se recomienda sean adoptadas en relación con el suministro de agua potable a los núcleos rurales mencionados*”.

Sin embargo no obtuvimos respuesta municipal procediendo a incluir el expediente de queja en el Informe Anual.

Posteriormente, los interesados nos comunicaron que no se autorizaba la puesta en funcionamiento de las instalaciones eléctricas; nuestra intervención, entonces se centró en la Delegación Provincial de Trabajo e Industria, que nos comunicó que faltaba subsanar el trámite de someter la actuación al procedimiento de Informe Ambiental previsto en la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental, habiéndose remitido a finales del mes de diciembre de 1999.

En consecuencia, estamos a la espera de que se resuelva el requisito exigido, y de una vez, los vecinos cuenten con el servicio esencial tan reclamado, sin más demora originada por la falta de eficacia y coordinación administrativa.

También, la electrificación rural se planteó reiteradamente por vecinos de la zona de Turón en Ardales (Málaga), en la *queja* 96/2933, que hubo que reabrir ante la falta de actuaciones previstas originando las siguientes resoluciones a la Diputación Provincial de Málaga:

– *Recordatorio* de deberes legales en relación con el cumplimiento de lo establecido en el artículo 26.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local que establece:

«La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, (...)»

– *Recomendación* “*en el sentido de que a la mayor brevedad posible se proceda a incluir en Plan Provincial al efecto, si no se hubiere hecho ya, la realización de obra de suministro de energía eléctrica a la zona rural de Turón en Ardales (Málaga), consignándose en el Presupuesto Provincial cuantía suficiente al efecto*”.

Asimismo al Ayuntamiento de Ardales (Málaga) se trasladaron:

– *Recordatorio* del deber de cumplir lo establecido en el artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, ya citada, que dispone:

«Los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios: Alumbrado público, (...)».

– *Recomendación* “*en el sentido de que a la mayor brevedad proceda, si no se contare con la colaboración y ayuda técnica de la Excm. Diputación Provincial, a instar mediante la rehabilitación de la petición ya cursada en 1996, la cooperación necesaria para el proyecto de electrificación o suministro eléctrico a la zona de Turón. Subsidiariamente, se presente dicha solicitud y proyecto al efecto, ante la Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía (Delegación en esa Provincia), por si fuere posible la financiación de la obra e instalación necesaria con cargo a planes, convenios o iniciativas de la Comunidad autónoma, en colaboración con la Compañía suministradora de la zona y las Instituciones de la Unión Europea.*”

Al no efectuarse un pronunciamiento expreso de aceptación de nuestras Resoluciones, de 7 de junio de 1999, por la Diputación Provincial, toda vez que para la zona de la que se estaba solicitando la electrificación rural (Turón, en Ardales (Málaga)) ya se había formulado petición por el Ayuntamiento en 1996, (rehabilitada nuevamente tal petición), sin que se tuviera en cuenta otro criterio por la Diputación que el de la disponibilidad económica.

En consecuencia, al entender por los motivos expuestos como rechazadas nuestras Resoluciones, procedimos a archivar la queja incluyendo en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía los antecedentes y Resoluciones, así como la reseña de que no había sido posible obtener el compromiso de la Corporación Provincial en la pronta solución del problema denunciado en la queja. Sin embargo sí se consideró adecuada la respuesta municipal recibida.

La *queja* 99/2027, se inició de oficio ante la Diputación Provincial de Almería, en base a las diversas informaciones obtenidas por el titular de la Institución en sus visitas a la Provincia de Almería, sobre las carencias de servicio de suministro de energía eléctrica en zonas rurales de la misma.

A este respecto, considerando el servicio expresado una necesidad esencial para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos afectados y, toda vez que a las Diputaciones les corresponde, por aplicación de lo establecido en el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, la asistencia y la cooperación a los Municipios de la Provincia, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, nos dirigimos a la citada Corporación Provincial solicitando informe sobre los siguientes extremos:

“1) Reseña o exposición de las principales carencias y/o deficiencias que en cuanto a electrificación rural presenta esa Provincia, con expresión de las zonas, comarcas o municipios afectados.

2) Procedimientos y/o expedientes en trámite para tratar de solucionar aquellas deficiencias, promovidos por la Excm. Diputación y/o por iniciativa o instancia de los Municipios, con expresión de los mismos y de los datos básicos de los proyectos aprobados al efecto.

3) Previsiones de planificación, fomento, inversión, etc. de cara a próximos ejercicios, con reseña de las líneas de financiación previstas (públicas y/o privadas).”

También se solicitó la colaboración de la Delegación Provincial de Trabajo e Industria sobre los siguientes aspectos:

– Planes, previsiones, convenios y acuerdos que tenga aprobados o en vías de adopción ese Departamento para contribuir a la electrificación rural en Almería.

– Previsiones presupuestarias concretadas por anualidades y proyectos específicos inmediatos y a medio plazo.

– Razón o razones por las que en los ejercicios de 1997 y 1998 no se firmara el acuerdo específico al que alude la Excm. Diputación Provincial.”

Pues bien, la respuesta recibida de ambas Administraciones, nos confirmó que las actuaciones contempladas en el Acuerdo Específico para 1999 a celebrar con la Diputación Provincial para la ejecución de actuaciones de electrificación rural en zonas de la Provincia, se iban a ir ejecutando conforme a las previsiones del referido Acuerdo, una vez soslayadas las dificultades derivadas de la necesaria justificación contable de las cantidades aportadas por las Administraciones y las certificaciones acreditativas de los pagos de anteriores ejercicios.

La queja fue archivada al considerar que el asunto que nos movió a su apertura, estaba siendo correcta y convenientemente tratado y se encontraba en vías de solución.

### 2.1.3 Salubridad e Higiene Públicas.

En este subapartado las quejas más reiteradas de los vecinos se refieren a las molestias por malos olores de los contenedores y ruidos de los camiones del Servicio de recogida de residuos urbanos.

El mayor número alude a discrepancias respecto a la ubicación de los contenedores de basuras situados cerca de sus domicilios, a veces, debajo de una ventana, que le produce diariamente una insalubridad por los olores, sobre todo en los meses de verano, y por la proliferación de insectos atraídos por este foco.

Colateralmente, plantean que además de su situación, el mantenimiento por los servicios municipales, tanto en su instalación fija como en su limpieza periódica no es adecuada, así como la utilización de los mismos para depositar residuos, fuera del horario establecido al efecto.

Por tanto son problemas diarios, que afectan a la calidad de vida de los vecinos y deterioran la convivencia vecinal, al originar conflictos por deficiencias de los servicios municipales, a veces incrementadas por la falta de civismo de los usuarios de este servicio cuya prestación exige la colaboración de todos los afectados.

La situación descrita anteriormente se produjo en la *queja 98/2174* (Ayuntamiento de Antequera-Málaga), y en la *queja 99/658* (Ayuntamiento de Canena-Jaén).

Nuestras consideraciones ante esta problemática son las siguientes:

– Corresponde al Ayuntamiento directamente o a través de la Empresa concesionaria de la gestión del servicio, valorar y ponderar las distintas circunstancias para conseguir la eficaz gestión del servicio, pero al mismo tiempo de forma equitativa, de modo que no soporten en exceso los perjuicios necesarios para que la satisfacción del interés público se consiga.

– En materia de ubicación de los contenedores, estimamos que si existen personas que denuncian molestias por ruidos y olores, y al Ayuntamiento le consta objetivamente, debe decidir algún emplazamiento alternativo adecuado, ponderando rigurosamente las posibilidades y circunstancias.

– Depositar residuos fuera de los horarios establecidos al respecto, incumpliendo la normativa municipal que debe regir el funcionamiento del servicio, y el Ayuntamiento ha de vigilar y sancionar estos hechos, en su caso.

– Se trata del funcionamiento del servicio municipal de recogida de residuos y limpieza viaria (art. 25.2.1) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que el Ayuntamiento debe ejercer obligatoriamente, siendo respetuoso con la normativa sectorial de aplicación, como la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que le asigna competencias de sanidad ambiental (art. 42).

– En definitiva, en el ejercicio de la potestad de organización del servicio municipal de referencia, deben ponderarse las circunstancias e intereses en juego, modulándose su aplicación con medidas alternativas que resuelvan las reclamaciones debidamente formuladas, sobre el funcionamiento del mismo.

En ambos expedientes de queja tras las fundamentaciones legales procedentes se formularon las siguientes resoluciones:

– *Sugerencia* “al objeto de que de nuevo se estudie por esa Alcaldía los motivos alegados por el interesado y tras las comprobaciones pertinentes se nos conteste sobre la colocación del contenedor de referencia en otra ubicación o su supresión, si no resulta necesario”.

– *Recomendación* “para que de conformidad con la normativa municipal reguladora del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos se intensifique la vigilancia para que se mantenga limpia la zona de los contenedores, y que los residuos se depositen durante el horario establecido al efecto, colocándose pegatinas”.

La falta de respuestas municipales, motivó el cierre de las quejas reseñadas con expresa inclusión en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Por su parte en la *queja 99/716*, tras informes del Ayuntamiento de Sanlúcar la mayor (Sevilla) y la Mancomunidad para la Gestión de Residuos Sólidos del Guadalquivir, sobre la conveniencia o no de volver a la ubicación originaria de contenedores en zona más adecuada para las necesidades del vecindario, se trasladó *Sugerencia* análoga a la anteriormente transcrita a la citada entidad gestora del servicio mancomunado. Tampoco se obtuvo la preceptiva respuesta administrativa por lo que se incluyó en el Informe Anual.

Lo anterior pese a que la Comisión de Gobierno municipal había acordado estudiar la reclamación y contestar a los vecinos sobre su pretensión, como así se le trasladó desde esta Oficina a la Mancomunidad para su conocimiento.

Otro grupo de quejas se refieren a focos de insalubridad provenientes de abandono y deterioro de inmuebles, sean solares o casas. Citamos la *queja 98/3944*, en la que se nos denunciaba la existencia en el casco urbano de Puebla de Cazalla (Sevilla), de un recinto destinado en su día a almacén de grano de la Cámara Agraria. El citado recinto, actualmente, se encuentra sin destino o utilización, siendo completo el estado de abandono y de suciedad, lo que le convierten en foco de atracción de animales vagabundos, roedores, insectos, etc, lo que genera no pocos inconvenientes, molestias y riesgos para la sanidad ambiental y la salubridad públicas.

Asimismo, denuncian que en la zona se vertían escombros, residuos urbanos, etc., de forma incontrolada, también manifestaron que carecían de alumbrado y pavimentación en parte de la calle.

Nuestras conclusiones fueron:

– El estado de abandono y suciedad existente en el recinto que circunda la propiedad e instalaciones de la Cámara Agraria Local, al igual que en solares sin vallar de las proximidades constituye un riesgo para la salubridad y sanidad pública y medioambiental.

– Falta de dotación de servicios mínimos de infraestructura urbanística: encintado de acera, asfaltado de vía pública y alumbrado público, en la calle de referencia.

– La existencia de zonas destinadas por el planeamiento a equipamiento y dotación de sistemas generales que por el momento se encuentran en idéntico estado de suciedad que los inmuebles antes referidos.

Transcribimos las resoluciones formuladas a la Alcaldía por ser expositivas de las conculcaciones e incumplimientos observados; considerando que actuando en la forma propugnada se lograría una mayor adecuación de la actuación de la Administración municipal a los principios de eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103, de la Constitución) y un mayor respeto y garantía al derecho a la protección de la salud (art. 43 de la Constitución) y a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45 de la Constitución).

Las resoluciones fueron:

1. *Recordatorio* del deber de cumplir lo establecido en el artículo 21, del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, (declarada vigente y de aplicación en la Comunidad Autónoma de Andalucía), que establece:

«21. Deberes legales de uso, conservación y rehabilitación.

1. Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana.

2. El coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragará por los propietarios o por las Administraciones, en los términos que establezca la legislación aplicable».

Asimismo, formulamos *Recordatorio* del deber de cumplir lo establecido en el artículo 42.3, de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que dispone:

«3. No obstante, los Ayuntamientos, (...), tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación con el cumplimiento de normas y planes sanitarios (...).

a) Control sanitario del medio ambiente (...).

c) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana (...).»

2. Como consecuencia derivada del *Recordatorio* anterior se formuló *Recomendación* en el sentido de que se proceda a ordenar a los propietarios la adopción de medidas de limpieza, desinfección y desinsectación, así como de desratización, en plazo adecuado, ejecutando subsidiariamente las tareas necesarias y a costa de aquellos en caso de incumplimiento.

3. *Recomendación* a la Alcaldía “*en el sentido de que, en el mismo plazo, se proceda por la Administración municipal a ejecutar las tareas antes indicadas en los terrenos de titularidad municipal*”.

4. Finalmente por lo que se refiere a la dotación de servicios urbanísticos mínimos, se efectuó *Recomendación* al mismo órgano municipal, “*para que se proceda a completar la dotación de aquellos servicios en las calles de la zona en que no se hayan instalado, requiriendo para ello al promotor o procediendo a ejecutarlos la Administración Municipal, conforme proceda según el planeamiento y los compromisos o convenios urbanísticos que se hayan celebrado*”.

La autoridad municipal no respondió a las mismas incluyéndose en el Informe Anual.

En la *queja* 99/293, al Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache (Sevilla), ante hechos similares, se le comunicó que los escombros y basuras que existían en el patio de una casa, por las razones contenidas en el informe técnico-sanitario recibido, exigían que el Ayuntamiento reiterara al propietario, su limpieza, y en su defecto se llevara a cabo a costa del obligado.

Formulándose *Recomendación* “*concretada en la adopción de las medidas de disciplina urbanística y otras necesarias para asegurar el estado de conservación, y seguridad y salubridad del inmueble afectado*”, al artículo 21 del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; dicha resolución fue aceptada expresamente por la Alcaldía.

Otro caso de falta de colaboración municipal se plasmó en la *queja* 98/2859, que reseñamos expresamente por la falta de colaboración municipal (Ayuntamiento de Güevéjar-Granada) en contestar a la *Recomendación* siguiente:

“Se proceda a la mayor brevedad a la clausura de los servicios higiénico-sanitarios cuestionados, adoptando la Administración Municipal las medidas pertinentes al efecto y procediendo, al mismo tiempo, a la desinfección y limpieza de los mismos para evitar las molestias y riesgos que tras su clausura pudieran provenir de su estado de mantenimiento.

Lo anterior en aras de la garantía y defensa de los derechos a la protección de la salud (art. 43 de la Constitución) y a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 de la misma).”

El asunto se refería a la existencia y ubicación actuales de los servicios higiénico-sanitarios de un kiosko situado en plaza pública; el único punto de desacuerdo se centraba en lo concerniente a las molestias posibles y/o efectos insalubres que la existencia de los servicios ocasiona (malos olores, insectos, etc.). Lo anterior, por constatar que dicha instalación carecía de aireación o ventilación o, por tenerla directamente a la vía pública, se perciban los olores de forma inmediata y directa en esta y en fachada de vivienda colindante.

También citar tres quejas sobre molestias por tenencia de animales (perros y caballos) en viviendas colindantes.

En primer lugar citar la *queja* 97/4338, que en una primera fase de tramitación se cerró por considerar que el Ayuntamiento de Sevilla estaba actuando dentro de sus competencias en materia de garantía de la tranquilidad y convivencia ciudadanas. Sin embargo, hay que reconocer la continuidad, persistencia y mantenimiento de una situación ciertamente extendida de falta de atención a los animales domésticos, perros en este supuesto que con sus ladridos nocturnos, sobre todo provocan incomodidades, y molestias, a veces, originando desavenencias vecinales y en definitiva, un deterioro de la calidad de vida por los efectos negativos sobre el necesario descanso nocturno; una intromisión en el domicilio familiar injustificada, cuando esta se produce por la falta de educación, civismo y respeto a la persona que vive en el entorno afectado.

En consecuencia, estimamos que esta situación podría resultar atentatoria al derecho a un medio ambiente adecuado, (art. 45 de la Constitución), estando conminado constitucionalmente los Ayuntamientos a velar por ese medio ambiente; que incluye velar también por la salud (art. 43 de la Constitución), pues la contaminación acústica que producen los animales no impide el descanso a los que habitan en las viviendas cercanas, perjudicando la salud de los que se ven sometidos a dicha incidencia continuada.

Las consideraciones trasladadas al Teniente-Alcalde Delegado de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla fueron las siguientes:



– La tenencia de perros, según el artículo 13 de la Orden Ministerial de 14 de junio de 1976, sólo podrá realizarse en condiciones higiénico-sanitarias adecuadas y sin producir riesgos, ni molestias a los vecinos, ajustándose a las Ordenanzas municipales, de existir en el municipio.

– Mantener perros sueltos durante horas nocturnas en viviendas o locales urbanos, que con sus ladridos causan molestias a los vecinos y perturban su descanso, implica una infracción de lo permitido en el artículo 13 de la Orden de 14 de junio de 1976, en la redacción dada a dicho precepto por la Orden de 16 de diciembre de 1976. Estos hechos son sancionables con arreglo a lo previsto en el artículo 20 de la primera de las citadas Órdenes Ministeriales, con el desalojo de los perros causantes de la perturbación, y apercibimiento, en caso de no realizarlo en un plazo de 10 días, de ser llevado a efecto por los Servicios del Centro de Protección Animal.

– Existe una Jurisprudencia reiterada conforme a la cual «la tenencia de perros en viviendas urbanas queda condicionada a las circunstancias higiénicas óptimas de su alojamiento, a la ausencia de riesgos en el aspecto sanitario y a la inexistencia de molestias para los vecinos».

– La autoridad municipal, una vez acreditado que las molestias denunciadas son objetivamente ciertas y están patentemente demostradas (Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1986) habrá de ponderar los datos objetivos contrastados (tipo y características de los perros, número de los mismos, naturaleza de la vivienda y relación con los colindantes, etc...) y resolver en consecuencia, teniendo en cuenta las concretas circunstancias del caso, en la forma menos restrictiva para la libertad y los intereses del propietario de los perros (art. 4 y 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales), en relación con la libertad y los intereses del resto de los vecinos y con el interés general.

Las resoluciones formuladas fueron dos; que transcribimos a continuación:

*Recordatorio* del deber legal de observar el contenido de los siguientes preceptos:

“1. Del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955:

Artículo 1: «Los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos:

1.º En el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de establecerlas o conservarlas».

Artículo 3: «la intervención defensiva del orden, en cualquiera de sus aspectos, se ejercerá frente a los sujetos que lo perturbaren».

2. De la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladoras de las Bases de Régimen Local:

Artículo 25.2: «El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:  
h) Protección de la salubridad pública.»

3. Orden del Ministerio de la Gobernación de 14 de junio de 1976, modificada por la de 16 de diciembre de 1976:

Artículo 13. «La tenencia de perros en viviendas urbanas queda condicionada a las circunstancias higiénicas óptimas

de su alojamiento, a la ausencia de riesgos en el aspecto sanitario y a la inexistencia de molestias para los vecinos que no sean las derivadas de la naturaleza misma del animal».

Artículo 20: «Las infracciones de lo dispuesto en esta Orden y las Ordenanzas Municipales correspondientes serán sancionadas por la Alcaldía o a propuesta de la misma o de la Jefatura Provincial de Sanidad por los Gobernadores Civiles, teniendo en cuenta las circunstancias que, como el peligro para la salud pública, la falta de colaboración ciudadana y el desprecio de normas elementales de convivencia puedan determinar una mayor o menor gravedad de aquellos».

*Sugerencia* concretada en la adopción de las siguientes medidas:

“1. Que se adopten las medidas oportunas para mantener la tranquilidad y derecho al descanso nocturno del vecino afectado ordenando el desalojo de los perros causantes de la perturbación de la finca colindante.

2. Que por la Alcaldía, o en su caso, por la –Delegación que preside, se dicte un Bando, al que se dé la máxima difusión posible, sobre el cumplimiento de las citadas Órdenes Ministeriales de 14 de junio y 16 de diciembre de 1976 sobre medidas higiénico-sanitarias de perros y gatos y de la propia Ordenanza municipal sobre tenencia de animales”.

La falta de respuesta adecuada a nuestras resoluciones motivaron la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En la *queja* 98/2974, el Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla), no colaboró desde el inicio de las actuaciones, declarando la *actitud entorpecedora* del Alcalde, tras nueve meses de continuas reiteraciones de información sobre la existencia de animales en vivienda colindante con la del promovente de la queja. Por ello, en aplicación del artículo 26.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento por el que nos regimos, tal declaración del Defensor del Pueblo Andaluz se dió a conocer públicamente mediante la inserción de la resolución declarativa en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 349, de fecha 23 de julio de 1999.

En la *queja* 99/111, al Alcalde del Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal (Sevilla), se le efectuó la siguiente *Recomendación*:

“Se adopten las medidas oportunas, previo informe del Distrito Sanitario del Servicio Andaluz de Salud, para garantizar el mantenimiento de las adecuadas condiciones higiénico-sanitarias de limpieza y conservación de las instalaciones donde se encuentran ubicados los animales, así como para evitar las molestias por ruidos denunciadas por el interesado producidas por los golpes de los animales en la puerta de los boxers.”

Hay que significar que se archivó el expediente por falta de respuesta dentro del plazo legal, pero posteriormente se recibió contestación favorable a *Recomendación*.

#### 2.1.4 Ordenación de tráfico de vehículos en las vías urbanas.

En la *queja* 98/3113 se denunciaban irregularidades por parte del Ayuntamiento de Jaén en diversos procedimientos sancionadores instaurados por presuntas infracciones al artículo 13 c) de la ORA, por haber estacionado el vehículo de su propiedad en la vía pública y carecer del ticket justificativo de pago.

Admitida a trámite la queja, se solicitó formalmente a la primera autoridad municipal la emisión de informe escrito necesario para la

investigación del asunto planteado en la queja; este escrito no obtuvo la información solicitada, por lo que esta Institución se vio obligada a reiterar dicha información y formular recordatorio del deber de colaboración de los poderes públicos y de los procedimientos de tramitación de los expedientes de queja, sin obtener respuesta alguna.

En consecuencia, este Comisionado procedió, tras nueve meses desde el inicio de las actuaciones, a declarar la *actitud entorpecedora* del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Jaén, a la labor de investigación de esta Institución en el curso de la queja indicada, destacando dicha declaración en el presente Informe Anual, y en aplicación del artículo 26.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento por el que nos regimos, tal declaración del Defensor del Pueblo Andaluz se dió a conocer públicamente mediante la inserción de la resolución declarativa en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 349, de fecha 23 de julio de 1999.

El promotor de la *queja 99/1164* denunciaba posibles irregularidades en la tramitación del expediente sancionador instruido por el Ayuntamiento de El Viso del Alcor (Sevilla), por presunta infracción en materia de tráfico.

De la información facilitada por la Administración Municipal así como de la documentación aportada por el propio interesado, consideramos oportuno trasladar a las autoridades locales las siguientes consideraciones:

– La prescripción es una condición impuesta a los procedimientos con la Administración por la que ésta no puede dejar transcurrir más de cierto tiempo entre cada notificación o cada trámite. Si la Administración deja pasar ese plazo, no podrá reclamar ni imponer sanción al ciudadano.

– Para el caso de multas de tráfico, debemos tener presente:

a) Entre la infracción y la notificación de la denuncia no pueden pasar más de tres meses: transcurrido ese plazo, la infracción prescribe. Lógicamente, esto sólo puede ocurrir si la denuncia le llega al denunciado por correo, no si los agentes le pararon en el momento para entregarle el boletín.

b) Después de recibida la denuncia y pasado el periodo de pruebas (10 días) y el plazo de alegaciones (15 días) vuelve a empezar a contar el periodo de prescripción si pasa un mes sin que haya ninguna actuación. Por tanto, entre que el infractor recibe la denuncia y que le llegue la resolución sancionadora (la multa) no debería transcurrir más de cuatro meses y 25 días aproximadamente, suponiendo que el denunciado agotó sus plazos para recurrir.

– La caducidad es un plazo que se cuenta globalmente desde el principio al fin del proceso, no a partir de cada trámite. Para el cómputo, sólo se descuenta el tiempo de que el denunciado dispone (por ejemplo, su plazo para presentar alegaciones o pedir pruebas). En el caso de infracciones de tráfico, no pueden pasar más de siete meses entre la fecha de la infracción y la de la multa. Si se da el caso, la multa será anulada por que está caducada.

Por otra parte, y centrándonos en el contenido del expediente de queja, constatamos los siguientes hechos:

1. Las alegaciones formuladas por el interesado a la denuncia de la Policía Local fueron presentadas con fecha 6 de noviembre de 1998, registro entrada núm. 8278; y el informe-contestación a las mismas por el Agente denunciante tiene fecha de 6 de octubre de 1998: es decir, el Agente rechaza las alegaciones antes de que éstas fueran presentadas.

2. Existían dos Resoluciones sancionadoras dictadas por la Alcaldía, con fechas 7 y 19 de abril de 1999, correspondientes a los mismos hechos.

3. La Resolución sancionadora de 7 de abril de 1999 era anterior a la propia Propuesta de Resolución formulada por el Sr. Instructor del expediente sancionador que tenía fecha de 12 de abril de 1999.

4. La Propuesta de Resolución fue notificada al interesado con fecha 16 de abril de 1999 quien en el plazo de 15 días (según ésta notificación) podía presentar las alegaciones que considerase oportunas a dicha Propuesta.

Dichas alegaciones fueron presentadas con fecha 20 de abril de 1999, por lo que, en ningún caso, la Resolución sancionadora podía ser dictada con anterioridad al transcurso del periodo de alegaciones; en este caso, la Resolución sancionadora no podría ser dictada antes del día 14 de mayo de 1999, y previa desestimación, en su caso, de las alegaciones formuladas.

5. En el boletín de denuncia no se indicaba la norma y artículo infringido y no se informaba sobre la necesidad de que el titular del vehículo facilitara la identidad del conductor en el momento de cometerse la presunta infracción, conforme a la obligación impuesta por la norma vigente.

6. Las alegaciones y proposiciones de pruebas que formulen los denunciados deben ser resueltas formalmente y, de ser desestimadas, debidamente fundamentadas.

En consecuencia, consideramos que se había producido indefensión al interesado, toda vez que al imponerse directamente la sanción, sin tomar en cuenta las alegaciones formuladas a la Propuesta de Resolución o al menos, agotar el plazo concedido para formular las mismas, y en su caso desestimarlas.

Como tal trámite, esencial en nuestra opinión, en aplicación de lo establecido en el artículo 79 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, entendimos que su ausencia causa la indefensión prohibida en el artículo 24 de la Constitución, exigible también respecto a los procedimientos sancionadores administrativos.

Por tanto, formulamos al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de El Viso del Alcor (Sevilla) *Recomendación* concretada en que “se procediera a la revocación del acto de imposición de sanción al expedientado, dejando sin efecto la misma y procediendo, en caso de que se hubiera cobrado, a la devolución de su importe y restantes conceptos cobrados o percibidos, en aplicación de lo establecido en el artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dada la nulidad radical que afecta a aquel acto (por la omisión señalada), conforme establece el artículo 62.1 a) de la mencionada Ley 30/1992”.

Asimismo, Sugerimos a dicha Alcaldía “la necesidad de que se revisaran y actualizaran los formularios municipales de los expedientes sancionadores por infracción en materia de tráfico ya que adolecían de ciertos datos e información dirigida al presunto infractor para garantizar su seguridad jurídica y no causarle indefensión en la instrucción del expediente.

Así, los Agentes denunciadores deben cumplimentar los datos mínimos de la denuncia, entre ellos indicar la norma y el artículo infringido (incluyendo el apartado correspondiente); precisar información sobre la necesidad de que el titular del vehículo facilite la identidad del conductor en el momento de cometerse la presunta infracción, conforme a la obligación impuesta por el artículo 72.3 del R.D.L. 339/90 y las alegaciones y proposiciones de pruebas que formulen los denunciados deben ser resueltas formalmente y, de ser desestimadas, debidamente fundamentadas”.

Como quiera que transcurría el tiempo sin obtener respuesta alguna, procedimos a la inclusión del expediente de queja en el presente Informe Anual.

Cuando redactamos este informe se recibe escrito de la Alcaldía de El Viso del Alcor (Sevilla) dándose cuenta del acuerdo de la Comisión de Gobierno en el que, entre otros, se señala que "(...) en ningún momento se ha impedido el derecho a la defensa del denunciado, habiendo tenido acceso al expediente personalmente y revisándolo en esta Jefatura de Policía, habiéndose incumplido sólo el plazo para presentar alegaciones, aunque únicamente en la forma, pues no se ha contado el tiempo".

Una representación de vecinos de las calles San José, San Antonio y adyacentes del municipio San Fernando (Cádiz), presentaron la *queja* 98/3388 en la que denunciaban graves repercusiones para la calidad de vida de los vecinos y los continuos riesgos para la seguridad de las personas, derivadas de la ordenación del tráfico urbano en la zona.

De las actuaciones del expediente de queja y la información y documentación aportada al mismo por la Administración Municipal y por el interesado, constatamos:

– La existencia de circunstancias o condiciones derivadas del tráfico urbano en las citadas calles, del municipio de San Fernando, que principalmente derivan de la circulación de vehículos pesados, lo que unido a la estrechez de las vías y, a lo reducido del acerado en ambas calles, comporta continuos riesgos y dificultades en la seguridad vial, principalmente para peatones y especialmente para niños, ancianos y discapacitados, dado que, en ocasiones, los vehículos de gran tonelaje se ven obligados a realizar diversas maniobras para circular por ambas calles y a invadir, debido a sus dimensiones, el reducido acerado.

– Que el Ayuntamiento, previos informes técnicos y a propuesta del Consejo Asesor de Tráfico y Transportes ha adoptado medidas de reordenación del tráfico que, en opinión de los promoventes de la queja y, de esta Oficina, no contribuían a garantizar en forma adecuada, las mayores cotas de seguridad vial, por las razones expuestas.

En consecuencia con todo lo anterior formulamos a la Alcaldía la siguiente *Resolución*:

*Recomendación* en el sentido de que a la mayor brevedad posible se procediera, "con la participación del Consejo Municipal correspondiente, a la reordenación del tráfico urbano de vehículos pesados en las vías mencionadas en las presentes actuaciones, desviando el mismo por otras vías urbanas más adecuadas en las que no existan riesgos del tipo de los señalados y preferentemente por las vías exteriores al casco urbano; al propio tiempo (como medida complementaria), aconsejamos la modificación de los acerados de aquellas vías, ampliando los mismos a fin de que se eliminen las dificultades para peatones (principalmente discapacitados, niños y ancianos)".

Lo anterior, considerando que la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías públicas urbanas es competencia de los Municipios (art. 25.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) y, toda vez que a los mismos atribuye el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprobó el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, (modificado por Ley 5/1997, de 24 de marzo), la ordenación y control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad y la vigilancia por medio de Agentes propios, la decidida intervención municipal en este problema podrá aportar soluciones que en gran medida contribuyan a garantizar la seguridad vial en la zona, evitando los riesgos e inconvenientes actuales.

Al no recibirse contestación a la resolución formulada, procedimos a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual.

La *queja* 99/1403 fue promovida de oficio por el Defensor del Pueblo Andaluz al tener conocimiento –por la información publicada en la prensa andaluza– de las reiteradas denuncias que venían for-

mulando los vecinos del Polígono del Valle, y en especial los residentes en torno al Paseo Virgen del Rocío, en la ciudad de Jaén, por las molestias por ruidos que producían a todas horas los jóvenes que accedían con sus motos a dicha calle peatonal.

La protesta vecinal se basaba, además, en que los jóvenes con sus motos se adentraban en el Paseo Virgen del Rocío a toda velocidad, incluso haciendo "cabriolas" sin preocuparse de los numerosos niños de corta edad que jugaban continuamente en la zona.

Nuestra intervención se fundamentaba porque además de los efectos sobre el derecho a la salud (art. 43 de la Constitución) y el derecho a la protección al medio ambiente (art. 45), esta problemática incide en la denominada "tranquilidad ciudadana", en el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1), y puede, en circunstancias sociales concretas, convertir el problema en una cuestión de orden público en general y a veces, de inseguridad ciudadana en particular.

Pues bien, por la información municipal facilitada a nuestra petición de informe, constatamos –y así se lo significamos a las autoridades municipales– la necesidad de que se continuara con la vigilancia en torno al Paseo Virgen del Rocío, y en general en el Polígono del Valle, de la Ciudad y realizándose de forma periódica nuevos controles de los niveles de ruidos.

También se aceptó por la Alcaldía del Ayuntamiento de Santaella (Córdoba), lograr una mayor seguridad vial para los vecinos de La Guijarrosa en la *queja* 98/2713. A este respecto, propusimos a la Alcaldía que adoptase medidas como la de ordenar presencia y vigilancia policial (por la Policía Local) en la travesía de la carretera con el fin de que la presencia de Agentes de la Autoridad contribuyese a que, cuando menos, se respetasen los límites y señalización relativa a la velocidad máxima permitida en la misma.

En cualquier caso y, si la anterior medida no fuere factible adoptarla y llevarla a cabo, debido a la carencia de medios o efectivos personales y materiales, aconsejamos a la Alcaldía se solicitara la colaboración y cooperación de la Jefatura Provincial de Tráfico para que los Agentes del Cuerpo de la Guardia Civil (Subsector de Tráfico más próximo), llevaran a cabo, en las ocasiones en que ello resulte posible aquella vigilancia y control.

Igualmente y como medida complementaria y hasta tanto se adoptan las definitivas, la Alcaldía mediante Bando deberá exhortar a los vecinos, visitantes y transeúntes de la localidad de La Guijarrosa, al cumplimiento estricto de las normas de seguridad vial y tráfico, realizando campaña divulgativa y educativa al respecto, empleando para ello los medios de comunicación social de titularidad local, si hubiere, u otros.

Un vecino de Almáchar (Málaga) presentaba la *queja* 98/4107 mostrando su disconformidad con la sanción impuesta en procedimiento administrativo por infracción de tráfico urbano. Básicamente, en su descargo, alegaba que no se sancionaba a todos los que aparocaban en la zona reservada a carga y descarga en que él fue denunciado.

Igualmente alegaba que se le causaba indefensión ante los defectos formales que presentaban las notificaciones efectuadas por el Ayuntamiento.

Recibido escrito de alegaciones formulado por el interesado y vista la información y documentación remitida por el Ayuntamiento de Almáchar al respecto, concluimos lo siguiente:

– Un ejercicio de la potestad sancionadora en forma inadecuada por el Ayuntamiento de Almáchar, toda vez que era la empresa privada gestora de la Recaudación la que tramitaba los expedientes sancionadores.

– Dicha irregularidad al haber concurrido en el expediente que se tramitó al promotor de esta queja, hacía nulo de pleno Derecho el expediente incoado y la sanción recaída.

En consecuencia, a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almáchar formulamos:

– *Recordatorio* del deber de cumplir lo establecido en el artículo 127.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dispone:

«2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario, sin que pueda delegarse en órgano distinto.»

Resultaba evidente que la entidad concesionaria de la Recaudación municipal, (sin entrar en otras consideraciones), no era un órgano administrativo.

– Como consecuencia del incumplimiento del citado precepto y de la aplicación de lo establecido en el artículo 62.1 e), de la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el procedimiento y los actos que lo integraron son nulos de pleno Derecho. Procediendo que, en aplicación de lo establecido en el artículo 105 de la reiterada Ley riuaria, (dada la naturaleza del acto), se pudiera revocar el mismo, por lo que formulamos *Recomendación* en ese sentido; debiendo reintegrar al interesado las cantidades percibidas como multa y costes más los intereses devengados.

– Asimismo formulamos *Recomendación* en el sentido de que se procediera a revocar cuantas resoluciones sancionadoras se hubieran impuesto en los últimos 5 años y a efectuar las devoluciones pertinentes (conforme a lo señalado anteriormente) a quienes habiendo sido sancionados, tras la incoación de expedientes sancionadores tramitados por la Recaudación municipal (entidad privada concesionaria), lo solicitaran en tiempo y forma.

– Finalmente formulamos *Recomendación* en el sentido de que se procediera a asumir la tramitación de los expedientes sancionadores en materia de tráfico urbano por los Órganos Administrativos municipales competentes (Alcaldía u órgano susceptible de actuar por desconcentración de funciones). En su caso, si por la carencia de funcionarios que apuntaba el informe de la Alcaldía, se considerase conveniente encomendar la tramitación de tales expedientes a la Subdelegación del Gobierno, se actuara en consecuencia.

Transcurrido un plazo más que prudencial de tiempo para haber recibido respuesta, sin que la misma haya tenido entrada en esta Oficina, hemos decidido entender como desestimadas nuestras Resoluciones y, en consecuencia, hemos resuelto incluir el expediente de queja en el presente Informe.

La *queja 99/1221* fue presentada por un vecino de Málaga en la que manifestaba su disconformidad con la sanción por denuncia de la Policía Local en relación con una infracción de tráfico urbano.

La Administración Municipal, insistía que el expediente se tramitó con todas las garantías para el denunciado y que en un primer momento, entre las alegaciones que éste formuló, se incluía sólo lo relativo a la avería de su vehículo, sin que hasta fecha posterior hiciera referencia a los hechos que se recogían en la fotografía que remitió (ocultación de señal de tráfico urbano por las ramas de un árbol).

Con independencia de lo anterior, y de cuál fuera el momento procedimental en el que se alegara lo que el interesado fundamentaba en la fotografía referida, entendimos que no es de recibo el afirmar que la foto no prueba nada.

No parece que se haya de ser tan estricto en la exigencia de fehaciencia de una fotografía que, a todas luces, da muestras inequívocas

de la imposibilidad de ver la señalización vertical de tráfico como consecuencia de la inadecuada colocación de un árbol integrado en el ajardinado y ornato de vías públicas.

Actuar como pretende el Ayuntamiento, es decir trasladando la carga de la prueba (sobre la fehaciencia o veracidad de la fotografía aportada) al denunciado, entendemos que contraría el derecho a la presunción de inocencia y a la defensa (art. 24 de la Constitución).

Por lo anterior, formulamos a la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Málaga las siguientes Resoluciones:

– *Recordatorio* del deber legal de observar lo que al titular de la vía pública (Ayuntamiento) impone el artículo 57, del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprobó el Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, que establece:

«1. Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales (...)».

– *Recordatorio* del deber legal de observar las obligaciones que a la Administración Municipal le corresponden como aplicación de lo establecido en el artículo 58.3, de la citada Disposición normativa de rango legal, que se expresa de la siguiente forma:

«3. Se prohíbe modificar el contenido de las señales o colocar sobre ellas o sus inmediaciones placas, carteles, marcas u otros objetos que puedan inducir a confusión, reducir su visibilidad o su eficacia, deslumbrar a los usuarios de la vía o distraer su atención»

– *Recomendación* en el sentido de que, dado que la Administración Municipal, a la que corresponde la carga de la prueba, no había demostrado que las circunstancias concurrentes en el lugar donde se denunció y en relación a la señalización vertical existente y su inadecuada visión por los conductores ocasionales, como consecuencia de la existencia de árbol de ornato de la vía pública plantado a escasa distancia de la referida señalización, no fueran las que el denunciado alegó y (para nosotros) acreditó suficientemente con su fotografía, se procediera a revocar la Resolución sancionadora y a dejar la misma sin efecto, en aplicación de lo establecido en el artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero; procediendo en consecuencia a devolver al interesado las cantidades cobradas en concepto de multas, recargos, e intereses de demora o devengados.

– *Recomendación* de que, si no se hubiesen adoptado ya las medidas pertinentes, se procediera a la retirada inmediata del árbol en cuestión que impedía la visión de la señalización vertical prohibitiva de giro de 180° (cambio de sentido) en intersección de la Avda. Europa (Expte. 1998/725217), plantando el mismo en otro espacio público más adecuado.

Como quiera que transcurría el tiempo sin obtener la preceptiva respuesta a las Resoluciones formuladas, resolvimos la inclusión de este expediente de queja en el presente Informe.

El interesado de la *queja 99/947* exponía su disconformidad con la reordenación del estacionamiento llevado a cabo en una calle de la localidad de Alfarnate (Málaga). Según nos comunicaba el afec-

tado, la reordenación efectuada de modo unilateral por orden de la Alcaldía, carecía de justificación y tenía como único móvil el perjudicarle en su derecho frente a determinado usuario del espacio destinado a estacionamiento en la misma vía pública.

Respecto a la cuestión que consideramos básica en el escrito de queja, por resultar la desencadenante del conflicto que se presentaba con la Administración Municipal, cual era la existencia de reordenación puntual del tráfico urbano y del espacio reservado a estacionamiento en la C/ Perchel de Alfarnate (Málaga), consistente en que, para evitar los problemas vecinales existentes con antelación, se estableciera el estacionamiento alternativo, por quincenas, en un lateral o en otro de la calzada, reordenación llevada a cabo por la Alcaldía, ante petición de Grupo Político del Pleno Municipal, entendimos que el asunto con tal medida pudo haber entrado en vías de solución.

No obstante, para evitar posibles dificultades en la aplicación de la nueva regulación del tráfico urbano municipal en aquella vía pública y, para contribuir a su gradual cumplimentación en forma correcta y adecuada en interés de todos los vecinos, con esta fecha formulamos a la Alcaldía *Recomendación* concretada a que se dispusiera la vigilancia de la Policía Local en la citada vía pública con una frecuencia adecuada, en orden a lograr una correcta y conveniente cumplimentación por parte de los titulares de vehículos de la nueva reordenación del estacionamiento en aquella calle, en formal tal que, al propio tiempo, permita detectar posibles inconvenientes o disfunciones que fuere preciso corregir por la Administración Municipal, en ejercicio de las facultades y competencias que le asigna el artículo 25, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Consideramos que actuando en la forma indicada se logra una mayor satisfacción de los intereses públicos generales, en forma adecuada a los principios establecidos en el artículo 103.1 de la Constitución.

Al no obtenerse la preceptiva respuesta, procedimos a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

El interesado de la *queja 99/2696* denunciaba la actuación irregular del Ayuntamiento de Andújar (Jaén), en la tramitación del expediente sancionador por presunta infracción en materia de tráfico.

Presentada alegaciones a dicha denuncia y a la retirada del vehículo, por el Ayuntamiento se resuelve la devolución del importe de la tasa abonada por el servicio de grúa, por la improcedencia del servicio, y sin embargo, se le reclama el importe de la multa impuesta.

Con nuestra intervención, limitada únicamente a comunicar a las autoridades municipales la admisión a trámite de la queja presentada y la solicitud del informe preceptivo, permitió que al interesado se le anulase la multa impuesta, conforme a la resolución municipal adoptada.

## 2.2 Función Pública Local.

### 2.2.1 Relaciones de Puestos de Trabajo en Corporaciones Locales de más de 15.000 habitantes y Diputaciones Provinciales de Andalucía.

En los Informes de 1996, de 1997 y de 1998, dimos cuenta de las actuaciones realizadas en la *queja 96/2891* iniciada de oficio, sobre la necesidad de que las Corporaciones Locales andaluzas dispusieran de la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo y su incidencia en la Oferta de Empleo Público. Nuestra investigación se circunscribió a los 78 municipios de más de 15.000 habitantes y a las 8 Corporaciones Provinciales.

La Relación de Puestos de Trabajo (RPT) es el instrumento que no sólo conforma la estructura organizativa de la respectiva Corporación Local y las retribuciones de su personal, ya sea funcionario

de carrera o personal laboral sino que, además, esta Relación de Puestos regulará igualmente otros aspectos tan importantes como la provisión y selección de los puestos de trabajo, la movilidad, el sistema de incompatibilidades y desarrollo, en definitiva, de la carrera administrativa del personal al servicio de la Administración Local.

Como instrumento organizativo dinámico, la Relación de Puestos de Trabajo, debe adecuar las estructuras organizativas y características de los puestos de trabajo a las necesidades generadas por la actividad administrativa de la comunidad municipal.

A través de la relación de puestos de trabajo se racionaliza y ordena la función pública, determina sus efectivos reales de personal de acuerdo con las necesidades de organización y de los servicios, trazando previsiones para su evolución futura, así como precisando los requisitos exigidos para su desempeño y clasifica y valora cada uno de ellos.

Las potestades autoorganizatorias de las Corporaciones Locales facultan a éstas para estructurar su Función Pública y dirigir la actuación de todo su personal de acuerdo con los intereses del servicio público.

Como última actuación en la *queja 96/2891* dábamos cuenta en el pasado Informe sobre el traslado a distintas Corporaciones Locales del *Recordatorio de deberes legales y Recomendación* en los términos que se contiene en el epígrafe 2.2.4, Informe de 1998.

A dichas Resoluciones, tras la reiteración realizada al efecto, hemos obtenido respuestas aceptando expresamente las medidas propuestas por el Defensor del Pueblo Andaluz, de los siguientes Ayuntamientos: Adra (Almería), Conil (Cádiz), Ubrique (Cádiz), Priego de Córdoba (Córdoba), Almuñécar (Granada), Motril (Granada), Ayamonte (Huelva), Lepe (Huelva), Jaén, Antequera (Málaga) y Marbella (Málaga).

Otros Ayuntamientos contestaron a las resoluciones formuladas en sentido favorable sin reseñar expresamente la aceptación de las mismas, bien porque habían adoptado con anterioridad medidas encaminadas a la aprobación de su Relación de Puestos de Trabajo, o en algunos casos, que ya disponían de la misma o estaban en fase de valoración y estudio. En estos términos se manifestaron los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales que se indican:

Provincia de Almería: Almería.

Provincia de Cádiz: Algeciras, Cádiz, Puerto Real y San Fernando.

Provincia de Jaén: Alcalá la Real.

Provincia de Córdoba: Andújar, Linares, Lucena, Puente Genil.

Provincia de Granada: Diputación Provincial.

Provincia de Huelva: Almonte, Huelva, Isla Cristina y Diputación Provincial.

Provincia de Málaga: Estepona, Fuengirola, Málaga y Vélez-Málaga

Provincia de Sevilla: Arahal, Carmona, Castilleja de la Cuesta, Dos Hermanas, La Puebla del Río, Las Cabezas de San Juan, Lebrija, Mairena del Aljarafe, Marchena, Osuna, San Juan de Aznalfarache, Utrera, y Diputación Provincial.

Finalmente, las Administraciones que ni siquiera contestaron a las Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo Andaluz, y en consecuencia, resolvimos la inclusión de las mismas en el presente Informe, son las siguientes:

Provincia de Cádiz: Barbate, Sanlúcar de Barrameda, San Roque.

Provincia de Córdoba: Cabra, Pozoblanco.

Provincia de Jaén: Baeza.

Provincia de Málaga: Mijas.

Provincia de Sevilla: Alcalá de Guadaira, El Viso del Alcor, La Rinconada, Morón de la Frontera, Mairena del Alcor.

En resumen, quedarían estas 12 Corporaciones Municipales, del total de las 86 Entidades Locales consultadas pendientes de aprobar su correspondiente Relación de Puestos de Trabajo del personal funcionario y laboral que presta servicios en estos Organismos, y que

muy posiblemente, alguna de ellas, a la fecha de redacción de este Informe pueden haber aprobado su RPT. Por otra parte, significar que en éste último año el grado de respuesta positiva sobre juicio de procedimiento para la aprobación de la RPT ha sido de 48 Corporaciones Locales; con lo que, comprobamos satisfactoriamente la efectividad de las Resoluciones formuladas. (En Informe de 1998, epígrafe 2.2.4, el número de Corporaciones que en aquellas fechas carecían de RPT sumaban un total de 60, y actualmente restan 12).

Ante esta situación, reiteramos nuevamente a los responsables municipales la necesidad de aprobar la relación de puestos de trabajo en las Corporaciones Locales que, como instrumento de ordenación política de personal en la Administración Pública debe ajustarse a las necesidades que demanda la misma, al objeto de poder ofrecer un servicio más efectivo al ciudadano.

En definitiva, la gran mayoría de las Corporaciones Locales consultadas carecían de RPT en el momento de la información inicial, aunque, como hemos reseñado, muchas han respondido sobre la elaboración de la misma.

### 2.2.2 La incorporación de discapacitados a la función pública local.

En los pasados Informes correspondientes a 1997 y 1998 dábamos cuenta de la iniciación y de las actuaciones realizadas en la tramitación de la *queja 97/3148* promovida por esta Institución a fin de conocer el grado de incorporación de disminuidos a la función pública local de Andalucía conforme a las previsiones legales vigentes.

Concluimos la reseña de este expediente en el presente Informe, con lo que finalizamos las actuaciones en el mismo, dando cuenta de las últimas contestaciones recibidas de los Organismos afectados y, en su caso, de aquellas Administraciones cuyos responsables no respondieron a las resoluciones formuladas.

Así, debemos hacer constar que las Diputaciones Provinciales de Cádiz, Córdoba, Málaga y Sevilla y los Ayuntamientos de Cádiz, Córdoba, Granada, Málaga y Sevilla aceptaron las propuestas formuladas de esta Institución; y por otra parte, no contestaron a la *Recomendación* del Defensor del Pueblo Andaluz, de fecha 30 de diciembre de 1998, las Diputaciones Provinciales de Almería, Córdoba, Granada, Huelva y Jaén, y los Alcaldes-Presidentes de los Ayuntamientos de Almería, Huelva y Jaén, por lo que resolvimos la inclusión de estas autoridades en el presente Informe.

Con posterioridad a la resolución de inclusión en el presente Informe, se recibe respuesta del Ayuntamiento de Jaén en la que nos comunicaba la aceptación de las resoluciones y a tal efecto, la Administración Municipal estaba estudiando la fórmula idónea para realizar la efectiva plasmación de dichas actuaciones respecto al acceso al empleo de las personas discapacitadas, adoptando las medidas oportunas para materializarlas. No obstante, significaba la Alcaldía que en el ámbito de dicho Ayuntamiento se había constituido, como Organismo Autónomo Municipal el Centro Especial de Empleo "Jardines y Naturaleza" destinado exclusivamente a la incorporación al empleo público de ciudadanos discapacitados y que contaba en aquellas fechas con una plantilla de 53 personas con minusvalía, las cuales estaban realizando una extraordinaria labor en la adecuación y mantenimiento de todos los espacios verdes con que cuenta la Ciudad de Jaén.

### 2.2.3 Denegación de Ayuda por Estudio a hija de funcionaria municipal.

La *queja 99/949* fue presentada por una funcionaria del Ayuntamiento de Almería manifestando su disconformidad con la resolución adoptada por dicho Ayuntamiento en relación con la ayuda de estudios solicitada para su hija.

De la información municipal solicitada así como de las alegaciones y documentación aportada por la propia afectada, se desprendería lo siguiente:

1. Los estudios universitarios para los que se solicitó la ayuda escolar, curso escolar 1997-1998, fueron de un centro privado.

2. La licenciatura en Administración y Dirección de Empresas expedido en la Universidad de Almería no coincide con el título que expedía el centro privado.

3. El Reglamento del Fondo de Acción Social (FAS) del Ayuntamiento de Almería, aprobado por acuerdo plenario de 24 de mayo de 1993, vigente durante el curso 1997-1998, no limitaba la concesión de ayudas al estudio a la realización de los mismos en centros públicos, por lo que se incluían también los centros privados y concertados de Almería; asimismo, se preveía la concesión de las ayudas cuando los estudios universitarios no pudieran cursarse en Almería.

4. La Junta Administradora del Fondo de Acción Social de ese Ayuntamiento, en sesión del día 31 de marzo de 1998, "(...) denegó la solicitud de ayuda por tratarse de estudios universitarios impartidos en un centro privado".

De conformidad con el Reglamento del FAS vigente durante el curso escolar 1997-1998, la Junta Administradora no podía resolver (conceder y/o denegar las ayudas solicitadas) sino que su competencia se limitaba a "elevar las propuestas de gastos a la Corporación..."; es decir, proponer la concesión y/o denegación de la ayuda solicitada.

5. Los acuerdos adoptados por la Junta Administradora del Fondo de Acción Social fueron notificados defectuosamente a la interesada por el Concejal-Delegado (no se indicaba pie de recurso, autoridad u órgano ante quien interponer recurso, si agotaba o no la vía administrativa, etc...). En cualquier caso, la competencia de la Junta Administradora era la de "proponer" no la de resolver las ayudas solicitadas.

Corresponde, pues, a la Corporación Municipal resolver las ayudas de estudios, salvo que esta competencia se encuentre delegada en algún otro órgano u autoridad municipal, circunstancia ésta que no consta en la información y documentación municipal recibida.

6. El recurso presentado por la interesada no constaba que se hubiese resuelto por la Corporación Municipal: la Junta Administradora no tenía competencia –según el Reglamento– para resolver dicho recurso. Además, en dicho recurso se solicitaba –a efectos probatorios– la incorporación al expediente de certificación sobre las ayudas concedidas con cargo al FAS en los últimos cinco años para estudios o guarderías realizados en los colegios La Salle, La Compañía de María, Las jesuítas, Alta Duna y Saladares, entre otras.

7. La certificación de actos presuntos solicitada por la afectada no fue expedida formalmente por la autoridad competente.

8. En relación con la reunión celebrada por la Junta Administradora con fecha 13 de octubre de 1998, se constataba, por el acta levantada, que el resultado de la votación no coincide con el número de asistentes.

Por otra parte, debemos reseñar que en el articulado del Reglamento del Fondo de Acción Social no se hace referencia alguna al mínimo de miembros necesarios para constituir, válidamente la Junta, tanto en primera como en segunda convocatoria; ello sería necesario al tratarse de una composición paritaria (Administración-Sindicatos), por lo que procedería reseñar en el Reglamento el número mínimo de miembros de cada representación –municipal y sindical–, para la

constitución de la Junta Administradora y, en su caso, la fijación del quórum necesario para la adopción de acuerdos.

De no actuar de la forma anterior, podría darse el supuesto de que la Junta Administradora se reuniese sin contar con una de las partes integrantes, lo que posiblemente viciaría los acuerdos-propuestas adoptados por dejar de ser una Junta paritaria.

A la vista de lo actuado, estimamos oportuno formular al Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Almería *Recordatorio* del deber legal de observar el contenido de determinados preceptos constitucionales, del Reglamento del Fondo de Acción Social del Ayuntamiento de Almería y de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992 (en su redacción inicial por tratarse de un procedimiento iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley 4/1999).

En consecuencia, formulamos a las autoridades municipales almerienses *Recomendación* concretada en los siguientes términos:

“1. Promover ante el Pleno del Ayuntamiento de Almería la declaración de nulidad de las actuaciones realizadas por la Junta Administradora del Fondo de Acción Social, en relación con la promotora de esta queja, ya que la resolución de la ayuda por estudios correspondiente al curso escolar 1997-1998, fue dictada por órgano manifiestamente incompetente y prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

2. Promover ante el Pleno de la Corporación, y en su caso, ante la Comisión de Gobierno u otro órgano colegiado que tenga delegada la competencia para resolver las Ayudas del Fondo de Acción Social, la concesión a la promovente de este expediente de la Ayuda por Estudios Universitarios para su hija –curso escolar 1997-1998 1º Curso Licenciatura Admón y Dirección de Empresas y MBA–, por reunir todos los requisitos exigidos en el Reglamento del Fondo de Acción Social. La Ayuda que procede conceder es: el importe de la matrícula al 100%. y una Ayuda complementaria de hasta 100.000 pesetas, por realizar estudios en centros docentes fuera de Almería.

3. Promover ante el Pleno Municipal la modificación del Reglamento del Fondo de Acción Social, en orden a concretar los tipos de centros docentes (público, privado, concertado) y estudios que pueden ser objeto de Ayuda; estudios a realizar fuera de Almería que pueden obtener Ayudas; determinar el quórum necesario para la constitución válida de la Junta Administradora y para la adopción de propuestas, acuerdo de delegación de competencias sobre resolución de las ayudas (hasta ahora la Junta Administradora sólo tiene competencias para efectuar “propuestas de gastos” y al parecer resuelve las ayudas y las reclamaciones, si tener competencias para ello, etc...)”

4. Adoptar las medidas necesarias para que los acuerdos y resoluciones municipales se resuelvan por los órganos competentes, con traslado de las mismas a los afectados en debida forma y dentro de los plazos previstos para ello.”

Al no recibirse contestación a dichas resoluciones transcurrido un plazo prudencial, resolvimos la inclusión de la queja en el presente Informe. No obstante, posteriormente, recibimos respuesta municipal, que aunque tardía, comunicaba la aceptación de nuestras resoluciones por lo que se deduce que el asunto por el que acudió a nosotros la promotora de la queja se encuentra solucionado, al haberse adoptado los oportunos acuerdos municipales en los términos propuestos por esta Institución, aceptando la Alcaldía la resolución formulada por esta Institución, excepto en su punto 1 antes reseñado.

#### 2.2.4 *Disconformidad con los criterios de corrección de pruebas selectivas.*

Las interesadas de la *queja 99/426* y *queja 99/438* participaron en unas pruebas selectivas convocadas por la Diputación Provincial de Sevilla para cubrir plazas de Administrativo, en régimen laboral, y acudieron a esta Institución manifestando su disconformidad con la calificación obtenida y el incumplimiento por el Tribunal de las bases de la convocatoria al no haberse leído el tercer ejercicio en "lectura pública". Igualmente referían que en el acta del Tribunal correspondiente al tercer ejercicio, que era un supuesto práctico, no constaban los criterios de corrección del mismo.

La discrepancia de quienes participan en procedimientos de ingreso o de provisión de puestos de las distintas administraciones públicas con las convocatorias de los mismos, con los criterios de valoración de los tribunales, o con la resolución final de tales procesos, sólo puede motivar la intervención de esta Institución en el caso de que los datos objetivos aportados hagan razonablemente suponer que han sido vulnerados los derechos cuya defensa tiene atribuida esta Institución por la Ley 9/1983, de 1 de diciembre.

Debe tenerse en cuenta que el Defensor del Pueblo Andaluz no es competente para anular o modificar los actos o resoluciones de la Administración Pública, en este caso, de la Diputación Provincial, lo que incluye, obviamente, aquéllos que provienen de tribunales calificadoros y demás órganos de selección.

El artículo 54.2 de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, establece que la motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo en todo caso quedar acreditados en los procedimientos los fundamentos de la resolución que se adopte.

Dicho precepto y la jurisprudencia aplicable, tiene por finalidad evitar la arbitrariedad del Tribunal, de forma que respetando la discrecionalidad administrativa, se justifique al máximo las razones del proceder administrativo, posibilitando el debido control de los tribunales y la máxima defensa del candidato que en su caso pueda ser injustamente valorado y en cumplimiento de lo establecido en el citado artículo 54.2 de la Ley 30/92 y en la debida motivación de los actos en que se ejercitan facultades discrecionales.

Por la documentación aportada por las afectadas, entendimos oportuno obviar la solicitud del informe del organismo afectado por considerar que disponíamos de información suficiente sobre los hechos denunciados.

De la lectura del acta de las sesiones celebradas los días 4 y 9 de febrero de 1999 por el Tribunal calificador de las pruebas en cuestión resultaba que no constaban los criterios, aspectos, consideraciones y demás cuestiones que determinaron los mínimos necesarios para acreditar la suficiencia de los aspirantes en el supuesto práctico del 3º ejercicio.

Por ello, consideramos que por el Tribunal calificador de las pruebas debió incorporarse al expediente administrativo del proceso selectivo (en su caso, al acta de la sesión) los criterios, aspectos, consideraciones y demás cuestiones que determinaron los mínimos necesarios para acreditar la suficiencia del aspirante en el supuesto práctico. De haberse actuado de esta forma, habría quedado garantizada la seguridad jurídica de los aspirantes sin perjuicio de que, en todo caso, la valoración de los supuestos prácticos realizados quedaría sujeta a la reiterada discrecionalidad técnica de los miembros del Tribunal Calificador.

En consecuencia, formulamos al Sr. Presidente de la Diputación Provincial *Recomendación* concretada en la necesidad de que se requiriese al Tribunal Calificador la incorporación al expediente del proceso selectivo en cuestión los criterios determinados para acreditar

la puntuación mínima para superar el ejercicio (obtención de la calificación de 5 puntos).

Asimismo, *Recomendamos* a la autoridad provincial que en el ejercicio de facultades y atribuciones legal y reglamentariamente conferidas, requiriese a dicho Tribunal para que una vez incorporados los criterios reseñados, procediera a la revisión de todos los ejercicios (de la 3ª prueba) para una mayor garantía y seguridad jurídica de los participantes en dichas pruebas.

Recibido contestación a dichas Resoluciones, concretada en informe emitido por el Secretario del Tribunal Calificador de las pruebas se desprendía que no eran aceptadas las Resoluciones formuladas por esta Institución con fecha 17 de marzo de 1999.

Como quiera que no compartíamos las argumentaciones para no aceptar dichas Resoluciones por cuanto se ratificaba que, por un lado, se incumplió lo previsto en la convocatoria sobre "lectura pública" del tercer ejercicio así como igualmente no se recogían en las actas correspondientes los criterios de baremación aplicados en la valoración de los ejercicios, pormenorizados en el informe emitido por el Secretario del Tribunal, procedimos a la inclusión de los expedientes de quejas en el presente Informe Anual por existir discrepancia técnica con el organismo provincial en la resolución del asunto planteado.

### 2.2.5 Disconformidad con el importe de las tasas por participación en pruebas selectivas en el Ayuntamiento de Rota (Cádiz).

Por esta Institución se tuvo conocimiento de las convocatorias efectuadas por el Ayuntamiento de San Roque (Cádiz) para cubrir distintas plazas vacantes de la plantilla municipal (agente notificador, telefonista, albañil, peón, jardinero, barrendero, electricista y conserje...), para cuya participación se establecerían como derechos de examen la cantidad de 8.000 pesetas.

Considerando que, en principio, dicho importe podría ser excesivo teniendo en cuenta que muchos de los posibles participantes en este tipo de pruebas se encuentra en desempleo, promovimos de oficio la *queja de oficio 99/1409* ante dicho Ayuntamiento al objeto de conocer las particularidades de dichas convocatorias en relación con las cantidades exigidas como derechos de examen y su regulación normativa.

Una vez estudiado el informe municipal remitido por dicho organismo, procedimos a concluir nuestras actuaciones al no encontrar fundamentos que justificaran continuar con nuestra investigación; no obstante, esta Institución quiere hacer un llamamiento para que las Administraciones convocantes de pruebas selectivas, para el acceso a la función pública en el ejercicio de sus competencias, valoren a la hora de fijar las tasas por participación en ellas la situación de desempleo en que se encuentran la mayoría de los participantes en las mismas, y que dichas tasas –por otra parte necesarias en todo caso– no supongan un importante desembolso económico para los opositores.

## 2.3 Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico.

### 2.3.1 Ejercicio por los Concejales de funciones representativas.

Como ya indicábamos en el Informe de 1998, respecto a la *queja 97/3007* promovida por un Grupo Político Municipal del Ayuntamiento de La Carolina (Jaén) en relación con el funcionamiento de la Emisora Municipal, procedimos a la resolución correspondiente tras la evaluación del expediente de queja, en los términos que a continuación sintetizamos:

– Tras más de nueve meses desde la petición de la información municipal, se recibe ésta y de las alegaciones aportadas por el interesado, deducimos que no existían garantías suficientes para el acceso de los partidos políticos y demás entidades a la Emisora Municipal al objeto de expresar libremente sus ideas y opiniones.

– El acceso a la información y documentación sobre la organización y funcionamiento de la citada emisora municipal, es un derecho reconocido como representantes municipales, sea cual sea la forma de gestión del servicio municipal correspondiente. En este caso, la Emisora Municipal, con independencia de su forma de gestión, es un servicio municipal más del Ayuntamiento de La Carolina.

– La negativa o limitación injustificada para el acceso a la Emisora Municipal a los Concejales del Grupo municipal reclamante para la difusión de sus actuaciones, propuestas y proyectos en el Ayuntamiento de La Carolina supondría una conculcación del artículo 20 del Texto Constitucional e incumpliría algunos de los objetivos determinados en el artículo 9 del Reglamento de Régimen Interior de la emisora municipal que, textualmente, dice:

«(...) a) Información de todo lo que afecta a la vida de La Carolina, con particular atención a las actividades de la Corporación Municipal...».

«b) Estimular la participación ciudadana en la vida municipal, facilitando el acceso a la emisora de las personas o grupos que lo soliciten...».

– También otros preceptos recogen o postulan estos derechos, así el artículo 23 de nuestra Constitución define el ámbito material del derecho de los ciudadanos a participar en la vida política:

El citado precepto hay que ponerlo en relación con el apartado segundo del capital artículo 9 de la Constitución, que prescribe:

«Corresponde a los poderes públicos...facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

También, el Estatuto de Autonomía para Andalucía aplica una norma de remisión a la Constitución, de carácter general (artículo 11), según la cual «Los derechos, libertades y deberes fundamentales de los andaluces son los establecidos en la Constitución».

Asimismo, el artículo 12.1 señala que «La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitará la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social».

Nuestra resolución contenía varias consideraciones jurídicas que exponemos:

– Los Gobiernos Municipales deben contribuir al ejercicio de las funciones encomendadas a los grupos políticos en la oposición municipal, facilitándoles la información necesaria y convocando las reuniones periódicas de los órganos colegiados o las sesiones extraordinarias que se soliciten adecuadamente.

– La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de noviembre de 1986, regulan con cierto detenimiento el conjunto de derechos y deberes de los miembros de las Corporaciones Locales, y entre ellos los derechos medulares de participación e información. (título primero, arts. 6 al 34 del ROF).

– A partir de las potestades reglamentarias y de autoorganización, los Ayuntamientos pueden dotarse de las oportunas normas reglamentarias de organización, incluyendo en las mismas importantes concreciones sobre participación y publicidad, tanto en relación con los miembros de la propia Corporación (Reglamento Orgánico Municipal) como con el ciudadano individualmente y asociaciones lo-



cales de interés general o sectorial, bien con medidas normativas, organizativas, dotación de medios, etc. (Reglamento Municipal de Participación Ciudadana y, en este caso, el Reglamento Interno de la Emisora Municipal).

– A su vez, el artículo 69 de la Ley de Régimen Local afirma que «las Corporaciones Locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad...». Exigencia que podemos encontrar en dos aspectos distintos: uno, la publicidad de los actos y acuerdos municipales, y el segundo, la accesibilidad de los archivos.

– Asimismo, el artículo 18.1 de la Ley de Régimen Local, reconoce el derecho del vecino a «participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesado por los órganos de gobierno y administración municipal».

– Dentro de este derecho constitucional resulta piedra angular para el cometido de las funciones corporativas el derecho de información que asiste a todos los miembros de las Corporaciones Locales –artículo 77 Ley 7/85–, al disponer que «todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función».

Esta Institución formuló a la Alcaldía, como máxima autoridad responsable de la Corporación Municipal la siguiente *Recomendación*:

“Adoptar las medidas oportunas para que se facilite al Grupo Municipal de Concejales de ...en ese Ayuntamiento o cualquier otro Grupo Municipal, el acceso a la información y/o documentación sobre la Emisora Municipal que, previa petición razonada, precisen para el ejercicio de sus funciones como Concejales de esa Corporación, así como programar espacio informativo en horario adecuado para el acceso y participación de los partidos políticos y demás entidades en la Emisora Municipal, para mejor posibilitar la expresión libre de sus ideas y opiniones sobre asuntos de interés municipal.

Lo anterior, al objeto de que puedan ejercer el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos municipales, como Concejales de ese Ayuntamiento, representantes de sus electores”.

Al no recibirse respuesta a dichas Resoluciones, se procedió a la inclusión del expediente de queja en el presente Informe, dando cuenta de ello al promotor de la misma.

El Concejales-Portavoz de un Grupo Municipal en el Ayuntamiento de Prado del Rey (Cádiz) presentó la *queja 98/3830* denunciando que la Alcaldía no facilitaba la documentación e información municipal necesaria para el ejercicio de sus funciones por los Concejales de la Corporación. Admitida a trámite la queja a los efectos de que se diera cumplimiento a lo establecido en el artículo 42 y siguientes de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, iniciamos las actuaciones ante la primera autoridad municipal, quien nos informó en los siguientes términos, que extractamos:

“(...) durante años ésta Alcaldía, ha ordenado a los funcionarios y personal laboral municipal que se encuentren a disposición de los Concejales de la Oposición en todo lo que sea necesario para que realicen con plenas garantías el ejercicio de sus funciones.”

A la vista de lo aportado por la Administración Municipal, y dado que no fue desvirtuado por el promotor de la queja, concluimos nuestras actuaciones por entender que no existían fundamentos suficientes que justificaran continuar las mismas.

La *queja 99/1068* fue presentada por el Portavoz de un Grupo Político Municipal en el Ayuntamiento de Sorbas (Almería), en la que se denunciaba la actitud de la Alcaldía por no remitir al Grupo las copias de las actas de las sesiones celebradas por la Comisión de Gobierno, a pesar de los diversos reiteros formulados.

A este respecto, le trasladamos al Sr. Alcalde nuestra posición significándole lo siguiente:

– La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su artículo 77, en cuanto al derecho cualificado de los miembros de la Corporación, dice que «(...) Todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener del Alcalde-Presidente de la Comisión de Gobierno, cuantos antecedentes, datos, o información obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función».

– La competencia para facilitar los antecedentes, datos o informaciones a los miembros de la Corporación, corresponde al Alcalde o Presidente de la Comisión de Gobierno.

– En relación con el derecho de información de los Concejales, conviene efectuar una distinción fundamental: una vez adoptados los acuerdos o resoluciones, deberá darse publicidad. Por tanto, de los acuerdos que adopten el Pleno y la Comisión de Gobierno deberán ser informados todos los miembros de la Corporación, y de las Resoluciones que adopte la Alcaldía, dará cuenta en el Pleno para que los Concejales conozcan el desarrollo de la Administración Municipal, según el artículo 42 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Pues bien, recibida la información municipal pudimos constatar que por la primera autoridad municipal se habían adoptado las medidas oportunas para atender las peticiones del Grupo Municipal reclamante, por lo que entendimos que el asunto estaba solucionado dando por concluidas nuestras actuaciones.

En otras quejas, como la *queja 99/3384* (Ayuntamiento de Baños de la Encina (Jaén)) y la *queja 98/3309* (Ayuntamiento de Cádiz) se solucionaron los asuntos planteados sobre falta de medios para ejercer sus funciones representativas, pues no había fundamentos suficientes para continuar con nuestras investigaciones.

### 2.3.2 Funcionamiento de órganos municipales.

En la *queja 98/1827* se denunciaba que por la Presidencia del Consejo Sectorial de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Medina Sidonia (Cádiz) no se convocaban las sesiones ordinarias previstas reglamentariamente (cada tres meses), desde 1995.

Después de más cinco meses desde la admisión a trámite el escrito de queja, se recibe el informe emitido por la Alcaldía Presidencia, deducimos que habían existido razones de peso que, si bien no legitimaban la falta de convocatoria de las reuniones del Consejo Municipal de Medio Ambiente, si pudieran servir para justificar la falta de regularidad en la convocatoria de las mismas, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente queja, insistiendo ante la Alcaldía en que se convocaran con la periodicidad establecida.

### 2.3.3 Acceso de ciudadanos y entidades asociativas a información y documentación municipal e instalaciones municipales.

El interesado de la *queja 98/947* denunciaba la demora por parte del Ayuntamiento de Estepona (Málaga) en facilitar la información

solicitada en relación con las Asociaciones de Vecinos inscritas en el Registro Municipal.

Admitida a trámite la queja presentada, sin entrar en el fondo de la cuestión planteada y a los efectos de que se diera cumplimiento a lo establecido en el artículo 42 y siguientes de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, constatamos por la información municipal recibida que, efectivamente, no se había contestado la petición formulada por el promotor de esta queja.

Con nuestra intervención, la Administración Municipal resolvió formalmente dicha petición.

Finalmente, significamos que entendíamos que el interesado tenía derecho a ser informado sobre los datos esenciales de las Asociaciones inscritas en el Registro Municipal en orden a su posible interés en ser socio de las mismas, si reuniese los requisitos para ello. Así, considerábamos la obligación municipal de facilitar, entre otros, los datos referidos a nombre de la Asociación, domicilio y objeto social.

El Presidente de una asociación de Málaga, presentó la *queja 98/4143* para denunciar la ausencia de respuesta por parte de la Diputación Provincial de Málaga, a quien había dirigido diversos escritos en demanda de información y documentación y que no había sido contestadas en la forma interesada al responderles la Presidencia que no tenía la condición de interesado, todo ello en relación con el sistema de adjudicación mediante licitación pública del contrato de gestión de la plaza de toros de la Malagueta, propiedad de la Diputación, al estar próximo el vencimiento de prórroga del contrato de arrendamiento actual.

La Presidencia de la Excm. Diputación nos remitió:

- Copia de contrato de arrendamiento de La Malagueta de 3 de agosto de 1990, que obviamos remitirles pues nos consta que obra en su poder.
- Certificación de inscripción registral del coso taurino en el Inventario de bienes de la Diputación Provincial (adjuntamos fotocopia).
- Copia de Acuerdo entre la Presidencia de la Diputación y el arrendatario del coso taurino sobre aplazamiento y fraccionamiento de deudas liquidadas, fechado el 13 de julio de 1995, (adjuntamos fotocopia).

En la primera información facilitada por la autoridad provincial no se pronunciaba sobre el porqué no se consideraba interesada a la Asociación en los procedimientos relativos a la plaza de toros de La Malagueta, ni sobre qué previsiones tuviera la Diputación Provincial en cuanto a nuevas prórrogas de arrendamiento o rescisión del contrato vigente o sobre oferta de nuevos contratos de arrendamiento, por lo que solicitamos ampliación de la información y documentación inicialmente instada.

Recibida toda la documentación requerida del organismo provincial, y traslada al promotor de la queja para posibles alegaciones a la misma, éstas no se producen en un plazo prudencial, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones por entender que no existían fundamentos que justificaran su continuación.

Una vez habíamos procedido al cierre de la queja sin lograr que la Diputación diera satisfacción a la pretensión de la citada Asociación, recibimos comunicado del Presidente de la misma, en el que nos puso de manifiesto la predisposición de la nueva Corporación Provincial a revisar el contrato de arrendamiento y de adjudicación del referido coso, en consecuencia con los planteamientos de la citada asociación.

Aun cuando mantuvimos el cierre de la queja, variamos la causa de cierre de la misma, al entender que gracias a la disposición de la nueva Corporación Provincial, el asunto había entrado en vías de solución.

La *queja 97/3093* fue presentada por la Comisión de Vecinos de Las Casillas, Pedanía del Municipio de Martos (Jaén), denunciando

el abandono y discriminación del que eran objeto por parte del Ayuntamiento de Martos. Según los afectados, en la Pedanía no se realizaban inversiones para atender las necesidades de los vecinos: faltaba suelo industrial, la carretera de acceso era tortuosa y estrecha (la Pedanía está a 17 km. de Martos), faltaba local para dependencias municipales, deficiencias sanitarias y de escolarización, etc...

Del estudio del informe emitido por ese Ayuntamiento de Martos y de las alegaciones formuladas por la Asociación promotora de la queja, se desprende que por parte de la Administración Municipal no se habían contestado varias peticiones formuladas por los vecinos. Entre ellas, las siguientes:

- “1. La devolución del dinero que por indemnización de un solar, propiedad de la Asociación de Vecinos San José de Las Casillas, percibió el Ayuntamiento de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.
2. Gestionar ante la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Jaén, cuando sea necesario para implantar en Las Casillas la Educación de Adultos, al ser un programa educativo andaluz que obtuvo un premio de la UNESCO, próximamente se extinguirá y no se habrían beneficiados las personas adultas de Las Casillas.
3. El puente de La Mina, construido para unir la Plaza de la Constitución con la calle Juan Carlos I, se derrumbó el día 6 de mayo de 1996 –antes de ser terminado– y aún no se ha tomado ninguna medida al respecto.”

Asimismo, trasladamos las siguientes consideraciones al representante vecinal:

1. En primer lugar, debemos recordar que en cada uno de los poblados y barriadas separados de los cascos urbanos y que no constituyan entidad local, podrá ser nombrado por la Alcaldía un representante personal entre los vecinos residentes en los mismos.

Por los compromisos contraídos por los candidatos a la Alcaldía de Martos, éstos se comprometieron a nombrar como representante municipal al vecino elegido por los propios casilleros, resultando designado un vecino.

En cualquier caso, la duración del cargo de este representante estará sujeta a la del mandato del Alcalde que lo nombró, quien podrá cesarlo cuando lo juzgue oportuno.

2. En cuanto a las reivindicaciones planteadas ante el Ayuntamiento de Martos (Jaén) y de las que no se tiene reseña alguna en el informe municipal recibido, se trasladaron a la primera autoridad municipal al objeto de que se adoptaran las medidas oportunas para que fueran atendidas a la mayor brevedad posible y, en su caso, se les informase puntualmente a la Asociación sobre las gestiones que se realicen sobre ellas.

3. Finalmente, quisimos llamar la atención de la Asociación en el sentido de que estudiase la posibilidad de plantear ante las autoridades competentes, Ayuntamiento de Martos y Consejería de Gobernación y Justicia de la Junta de Andalucía, la necesidad (si así lo considerase) de constitución de Las Casillas como Pedanía de Martos, y que como órgano unipersonal ejecutivo de la Entidad Local estaría el Alcalde pedáneo que presidiría la Junta Vecinal y sería elegido conforme a la Ley Electoral.

Asimismo, le recordamos que las Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal tienen, entre otras, las siguientes competencias:

- La construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos.
- La policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos.
- La limpieza de calles.

– La mera administración y conservación de su patrimonio, excluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.

– La ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la Entidad, cuando no esté a cargo del respectivo Municipio.

Para la constitución de Las Casillas como Entidad Local Menor (Pedanía), como cualquier otra Entidad local de ámbito inferior al municipio, debería promoverse el respectivo expediente administrativo ante la Junta de Andalucía.

Posteriormente al recibirse nuevo escrito de la Asociación de Vecinos de Las Casillas, complementado con una visita de varios miembros de la misma a esta Institución, resolvimos la reapertura de la queja e iniciamos nuevas actuaciones ante el Ayuntamiento de Martos (Jaén), y a su Alcalde-Presidente le interesamos nuevo informe y documentación justificativa en relación con las alegaciones formuladas por los interesados.

Recibido el nuevo informe, y al tiempo de que comunicábamos la finalización de nuestras actuaciones, significábamos a los vecinos lo siguiente:

1. El asunto de la parcela adquirida por esa Asociación a Doña ... y cedida posteriormente al Ayuntamiento, es una cuestión que debe resolver en los Tribunales de Justicia.

Comprendemos que probablemente, por razones económicas, el Ayuntamiento resolvió escriturar los terrenos cedidos por la Asociación directamente con su anterior titular evitando así los gastos que hubiese generado formalizar la venta a su favor y posterior cesión al Ayuntamiento; no obstante, entendemos que la Asociación tiene documentación suficiente para reclamar, vía judicial sus derechos sobre dichos terrenos, a cuyos efectos deberá asesorarse de abogado en ejercicio.

2. En cuanto a las causas que motivaron el derrumbe del puente, habrá que esperar al informe del Ingeniero redactor del proyecto. Si considera que existe demora en cumplir este informe, le aconsejamos que se dirija por escrito al Ayuntamiento solicitando la emisión del mismo a la mayor brevedad posible.

3. En relación a la falta de respuestas a las peticiones formuladas por esa Asociación en cuanto a las necesidades de la Pedanía de Las Casillas, le recomendamos que las mismas se presenten por escrito en el Registro General del Ayuntamiento, con duplicado ejemplar al objeto de que quede constancia de su presentación.

Una Asociación solidaria con el Pueblo Saharaui, de Dos Hermanas (Sevilla) presentó la *queja* 98/566 denunciando la demora por parte del Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla) en formalizar la inscripción de dicha Asociación en el Registro Municipal de Asociaciones.

Después de varias reiteraciones solicitando la información municipal, ésta se recibe comunicando que no se tramitó la inscripción solicitada porque la propia representación de la Asociación comunicó su intención de modificar sus Estatutos y su ámbito de actuación y de gestionar su conversión en otra entidad distinta.

#### 2.3.4 Acceso a los Registros Públicos.

El representante de una Asociación de defensa de los animales presentó la *queja* 98/3437 contra la actuación de la Jefatura de Policía Local de Sevilla, que le negó la recepción de una denuncia relativa

al mercadillo de animales que semanalmente se ubica en la Plaza de la Alfalfa de la Ciudad de Sevilla.

De los informes recibidos de la Administración Municipal, de los escritos de la interesada y de la normativa de aplicación (básicamente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero y artículo 103 de la Constitución, en relación con el artículo 9.3 de la misma, por lo que se refiere a la seguridad jurídica), constatamos:

1) No resultaba justificado exigir del Ayuntamiento que estableciera un Registro permanente (incluidos los domingos y festivos) para formular denuncia por escrito ante la Policía Local; por las siguientes razones:

– Existe un Registro General de la Administración Municipal que funciona durante el tiempo y con el horario establecido con carácter general para las distintas Administraciones públicas.

– La nula eficiencia de un servicio de tales características pues sólo se limitaría a recogiendo las denuncias en día inhábil a remitirlas a los servicios municipales competentes en día hábil.

– La existencia de múltiples alternativas a la opción propuesta por la interesada, de las que tuvo cumplida información por parte de esta Institución: denuncias voluntarias, denuncias por escrito entregado en el Registro General al día siguiente hábil, llamada al servicio de guardia de la Policía Local comunicando los hechos y dejando interesado recibo o justificante de la llamada telefónica, etc.

2) No obstante lo anterior, sí estimamos una insuficiente organización de un servicio de extrema importancia de cara a la satisfacción de las necesidades públicas y de las máximas garantías de libre, armoniosa y pacífica convivencia, cual es el de la policía administrativa.

Con ello no estábamos haciendo referencia a otra cosa más que a la necesidad de contar con una organización de la Policía Local que permitiese, compatibilizando sus restantes funciones (Policía Judicial, garante de derechos y libertades fundamentales, etc.), realizar sus cometidos y funciones en materia de control y vigilancia de las actividades privadas mediante su adecuación al ordenamiento jurídico y a las ordenanzas municipales.

A la vista de la reiterada respuesta de la Delegación Municipal de Seguridad Ciudadana, consideramos que se quebraba el principio de eficacia en la gestión y actuación administrativa, pues no resultaba acorde con aquel principio la actuación de un servicio público en el que no se pueda identificar al funcionario (agente) actuante en un determinado día y hora ante la demanda de un ciudadano en ejercicio de sus derechos civiles y públicos.

Asimismo, le significamos al interesado que la formulación de denuncias por escrito sobre hechos que pudieran ser constitutivos de infracción a las Ordenanzas municipales, pueden surtir su efecto con independencia de que se presenten aquellas denuncias en el Registro General Municipal o en el específico de la Policía Local (tras habilitación del mismo para recepcionar escritos en festivos y domingos); siempre y cuando aquellas denuncias vayan sustentadas en los correspondientes medios de prueba admisibles en Derecho.

Si por contra, lo que se pretendiese fuera formular denuncia voluntaria ante Agente de la Autoridad, deberá reclamarse la presencia de los Agentes de la Policía Local de servicio en el lugar de los hechos (Mercadillo, etc...) o, en su defecto, solicitar a la Jefatura de Servicio, de Distrito o del Cuerpo la comparecencia de una unidad policial al efecto, formulando la correspondiente petición telefónicamente (con expresión de los datos de filiación del denunciante, los hechos y lugar), estando obligado el Servicio correspondiente a re-

cibir y atender su llamada, a registrar debidamente las circunstancias de la misma y a cursarla en función de las prioridades del servicio público en cuestión; así como a expedir recibo o acreditación de la formulación y registro de la llamada.

En cualquier caso, consideramos que no resultaba de recibo que por los responsables políticos directos de un Cuerpo de Seguridad cuya actuación debe ser presidida por los principios de eficacia, eficiencia, seguridad jurídica, sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, etc., se concluyera un expediente de la naturaleza del que hemos tratado (falta de atención a la denuncia de un ciudadano) con mera alusión al desconocimiento de quién fuera el funcionario (agente) que intervino.

En consecuencia, formulamos a la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla la siguiente resolución:

“Recomendación concretada en que a la mayor urgencia se proceda a disponer lo oportuno para las centrales de servicio y atención al público de la Policía Local cuenten con un registro de llamadas (con las debidas garantías en cuanto a protección de datos) que permita como mínimo identificar denunciante, fecha y hora de la denuncia, hechos y lugar relativos a la denuncia, agente receptor y, cualesquiera otros que se consideren convenientes para una mayor eficacia y operatividad en el servicio.”

Finalmente, por el Ayuntamiento de Sevilla se emitió la preceptiva respuesta aceptando la *Recomendación* formulada por esta Institución.

#### 2.4 Responsabilidad Patrimonial.

En el Informe correspondiente a 1998, ya reseñamos la *queja 97/3854*, en la que se formuló *Recomendación* al Ayuntamiento de Alcalá la Real (Jaén) en los siguientes términos:

1. Adopción de medidas para garantizar la seguridad de los conductores y vehículos, mediante las obras necesarias que técnicamente resulten idóneas.
2. Asumir la responsabilidad patrimonial derivada de los hechos producidos abonando los gastos ocasionados, debidamente justificados.”

La falta de recepción de la preceptiva respuesta ha motivado la inclusión en el Informe Anual.

La *queja 97/3891* se refiere a la ocupación de parte de finca del interesado por el Ayuntamiento de Benacazón (Sevilla), en zona contigua a un camino municipal. A este respecto, en aras de la mayor garantía de los principios que conforman el derecho de propiedad particular reconocido en el artículo 33 de la Constitución, formulamos a la Alcaldía-Presidencia, *Recomendación* en el sentido de que a la mayor brevedad se procediera a acreditar el derecho o título de legitimación para haber ocupado, realizando plantación del arbolado, la superficie cuestionada en la finca de Los Valles, en zona contigua al camino de Huévar. Sin embargo, ninguna respuesta se recibió, incluyéndose la *queja* en el Informe Anual.

Otro supuesto singular en esta materia se produjo en la *queja 98/235*, en la que el interesado, a quien le fue sustraído un vehículo de su propiedad en un aparcamiento vigilado, cuya gestión llevaba la Asociación de Parados mayores de 40 años de Córdoba, nos comunicó que tras haber intentado obtener algún tipo de indemnización de la gestora del aparcamiento, sin resultado, se dirigió al Ayuntamiento de Córdoba, que tampoco le había dado una solución satisfactoria.

Vista la información municipal recibida y documentación y el régimen jurídico de aplicación al respecto, consideramos que, con

independencia de que el Ayuntamiento pudiera repercutir en acción de regreso, los gastos que como indemnización por la pérdida de vehículo como consecuencia de robo, en espacio destinado a aparcamiento público vigilado, cuya concesión se llevó a cabo por el propio Ayuntamiento, contra el propio concesionario, la responsabilidad directa por lo sucedido recaía en la Administración municipal.

En consecuencia, trasladamos las siguientes Resoluciones, que reproducimos literalmente:

“1º) *Recordatorio* del deber de cumplir lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, (modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero), que estableció:

«1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos».

Asimismo, formulamos *Recordatorio* del deber legal de cumplir lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que estableció:

«Las Entidades Locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa».

2º) *Recomendación* en el sentido de que “*se proceda por la Administración Municipal a asumir directamente el coste de la indemnización derivada de la sustracción o robo del vehículo de D..., valorado en unas quinientas mil pts., más los gastos e intereses procedentes, desde que el mismo viene reclamando sin éxito de la Administración Local de la Ciudad de Córdoba la pertinente responsabilidad administrativa.*

*Consideramos que actuando en la forma reseñada, se daría una más adecuada actuación administrativa (en este caso del Ayuntamiento de Córdoba) a los principios conformadores de ésta, contemplados en el artículo 103 de la Constitución y al régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (art. 106.2 de la Constitución).*

*Máxime cuando de conformidad con lo establecido en el Pliego de condiciones económico-administrativas para regular el servicio, (condición 4ª la inspección y la dirección del servicio contratado (aparcamiento público en recinto ferial, año 1997) establecía de forma indubitada:*

*«La dirección e inspección de los trabajos corresponde al Técnico Municipal, quien dictará las instrucciones necesarias para la normal y eficaz realización de aquellas y señalará el ritmo de ejecución conveniente”. (lo anterior referido al servicio de aparcamiento)».*

*Señalando a mayor abundamiento el (aparente) Pliego de Condiciones Técnicas de 6 de marzo de 1997 en la Condición 6ª, también en forma indubitada: «Sin perjuicio del Personal encargado de la seguridad empleado por la empresa adjudicataria de la licencia de explotación, la inspección de los recintos corresponderá también a la Policía Local, a cuyas órdenes e instrucciones quedarán sujetos los primeros».*

*Consideramos que la indemnización por la Administración como consecuencia del robo producido en una instalación pública y cuya gestión encomendó la propia Admi-*

*nistración municipal a un concesionario, está en la línea de interpretación doctrinal señalada al respecto por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo. Como muy ilustrativa al respecto y referida a normativa anterior a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la STS de 9 de mayo de 1989.”*

Dado que la respuesta municipal no fundamentaba adecuadamente, a nuestro parecer, la falta de aceptación de nuestras resoluciones, se declaró la inclusión de la queja en el Informe Anual.

En la *queja 98/733B*, afectante al Ayuntamiento de Torremolinos (Málaga). El interesado nos manifiesta que sufrió una caída por deficiencias en escalera y acerado de una calle de dicha localidad. Como consecuencia de la caída, según nos informó, sufrió una lesión, conforme a diagnóstico médico efectuado.

El interesado, una vez recibido el informe municipal desestimatorio, alegó que mantenía la veracidad de su versión de los hechos, apuntando que el testimonio de diversas personas podría arrojar luz sobre los mismos.

Por lo anterior se instó de la Alcaldía la investigación planteada por el afectado con testigos determinados, que presenciaron los hechos o intervinieron en la secuencia posterior de los mismos.

La respuesta municipal no accedía a actuar en la forma en que con nuestra mediación habíamos intentado, por lo que nos vimos obligados a dar por finalizadas nuestras actuaciones, adoptando como resolución la de inclusión en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía de su queja y antecedentes de hecho.

La *queja 98/2289*, consistía en posible responsabilidad patrimonial municipal, derivada de la colocación del bolaro o marmolillo con el que colisionó el conductor reclamante, según solicitaba ante la Alcaldía del Ayuntamiento de Sevilla y ante esta Institución el mismo. Tras valorar lo expuesto por él y la información que dio el Ayuntamiento, entendimos que el elemento con el que se produjeron los daños al vehículo del interesado, estaba debidamente instalado, cerrando las actuaciones por nuestra parte.

No obstante, con posterioridad, el promovente de la queja compareció en la sede del Defensor del Pueblo Andaluz y manifestó que, aún cuando no lo hacía constar expresamente en su queja, otro motivo de la misma era que no se le había respondido por la Alcaldía a la petición antes referida y que no se le ha facilitado en ningún momento copia de la autorización que tuviera la Empresa Municipal de Limpieza de Sevilla (LIPASAM) para proceder a instalar los bolaros de anclaje de contenedores de residuos sólidos urbanos; añadiendo que el marmolillo con el que él había colisionado se encontraba en la zona de la calzada dedicada a la circulación y estacionamiento de vehículos, careciendo de la debida señalización.

Pues bien, efectuada visita al lugar a que se refería la reclamación se comprobó que se trataba del mismo tipo y elemento empleado en las vías urbanas de esta Capital para fijar y retener los contenedores del servicio de recogida de residuos sólidos, aunque en aquel lugar concreto no hay retranqueo del acerado, lo que necesariamente ha obligado a que el bolaro esté ubicado en la calzada y a un medio metro aproximadamente de la acera.

En consecuencia con lo anterior, formulamos a la Alcaldía-Presidencia, las siguientes Resoluciones:

– *Recordatorio* del deber de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero; en lo concerniente a la obligación de las Administraciones Públicas de resolver expresamente las solicitudes y escritos que les dirijan los interesados.

– “*Recomendación* en el sentido de que en cumplimiento de la anterior obligación, se resuelva expresamente la petición formulada por el interesado el 9 de octubre de 1997, por responsabilidad patrimonial.

– *Recomendación* en el sentido de que a la mayor brevedad posible y urgencia se disponga lo oportuno para que, en aras de la seguridad vial y en el tráfico se proceda a rebuscar los bolaros y marmolillos de retención y reserva de espacio para contenedores de recogida de residuos en las calzadas de las vías públicas, retranqueando (en donde fuere posible) los espacios habilitados de forma que no se ocupe la calzada, ni la parte de la vía reservada a *estacionamiento de vehículos* y, en los casos en que no fuere posible, se habilite o efectúe la reserva en otra forma más adecuado y, por supuesto, compatible con la seguridad vial.

Lo anterior en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4 del Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprobó el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del Texto Articulado de la Ley de tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial (en relación con lo establecido en el artículo 10.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo).

– *Recomendación* de que en relación con la petición de D...., se inicie expediente para la determinación de la indemnización a percibir por el mismo, como consecuencia de la que creemos responsabilidad administrativa municipal, derivada de la incorrecta colocación en zona de la calzada de bolaro de protección de contenedor del servicio de recogida de residuos urbanos.

Lo anterior conforme a lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero.

Consideramos que actuando en la forma propuesta, se logra una más adecuada y correcta actuación administrativa municipal conforme a lo que establecen el artículo 103 y 106.2 de la Constitución (principios de actuación administrativa derivada del funcionamiento irregular de un servicio público)”.

De la respuesta municipal se deducía que el asunto por el que acudió a nosotros se encontraba en vías de solución, por lo que, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

Por último citar la *queja 98/2667*, afectante al funcionamiento de una instalación municipal, la piscina del Ayuntamiento de Almonaster la Real (Huelva). El interesado refería que con ocasión de encontrarse su hijo en dichas instalaciones, se produjo una lesión que ocasionó la pérdida de una pieza dental; solicitado los servicios médicos de las instalaciones no pudo ser atendido al no existir personal sanitario alguno en las mismas. Pasados unos días, el interesado se personó en el Ayuntamiento cumplimentando el parte de accidente y denunciando los hechos; después de transcurrido casi un año, no se había dictado resolución alguna. Esta Institución, visto el expediente de queja y los hechos expuestos, así como la normativa de aplicación, consideró lo siguiente:

– Que en lo sucedido sí medió culpa o negligencia de los servicios municipales, con infracción de normativa reglamentaria, lo que, en nuestra opinión, supone la existencia de un funcionamiento anormal del servicio de la que debe derivar la responsabilidad administrativa y, en consecuencia su derecho a percibir una indemnización de daños y perjuicios por lo ocurrido a su hijo en la fecha y lugar indicados.

– En aplicación de lo establecido en el artículo 106.2 de la Constitución, la Administración (en general) debe indemnizar los daños sufridos por los particulares, siempre que exista relación directa entre el daño producido y el funcionamiento del servicio y no se produzca por causa o fuerza mayor.

– Es claro que el Reglamento Sanitario de las Piscinas de Uso Público, aprobado por el Decreto 77/1993, de 8 de junio (entonces vigente), en su artículo 4º 3. requería que «los materiales utilizados para la construcción deberán ser tales, que no aporten riesgos sanitarios, garantizando la ausencia de accidentes».

Asimismo, el artículo 8 del citado Reglamento, insistía en que «las playas que rodean al vaso estarán construidas de material anti-deslizante e impermeable (...)».

– Si como consecuencia de un ligero movimiento intentando variar la situación estática en la que permanecía, al tratar de correr porque otro niño se dirigía hacia él, el hijo del interesado resbaló y perdió el equilibrio, resulta evidente que el material del que estaba integrada la superficie que rodeaba el vaso de la piscina, no era el adecuado por lo que se debió haber construido y recepcionado con aquellos requisitos a que se ha hecho referencia anteriormente o, en su caso, si fuese anterior a la entrada en vigor del Reglamento aquella construcción, haberse adaptado a lo requerido (plazos establecidos en la Disposición Transitoria 1ª. 3 del Decreto citado).

Como consecuencia de todo lo anterior, formulamos a la Alcaldía-Presidentencia del Ayuntamiento de Almonaster la Real (Huelva) las siguientes Resoluciones:

“*Recordatorio* del deber de cumplir lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 28 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero, en el que se establece la responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas.

*Recomendación* en el sentido de que en virtud de aquel principio (responsabilidad objetiva) y de las circunstancias que concurrieron (antes expuestas) y, dado que en su momento, por el interesado se presentó solicitud, se indemnice debidamente al mismo por el accidente sufrido por su hijo en el recinto de la piscina municipal de esa Villa, el día 11 de agosto de 1996, reconociendo su derecho a percibir la indemnización pertinente en la cuantía que se acuerde con él y que habrá de integrar gastos ocasionados y que se acrediten; importe de indemnización por daños físicos y morales y, los intereses devengados por la cantidad citada desde que se le denegara su solicitud de 13 de agosto de 1996.

*Recomendación* concretada en el sentido de que a la mayor brevedad y urgencia se someta a los Órganos municipales competentes proyecto de Reglamento del Servicio de piscina municipal y de Ordenanza Reguladora del Precio Público que se establecería al efecto, para su aprobación (si procediere), por aquellos órganos.

Lo anterior, por cuanto que no nos ha sido clarificado y justificado quiénes están obligados a pagar por utilizar el servicio prestado en las instalaciones municipales destinadas a piscina y quiénes no.

Consideramos que actuando en la forma propugnada se logrará una más adecuada actuación administrativa a los principios establecidos en el artículo 103.1 de la Constitución (eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho,

así como al de objetividad al servicio de los intereses generales) y, por descontado, se dará cumplimiento a las determinaciones que en relación con la responsabilidad de las Administraciones, establece el artículo 106.2 de la Constitución.”

Sin embargo ninguna respuesta municipal se recibió motivando la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual.

## 2.5 Medidas de vigilancia en Nerva (Huelva).

Reseñamos a continuación la *queja* 99/731, iniciada de oficio a la que se acumuló la *queja* 99/801, promovida a instancia de parte, ambas referentes a la instalación de cámaras de videovigilancia en diversos puntos de las vías públicas en la localidad de Nerva (Huelva), sin contar con los debidos permisos y autorizaciones, según se afirma en aquellas noticias aparecidas en los medios de comunicación.

La información se solicitó al Subdelegado del Gobierno en Huelva y al Alcalde del Ayuntamiento de Nerva (Huelva).

La autoridad gubernativa nos comunicó que se había requerido al Ayuntamiento el cese del funcionamiento de las videocámaras, al carecer de la preceptiva autorización de la Delegación del Gobierno en Andalucía.

El Ayuntamiento por su parte nos respondió sobre la existencia de videocámaras en el Ayuntamiento y en domicilios particulares de varios miembros del mismo, tratando de justificar unas medidas que no tenían fundamento legal; pues las razones de seguridad esgrimidas se deben adoptar con respeto al ejercicio de derechos fundamentales (derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, art. 18.1). La ingerencia o la intervención de la Administración en aquel ejercicio ha de ser mínimamente restrictiva y principalmente respetuosa con los referidos derechos y libertades y, en todo caso, estrictamente ajustada a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico.

En el fondo del asunto, se encontraba el origen de una situación de crispación social en el pueblo motivada por la instalación del Depósito de Residuos Tóxicos y Peligrosos en Nerva, pues un colectivo vecinal contrario a su existencia, se manifestaba asiduamente ante el Ayuntamiento y otras zonas del pueblo.

Por tanto, este Comisionado, respecto a las cámaras instaladas en el Ayuntamiento, sin ánimo de entrar en polémica con el titular de la Alcaldía, y con el único objetivo de velar porque las actuaciones municipales fueran respetuosas con los derechos y libertades consagrados en el título I de la Constitución, formuló al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de la Villa de Nerva, *Recomendación* en el sentido de que, “a la mayor brevedad y urgencia, se proceda a dejar sin efecto las medidas administrativas adoptadas por la Administración Municipal en base a las cuales se procediera a instalar cámaras de videovigilancia en la Casa Consistorial, retirando aquellas cámaras o dejándolas sin funcionamiento, hasta tanto no cuenten con la debida autorización, ahora, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto y, conforme a lo establecido en el Real Decreto 596/1999, de 16 de abril”.

La base legal de nuestra *Recomendación* consistió en tomar en consideración lo que establece el artículo 2.2, de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo (BOE núm. 115, de 14 de mayo de 1982), de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen, del siguiente tenor:

«2. No se apreciará la existencia de intromisión ilegítima en el ámbito protegido cuando estuviere expresamente motivada por Ley o cuando el titular del derecho hubiere otorgado al efecto su consentimiento expreso (...)»

De lo anterior, expuesto a *contrario sensu*, se deducía que sin autorización legal o, sin consentimiento de los afectados, se podría estar incurriendo en la realización de conductas (por la Administración o por los particulares que instalaren sin autorización conforme a la Ley tales cámaras) lesivas de los derechos incardinados en el artículo 18.1 de la Constitución lo que, según los casos y circunstancias que concurren, podría dar lugar a la exigencia de responsabilidad civil y/o penal, (Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo y Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, artículos 197 y siguientes), siempre que se hubieren tomado imágenes indebidamente y se hubieren utilizado en forma inadecuada y lesiva para aquellos derechos fundamentales.

La falta de respuesta de la Alcaldía a nuestras Resoluciones nos obligó a incluir la queja en el presente Informe Anual.

## 2.6 Contratación Local.

A este subapartado traemos varias quejas de reseña obligada pues se han resuelto con su inclusión en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, se tratan de las siguientes:

– *queja 98/2503*, en la que el interesado denuncia el incumplimiento reiterado de pago de cantidades correspondientes a diversos servicios prestados al Ayuntamiento de Estepona (Málaga) durante el año 1994.

Una vez valorado el informe municipal recibido, se formuló *Recordatorio* del deber de cumplir el artículo 168 de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, así como *Recomendación* en el sentido de que “*se proceda al pago preferente de la factura núm. 260/94, de fecha 10 de octubre de 1994, con cargo al presupuesto municipal para el ejercicio de 1999 procediéndose a iniciar expediente de modificación del mismo si no hubiere crédito consignado al efecto o, si el consignado fuere insuficiente*”.

– *queja 99/267*, sobre deuda contraída por el Ayuntamiento de Benaocaz (Cádiz), por los honorarios del proyecto de obra redactado en 1988. Deuda reiteradamente reclamadas a la Administración Municipal sin que hasta la fecha, y a pesar de los acuerdos plenarios aprobando el pago de la misma, por los Servicios Municipales se haya dado cumplimiento a los mismos. Se formularon *Recordatorio* y *Recomendación*, en términos análogos a la anterior queja.

– *queja 99/526*, en la que por el interesado, en nombre y representación de una empresa, se nos exponía lo que en su opinión es una concesión irregular de licencia para transporte de turismo en autobús descubierto, que realiza recorrido por el núcleo urbano de Sevilla. Según nuestro comunicante, en la concesión de licencia y autorización a esta entidad se produjo en su momento (1992) con perjuicio de la entidad que representa.

Añadiendo que en 1998 se había vuelto a producir irregularidades en el procedimiento de concesión de ampliación de licencias. Citando entre las irregularidades que considera cometidas, la emisión de informes infundados por los Servicios Municipales competentes, la falta de comunicación o notificación de los criterios reguladores de la ampliación del Servicio que se representa, la no consideración como interesada de la entidad que representa, pese a la concurrencia de interés legítimo en el expediente de ampliación de licencia; adopción de acuerdo por órgano no competente en principio, pues la competencia estaba delegada; falta o extravío de escrito de recusación de funcionario en el expediente; etc...

Concluía diciendo nuestro comunicante que el Ayuntamiento causaba graves perjuicios a los legítimos intereses y derechos de la entidad que representa, habiéndose producido indefensión y trato discriminatorio.

Nuestras consideraciones sobre el asunto, una vez valorada la copiosa documentación aportada por el promovente de la queja y la información municipal fueron las siguientes:

– Que en relación con la adjudicación de licencias para el transporte turístico en autobuses preparados al efecto, la ausencia de una normativa municipal (Ordenanza) contribuye a la existencia de una excesiva discrecionalidad de la Administración Local de Sevilla, en una actividad en que la defensa de los derechos e intereses legítimos de usuarios y consumidores, así como los de cualquier persona física o jurídica en el ejercicio de la libertad de iniciativa económica, en el marco de la economía de mercado y conforme a los principios de libre concurrencia y competencia incorporados por el Derecho Comunitario.

– La diferencia de trato estimada en el procedimiento tramitado para la concesión de nuevas licencia, así como otros aspectos procedimentales cuestionados por la parte interesada.

Por tanto, se trasladaron a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, las siguientes Resoluciones:

“– *Recomendación* en el sentido de que, en ejercicio de las facultades y atribuciones que a los Alcaldes asigna el artículo 21 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, modificada por Ley 11/1999, de 21 de abril, proceda a disponer lo oportuno para que por la Corporación se adopte acuerdo estableciendo normativa al efecto sobre la prestación del servicio para la iniciativa privada en régimen de libre concurrencia y contemplando requisitos, procedimientos de obtención de licencia y autorizaciones, características de los vehículos, obligaciones respecto de los intereses generales de la Ciudad y seguridad en el tráfico, etc.

– *Recomendación* en el sentido de que a la mayor brevedad, por los responsables políticos de la Delegación competente y por la propia Alcaldía, se impartan (mediante circular o Instrucción) los criterios y directrices que provisionalmente y hasta tanto se cuente con aquella normativa municipal, vayan a regir las actuaciones administrativas de los Servicios Municipales al respecto.

– *Recomendación* en el sentido de que a la mayor brevedad posible se proceda a rehabilitar las solicitudes formuladas en su momento por (...) y cualesquiera otras entidades interesadas en la prestación del servicio, notificándoles en su caso los requisitos que han de cumplir para implantar el citado servicio o para modificar el mismo (ampliando unidades), en igualdad de condiciones que en relación con la actuación administrativa seguida respecto de la Cia.( ...).

Consideramos que actuando en la forma antes descrita se logrará una mayor seguridad jurídica (con interdicción de cualquier posible arbitrariedad), conforme exige el artículo 9.3 de la Constitución, en los expedientes tramitados a efectos de concesión de licencias para el transporte de viajeros en autobuses turísticos por la Ciudad; el incidente de recusación; o, finalmente, el acuerdo o resolución de delegación de competencias entre la Alcaldía y la Comisión de Gobierno.”

Posteriormente, a la inclusión del expediente en el Informe Anual se recibió informe municipal que acepta parcialmente las Resoluciones anteriormente reseñadas.

## 2.7 Cuestiones Procedimentales.

Continuamos detectando por el número de quejas presentadas, una considerable pasividad municipal ante la obligación de responder expresamente a las peticiones o solicitudes de los vecinos o entidades asociativas relativas al reconocimiento de derechos individuales, ante las reclamaciones por deficiencias en la prestación de diversos servicios municipales o meramente informarse sobre el estado de tramitación de un expediente en el que son interesados directos.

Algunas quejas sobre acceso a información y documentación instada por entidades asociativas se han resuelto favorablemente con nuestra intervención (*queja 98/4143*, *queja 99/256* o *queja 99/914*).

En un cierto número de quejas se ha aceptado expresamente por los Ayuntamientos requeridos el acceso a ciudadanos promoventes de las quejas a la información solicitada, remitiendo copia de lo enviado a los interesados.

De reseña obligatoria en este Informe al Parlamento de Andalucía son las quejas que a continuación mencionamos ante la falta de respuesta expresa por las Alcaldías de los Ayuntamientos correspondientes.

En la *queja 98/263* (Ayuntamiento de Córdoba) y la *queja 98/412* (Ayuntamiento de Cuevas de San Marcos-Málaga), se mantuvo silencio administrativo ante las solicitudes de los interesados, por lo que se efectuó *Recordatorio* de observar el cumplimiento del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por la que se aprobó el Régimen Jurídico de las Administrativo Común, que establece: «1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados...»; así como *Recomendación* de resolver expresamente sobre lo solicitado, al objeto de que la actuación administrativa municipal se adecuara a los principios de eficacia, coordinación y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho contemplados en el artículo 103 de la Constitución.

No obstante, significar que la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Córdoba nos comunicó con posterioridad la tardía respuesta dada al ciudadano.

En la *queja 99/1757* (Ayuntamiento de La Lantejuela (Sevilla) y la *queja 99/2101* (Ayuntamiento de Peligros (Granada) se plantearon sendos asuntos sobre silencio administrativo en materia de gestión de personal de las Corporaciones Locales.

En la *queja 99/1757*, el tema solicitado era sobre reconocimiento de complemento específico a un funcionario, sin respuesta municipal, ni expedición de certificación de acto presunto previsto en la Ley 30/1992, citada.

Nuestra actuación en ambos expedientes, una vez examinados los informes recibidos, consistió en trasladar a la Alcaldía las siguientes Resoluciones que transcribimos:

“*Recordatorio* del deber legal de observar el contenido de los siguientes preceptos de conformidad con el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución.

1.º Artículo 103 de la Constitución, en cuanto que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses ge-

nerales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”.

2.º De la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992, en su redacción inicial antes de la modificación efectuada por la Ley 4/99:

Artículo 42.1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o cualquier interesado.

(...)

2. El plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso. Cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de 3 meses. Cuando el número de solicitudes formuladas impidan razonablemente el cumplimiento de los plazos previstos en el procedimiento aplicable o el plazo máximo de resolución, el órgano competente para instruir o, en su caso, resolver las solicitudes, podrá proponer la ampliación de los plazos que posibilite la adopción de una resolución expresa al órgano competente para resolver o, en su caso, al órgano jerárquicamente superior.

(...).

– Artículo 43.1. (...) El vencimiento del plazo de resolución no exime a las Administraciones Públicas de la obligación de resolver, pero deberán abstenerse de hacerlo cuando se haya emitido la certificación a que se refiere el artículo 44 (Certificación de actos presuntos).

– Artículo 44.2. (...) La certificación de actos presuntos de órganos colegiados se emitirá por los Secretarios de los mismos o por las personas que tengan atribuidas sus funciones.

La no emisión, cuando proceda, de la certificación dentro del plazo y con los requisitos establecidos, una vez solicitada en debida forma, será considerada como falta muy grave.

4. Los interesados podrán solicitar la certificación correspondiente a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo en que debió dictarse la resolución y podrán solicitar de la Administración que se exijan las responsabilidades correspondientes.

– Artículo 89.4. En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso...”

Ninguna respuesta obtuvimos, por lo que se incluyeron ambas quejas en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía



### XIII. TURISMO, INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINAS

#### 1. Introducción.

En este capítulo tratamos las quejas presentadas por los ciudadanos andaluces en las materias enunciadas en su epígrafe y que suponen y ponen de manifiesto la preocupación por el adecuado ejercicio de las funciones de control, fomento y promoción de la actividad económica que debe realizar la Administración Autonómica.

Las quejas presentadas por los ciudadanos andaluces vienen a poner de manifiesto, resumidamente, diversas irregularidades sobre la adecuada falta de motivación en las actuaciones administrativas, dilaciones injustificadas en la tramitación de expedientes y ausencia de respuesta expresa a las reclamaciones y recursos de los interesados, abuso del silencio administrativo que a pesar de las reformas legislativas y de la obligación de resolver, se sigue produciendo en la tramitación de expedientes sobre materias importantes para el adecuado desarrollo de la actividad económica.

Asimismo se han recibido quejas de los ciudadanos andaluces sobre la adecuada prestación de servicios esenciales como el suministro de energía eléctrica, de agua o de gas, irregularidades en la prestación de estos suministros, disconformidad con las facturaciones practicadas por las empresas suministradoras, daños causados por la prestación de estos servicios, o la ausencia de una competencia real que permita al consumidor una elección efectiva del suministrador deseado. En definitiva se aprecia con excesiva frecuencia que el ciudadano percibe una falta de competencia real y efectiva entre las empresas suministradoras de estos servicios esenciales para la comunidad, una cierta posición de dominancia en el mercado por parte de estas empresas y una falta de control y tutela por parte de la Administración Pública como garantía esencial de los derechos de los ciudadanos/usuarios.

Respecto al grado de colaboración de las variadas Administraciones Públicas que intervienen en las materias tratadas en este capítulo, hemos de destacar un expediente:

– la *queja 98/883*, donde se nos planteó un supuesto relacionado con el suministro de energía eléctrica y se declaró la *actitud entorpecedora* de la Ilma. Delegada Provincial de Sevilla de la Consejería de Trabajo e Industria. En este expediente el interesado manifestaba que en septiembre de 1996 se dirigió a la Delegación Provincial de Industria de Sevilla para que se retirara de su propiedad un poste de alta tensión que amenazaba peligro por la proximidad de unos árboles. En noviembre de dicho año 1996 recibió comunicación de dicha Delegación en la que se le informaba que atendiendo a su reclamación y como contestación al requerimiento de esa Delegación, la Compañía Sevillana de Electricidad S.A. estaba realizando el estudio técnico-económico del desvío de la línea.

En octubre de 1997 envió a la Delegación de Industria de Sevilla una carta en la que manifestaba la falta de actuación para retirar dicho poste y reiteraba el peligro por la proximidad cada vez mayor entre los cables de alta tensión y los árboles que pasan por debajo.

En el curso de las investigaciones desarrolladas con motivo del citado expediente, se solicitó la colaboración de la Delegada Provincial de Sevilla de la Consejería de Trabajo e Industria, al objeto de obtener la información necesaria para la aclaración del asunto planteado en dicha queja.

Tras reiterar en dos ocasiones el informe solicitado y realizar un recordatorio del deber legal de colaboración, no recibimos la información solicitada por lo que fue necesario *declarar la actitud entorpecedora* de la Delegada Provincial de Sevilla de la Consejería de Trabajo e Industria, dando cuenta de ello al Parlamento.

#### 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

##### 2.1 Expropiación forzosa para la construcción de un gasoducto.

En la *queja 99/1705* se nos planteó un supuesto de expropiación forzosa para la construcción de un gasoducto en el que inicialmente, al no conocerse el titular de algunas parcelas, el expediente se tramitó con titular desconocido y posteriormente tras las gestiones del propio interesado se esclareció la cuestión. En este expediente la interesada manifestaba que en la Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo e Industria de Huelva se seguía un expediente expropiatorio, cuyo beneficiario era Enagas, que afectaba a bienes de la titularidad de quien suscribía la queja. El referido procedimiento se instruyó por la vía de urgencia del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa. También indicaba que había remitido dos escritos a la Administración y no había tenido respuesta.

Examinados los escritos que manifestaba haber dirigido a la Administración, se comprobaba que su pretensión se basaba en que había tenido conocimiento de la tramitación del expediente de expropiación en el que aparecían dos fincas con titular desconocido, alegando ser ella la titular de dichas fincas según constaba en el Registro de la Propiedad.

Admitida la queja a trámite, solicitamos informe a la Delegación Provincial de Huelva de la Consejería de Trabajo e Industria, la cual nos remitió las actuaciones debidamente informadas, en las cuales se comprobaba cómo a la vista de las indagaciones efectuadas en el expediente expropiatorio y no lográndose de forma fehaciente averiguar la titularidad real de las parcelas, la fincas se incluyeron como de titular desconocido, por lo que en las actas previas a la ocupación levantadas se recogió la manifestación del representante de la Administración de que se daría traslado al Ministerio Fiscal por ser el titular desconocido, según establece el artículo 5 de la Ley expropiatoria, con el fin de que salvaguarden y velen por los derechos de los titulares mientras éstos siguen siendo desconocidos.

Aclarada la titularidad de las fincas objeto del expediente, el informe de la Administración indicaba que *“continuando con el procedimiento establecido, se ha comunicado a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Huelva, y se ha requerido a la interesada a fin de que presente Hoja de Aprecio, remitiéndole además copia completa y ordenada de todo el expediente”* y así se nos remitió una copia de la comunicación que le remitieron a la interesada en la que se indicaba que *“esta Delegación, considera que debe tenerse por personada a la alegante como titular de las fincas referenciadas, dándose traslado de todas y cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el expediente (incluida la copia de las actas levantadas), entendiéndose con la misma el resto de trámites administrativos del procedimiento, a fin de que realice la valoración en la que estime los daños que se le irroguen, mediante la correspondiente hoja de aprecio, para formar parte de la pieza separada de justiprecio”*.

A la vista de lo aportado por la Administración, comprobamos que el contenido de las pretensiones del expediente había sido asumido favorablemente, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones. No obstante lo expuesto, informamos a la interesada de que la remisión del expediente a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Huelva se debía a que las fincas figuraron inicialmente como de titular desconocido, motivo por el cual al no poder comparecer la interesada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Expropiación Forzosa, se remitió el expediente a la Fiscalía como ya hemos citado.

## 2.2 Deficiencias en el suministro de energía eléctrica.

Ha sido varios los expedientes de queja tramitados en esta Institución por supuestos de deficiencias en el suministro de energía eléctrica.

Entre los más significativos podemos destacar la queja 99/521 en la que el interesado, como presidente de una asociación de vecinos, manifestaba que:

“1. Que el Barrio de la Cañada Real Soriana, situado en Villarrubia de Córdoba y construido sobre antiguos terrenos de Vereda Pecuaría, ya en propiedad de los vecinos desde el año 1985 por compra a ICONA se abastece para el alumbrado de las viviendas de tres transformadores y líneas propiedad de los vecinos, construidos a finales de los años sesenta, cuando el barrio aún no estaba legalizado.

2. Que, no obstante de abastecerse de los citados transformadores, cada vivienda tiene contrato individual con la Cía. Sevillana S.A., por la que ésta se compromete a garantizar el suministro y la potencia contratada.

3. Que a su vez todo el barrio está atravesado por una línea de alta tensión cuyos cables pasan por encima de las viviendas, existiendo postes metálicos dentro de los patios de las casas y en mitad de la calzada.

4. Que en los últimos años, dada la antigüedad de los transformadores y línea y de la cantidad de potencia contratada por la Cía. Sevillana, el fluido a las viviendas no llega ni con la potencia ni con la tensión suficiente, de forma que a determinadas horas del día los electrodomésticos no se pueden utilizar, dándose averías constantes en ellos por las bajadas y subidas de tensión.

5. Que en un principio la Compañía Sevillana se negó a solucionar el problema alegando que los transformadores y líneas eran propiedad de los vecinos.

6. Que en reunión celebrada en diciembre de 1996 conjuntamente con el Ayuntamiento de Córdoba y la Cía. Sevillana llegamos al acuerdo de soterrar la línea de alta y cambiar los transformadores, pasando a propiedad de Sevilla, comprometiéndose el Ayuntamiento a realizar la obra civil, la Compañía Sevillana todo el material eléctrico y transformadores y los vecinos a adecuar sus contratos y sacar los contadores a la fachada.

7. Que han transcurrido ya más de dos años y nada se ha hecho, a pesar de existir partida presupuestaria con número asignado y código de obra en el Ayuntamiento y las presiones realizadas en Sevilla.”

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos al Ayuntamiento y la Compañía Sevillana de Electricidad con objeto de esclarecer el asunto en cuestión y procurar la solución positiva que apuntaba el interesado en su expediente de queja.

El informe de la Compañía Sevillana de Electricidad venía a decir lo siguiente:

“Esta línea consiste en un doble circuito, siendo uno de ellos propiedad de una cooperativa algodonera. Desde hace algún tiempo se han venido manteniendo conversaciones con el Ayuntamiento de Córdoba, para llevar a cabo unas actuaciones que resuelvan los problemas allí existentes. Entretanto esos acuerdos se ratificaban, Sevillana de Electricidad ha realizado a principios de 1999 una serie de mejoras en las redes de baja tensión, para que la tensión que reciban los usuarios en sus domicilios sea la correcta. En cuanto a las actuaciones necesarias en las redes de alta tensión y en los centros de transformación, hemos estado esperando a que la Gerencia de Urba-

nismo del Ayuntamiento de Córdoba dotara presupuestariamente la partida correspondiente a los costes que han de ser de cuenta del Ayuntamiento, según las conversaciones previamente mantenidas. Como quiera que la intervención ha certificado esa dotación presupuestaria con fecha 17-5-1999, inmediatamente a continuación se ha firmado un convenio de colaboración entre la Gerencia Municipal de Urbanismo y Cía. Sevillana de Electricidad, con fecha 19-5-1999, por el que se llevarán a cabo las actuaciones correspondientes que se detallan en el citado convenio. Una vez finalizadas las obras, podría desmontarse la línea aérea de alta tensión, pero, dado que como antes informábamos uno de los circuitos es propiedad de la Cooperativa Algodonera, que se encuentra embargada por quiebra. No es posible eliminar la línea sin autorización judicial. No obstante ello, una vez esté puesta en servicio la línea subterránea que la sustituirá, procederemos a dejar la línea sin tensión, desconectándola en ambos extremos”.

Asimismo, el informe del Ayuntamiento de Córdoba nos manifestaba que *“en la sesión de Consejo de Gerencia de fecha 25 de febrero de 1999 se dictaminó favorablemente el convenio entre la Gerencia Municipal de Urbanismo y la Compañía Sevillana de Electricidad para la transformación en subterráneo de la línea eléctrica aérea en la Cañada Real Soriana que fue aprobado por acuerdo plenario número 113/99 y 102/99 de 4 de marzo. Tras los preceptivos informes de la intervención municipal y de la propia Gerencia se formalizó el convenio en fecha 19 de mayo entre ambas entidades”*.

A la vista de lo aportado por la Compañía Sevillana de Electricidad S.A. y por el Ayuntamiento de Córdoba en la tramitación del expediente de queja, entendimos que el contenido de las pretensiones del expediente había sido asumido favorablemente con las actuaciones de la Compañía Sevillana y la correspondiente firma del Convenio como mecanismo de adopción de las medidas necesarias para la resolución de los problemas que nos planteaban en el escrito de queja, medidas que deberían ejecutarse con la realización de las correspondientes obras y respecto de las cuales recordamos al interesado la indicación hecha por la propia Compañía Sevillana, de que no era posible eliminar la línea propiedad de la cooperativa algodonera sin autorización judicial, pero que no obstante, una vez estuviese puesta en servicio la línea subterránea que la sustituiría, procederían a dejar la línea sin tensión, desconectándola en ambos extremos.

En la queja 98/3185 se nos planteó otro supuesto de deficiencias en unas instalaciones eléctricas y así el interesado manifestaba que con fechas 25-6-96 y 19-8-96 presentó escritos en la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía, solicitando inspección completa de la instalación eléctrica del alumbrado público de una urbanización así como su corrección y ajuste a la normativa vigente, sin que hasta entonces hubiese obtenido respuesta alguna.

Admitida la queja a trámite, solicitamos informe a la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería de Trabajo e Industria la cual tras dos reiteros y una advertencia del deber legal de colaboración con la Institución, nos remitió oficio en el que se indicaba que *“se remite fotocopia del oficio relacionado con este asunto”*. Sin embargo, examinado dicho oficio comprobamos que consistía en una comunicación dirigida a la Cía. Sevillana de Electricidad por la que se solicitaba el nombre del titular de unas instalaciones, y en su relación nos dirigimos nuevamente a la Delegación indicándole que no era ésta la cuestión interesada en nuestra petición de informe en la que le indicábamos que el interesado había presentado unos escritos en esa Delegación y no había obtenido ninguna respuesta, interesando la necesidad de resolver la petición que se formuló por el interesado.

La respuesta recibida de la Delegación a esta última petición vino a explicar las actuaciones realizadas:

1. El alumbrado público que nos ocupa se suministra de energía eléctrica de la Cía. Sevillana de Electricidad mediante tres contadores, con números 10177334, 10158032 y 10177333.

2. El titular de estos contadores es... (este dato sólo lo disponemos telefónicamente, ya que a pesar de haberlo solicitado de la Compañía Sevillana el pasado 15 de abril, todavía no nos ha contestado).

3. Consultados los archivos de esta Delegación Provincial no existe abierto ningún expediente de legalización de estas instalaciones de alumbrado público.

4. La inspección realizada el día 4 de junio de 1999 ha demostrado que en la instalación existen vanos con flechas excesivas por carecer los conductores de cable fiador y tener secciones inferiores a 7 mm<sup>2</sup>.

En consecuencia con lo anterior se ha comunicado a... que deben proceder a corregir las deficiencias en un plazo de tres meses y a legalizar las instalaciones mediante la presentación del correspondiente proyecto y dirección de obra, suscrita por técnico competente."

A la vista de esta información se comprobaba que el asunto planteado en el expediente de queja se encontraba en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, comunicándolo al interesado.

### 2.3 Pruebas para la habilitación de los guías de turismo.

En materia de turismo se han seguido planteando cuestiones sobre la gestión realizada por la Comunidad Autónoma en los diferentes ámbitos propios de esta actividad, siendo de destacar la relacionada con el control para la adquisición de la habilitación como guía de turismo. Así, en la queja 97/2992 el interesado manifestaba que había solicitado formalmente a la Dirección General de Turismo su admisión a las pruebas para obtener la habilitación a que se refiere la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 152/1997, de 3 de junio, regulador de la actividad de los Guías de Turismo de Andalucía.

Admitida la queja a trámite, solicitamos de la Dirección General de Planificación Turística de la Consejería de Turismo y Deporte la emisión de un informe para el esclarecimiento del asunto en cuestión, al tiempo que interesábamos la necesidad de resolver expresamente, en tiempo y forma, la petición que se formuló por el interesado. En contestación a esta petición la Dirección General de Planificación Turística nos informó que la reclamación del interesado carecía de fundamento porque, "1º No está acreditado en los archivos de nuestras Delegaciones ni de los Servicios Centrales como poseedor de la habilitación provisional a la que se refiere el Decreto 152/97 en su Disposición Transitoria Segunda. 2º Que no ha presentado reclamación en tal sentido ante la convocatoria de las pruebas, debidamente publicitada, para la habilitación definitiva. 3º Que el mismo reclamante admite su condición de guía-acompañante, figura que no es objeto de habilitación, puesto que se trata de una actividad cuyo ejercicio es libre desde la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 22 de marzo de 1994, que declaró el incumplimiento por parte del Reino de España de determinadas obligaciones derivadas del Tratado de la Comunidad Económica Europea, en relación con la libre prestación de servicios por los Guías de Turismo y la capacitación exigible a los mismos".

Del anterior informe se dio traslado al interesado para que formulara las consideraciones y alegaciones que tuviera por conveniente, manifestando éste "el escaso servicio que se presta al ciudadano desde la Dirección General de Planificación, ya que no se dignan contestar los escritos allí presentados por su persona".

A la vista de los hechos expuestos y de la normativa de aplicación, la primera conclusión que pudimos extraer es que había transcurrido casi un año y la Dirección General de Planificación Turística todavía no había resuelto los escritos que el interesado presentó con fecha 25 de julio y 8 de agosto de 1997.

A este respecto nos dirigimos nuevamente a la Dirección General de Planificación Turística mediante escrito en el que le hacíamos saber:

"Es preciso traer a colación que en virtud del artículo 42 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, la Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados y que el plazo máximo para resolver estas solicitudes será de tres meses, salvo que la norma específica de procedimiento establezca uno distinto. De la confrontación de este precepto con lo señalado en los párrafos anteriores se desprende que la Administración se ha excedido del tiempo que la norma le otorga para resolver y no ha cumplido con su obligación de dictar resolución expresa, lo que además de contravenir el deber de diligencia contemplado en los artículos 41.1 y 42.3 de la Ley 30/92 citada ut supra, afecta a los intereses del reclamante, sin que a ello obste la posibilidad de interponer recurso Contencioso-Administrativo en los términos establecidos legalmente para los actos presuntos, puesto que el interesado siempre tiene derecho a agotar todas sus posibilidades de defensa antes de acudir a la costosa vía del recurso Contencioso-Administrativo, sobre todo en casos como el que nos ocupa en donde el interesado ha tenido conocimiento de que, según la Administración, su reclamación carece de fundamento, no por la propia Administración, sino por el traslado que esta Institución le hizo del informe recibido de la Administración."

En consecuencia, teniendo en cuenta los hechos expuestos y las consideraciones realizadas, esta Institución formuló *Recordatorio* de los deberes legales citados en el escrito que dirigimos, y asimismo, se dirigió *Recomendación* de que se contestaran expresamente las peticiones formuladas por el interesado, estimándolas o desestimándolas, según correspondiera legalmente.

La anterior resolución no fue contestada por la Dirección General de Planificación Turística por lo que fue necesario elevarla al Sr. Consejero de Turismo y Deporte, en su calidad de máxima autoridad del organismo afectado. En contestación a este último escrito recibimos comunicación en el sentido de que según la recomendación formulada por esta Institución se había dado orden a la Dirección General de Planificación Turística para que procediera a la resolución expresa de la solicitud del interesado. A la vista de lo aportado por la Administración, entendimos que el contenido de nuestra resolución había sido asumido favorablemente por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por último, reseñamos la *queja 99/1076*, en la que se promovía por parte del interesado una actuación sancionadora respecto de un establecimiento por incumplir determinadas condiciones en las habitaciones del hotel contratado. Tras presentar ante los servicios de inspección turística su reclamación, pretendía promover una acción para obtener una indemnización por daños y perjuicios. Tras admitir la queja a trámite respecto del resultado del propio expediente sancionador, concluimos la tramitación de la queja indicando al interesado:

"De otra parte, entendemos su pretensión de instar la reclamación de la indemnización que compense los daños y perjuicios que, según su criterio, se le han podido causar. Y en tal sentido, debe tener en cuenta que la actuación administrativa sancionadora no impide el ejercicio de su derecho a ejercitar las acciones legales que estime oportunas frente al establecimiento hotelero al no corresponder a la Administración hacer valer dicha pretensión, de modo que los conflictos entre particulares, como ocurre con la indemnización de daños y perjuicios que Vd. reclama al establecimiento hotelero, no son competencia de la Administración y deben ser los Juzgados y Tribunales, para el caso de que el conflicto no se resuelva amistosamente entre las partes, los que decidan con citación de la parte contraria sobre la procedencia o no de la indemnización pretendida y todo ello por los procedimientos legales correspondientes."

## SECCIÓN TERCERA: DE LOS MENORES

Las actuaciones de esta Institución en el ámbito de los menores, que en lo que respecta al Informe Anual era objeto en ejercicios anteriores de tratamiento dentro de la Sección de Servicios Sociales, merece a nuestro criterio un tratamiento diferenciado en una Sección propia, cuestión que en este ejercicio se aborda no sólo por el evidente y progresivo protagonismo de esta materia, sino también por la mayor sensibilidad social e institucional que se le viene dando desde todos los ámbitos y que ha culminado con la voluntad de los andaluces al institucionalizar la figura del Defensor del Menor en la Ley 1 /1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención del menor en Andalucía.

Esta Ley, cuya novedad e importancia ya se destacó en el Informe del ejercicio anterior, viene siendo desde su entrada en vigor nuestra referencia en todas las actuaciones en esta materia, en sintonía con la Administración autonómica de Servicios Sociales, en especial en cuanto a su producción reglamentaria, pues es patente la voluntad del legislador en imponer su desarrollo reglamentario en un determinado plazo máximo (un año, disposición adicional cuarta de la Ley). La realidad ha sido otra, sólo dos reglamentos han visto la luz en dicho plazo, el Decreto 228/1999, de 15 de noviembre, sobre el Consejo Andaluz de Consejos de Menores y el Decreto 237/1999, de 13 de diciembre, por el que se regula el Consejo Regional y los Consejos Provinciales de la Infancia.

El número de quejas tramitadas durante 1999 asciende a un total de 168, y de éstas las presentadas durante el ejercicio fueron 91, cifra prácticamente idéntica a las presentadas en el año anterior (90 quejas en 1998).

Hay que señalar que no se incluyen en esta Sección las quejas, que si bien reseñadas aquí no han sido objeto de cómputo al haber sido comentadas en sus respectivas áreas, como son las relativas a medios de comunicación, justicia, medio ambiente, educación, salud y otras.

Destacar, por último, que del total de quejas iniciadas durante el ejercicio ocho fueron promovidas de oficio por esta Institución.

Con la finalidad de ofrecer una adecuada dación de cuenta hemos distribuido esta Sección en los siguientes apartados:

- I. NIÑOS QUE ACUDEN A LA INSTITUCIÓN.
- II. MENORES EN RIESGO SOCIAL.
  1. Colectivos de menores desprotegidos.
  2. Menores en riesgo.
  3. Malos tratos.
- III. MENORES DESAMPARADOS Y TUTELADOS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
  1. Padres.
  2. Familia extensa.
  3. Internos en prisión.
  4. Enfermas mentales.
  5. Derecho de visitas.
- IV. ACOGIMIENTO Y ADOPCIÓN.
  1. Acogimiento familiar.
  2. Demora en el acogimiento familiar.
  3. Adopción nacional. Adopción Internacional.
- V. MENORES CON PROBLEMAS ESPECIALES.
- VI. LA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LOS MENORES: SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS Y SERVICIO DE ATENCIÓN AL NIÑO (SSCC Y SAN).
  1. Desprotección en la protección.
  2. Adolescentes en protección.
  3. Informe Especial de Menores.

- VII. GUARDERÍAS.
- VIII. MEDIOS DE COMUNICACIÓN.
- IX. VIVIENDA.
- X. JUSTICIA (MENORES INMIGRANTES).
- XI. MEDIO AMBIENTE.
- XII. EDUCACIÓN.
  1. Alumnos inadaptados.
  2. Otras quejas de interés.
- XIII. SALUD.

En cada uno de estos puntos hemos destacado las quejas más relevantes, aquéllas que presentan características ejemplificadoras y ponen de relieve los problemas tratados. A su vez, hemos resaltado las recomendaciones que se han ido dictando al hilo del trabajo de supervisión desplegado por la Oficina, además de referir las quejas de oficio, con las que se ha tratado de promover investigaciones de problemas importantes.

En cuanto al grado de colaboración con esta Institución, se ha de considerar aceptable, en la línea de años anteriores, suministrando, aunque a veces con cierto retraso, la información necesaria para el proceso de nuestras averiguaciones.

Hemos de reseñar, como dato negativo, la reiterada y excesiva demora en dar contestación a nuestros requerimientos por parte de la Delegación Provincial de Asuntos Sociales en Sevilla, acumulando, en alguno de los casos, retrasos cercanos al año.

A continuación damos cuenta del trabajo desarrollado por la Institución en la materia que nos ocupa.

### I. Niños que acuden a la institución.

Como ya se señaló en el Informe Anual del año anterior era interés de esta Institución abrir vías de acceso a la Oficina adaptada a los menores con el fin de que fuesen ellos mismos los que presentaran sus problemas. A tal efecto, con motivo de la celebración del X aniversario de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, se elaboró un material divulgativo sobre los derechos de los niños y niñas que se distribuyó por una serie de colegios. En dicho material, entre otras cuestiones, figuraba un número de teléfono de uso exclusivo para los menores.

A pesar de que por razones meramente operativas el material no pudo ser distribuido en su totalidad (la intención de la Institución es hacerlo llegar a todos los colegios de Andalucía, así como a los centros e instituciones relacionadas con menores), hemos podido comprobar con satisfacción como los menores toman la iniciativa para denunciar sus problemas, lo que nos reafirma en nuestra intención de fomentar vías de acceso a la Institución específicamente dirigidas a menores.

En las llamadas recibidas, los menores han planteado diversas cuestiones. Las más generales quizás hayan sido las relacionadas con el maltrato entre iguales. Hemos de destacar por su gravedad la *queja* 99/4237, iniciada de oficio tras recibir la denuncia de un menor que manifestaba que tanto él como su familia estaban siendo maltratados por su padre. El menor llamó tras haber sido dado de alta del Hospital, en el cual había ingresado como consecuencia de una paliza dada por el padre. Afortunadamente, en esta ocasión, la intervención policial fue inmediata y el agresor fue retirado del domicilio familiar.

Otro número de llamadas son realizadas por adultos denunciando menores en situación de riesgo. En la *queja 99/4012* recibimos la llamada telefónica de una señora que denunciaba la situación de riesgo en la que se encontraban unas menores, que vivían en el domicilio familiar con su padre y la compañera sentimental de éste. Ambos presentaban problemas personales que les impedían atender adecuadamente a las niñas.

Tras la denuncia y la intervención de oficio de esta Institución la situación se resolvió favorablemente. En el informe emitido por la Administración nos comunicaban que la niñas habían sido retiradas del domicilio paterno y que actualmente vivían con su madre en el extranjero.

Entre la correspondencia que recibe esta Institución también se registran cartas remitidas por menores, así en la *queja 97/1693*, la interesada nos manifestaba que no podía mantener contacto con sus hermanos, ya que éstos fueron ingresados en un centro, por orden de la Delegación Provincial de Asuntos Sociales en Sevilla y, posteriormente, según le habían comentado, podrían encontrarse en acogimiento familiar. Efectuadas las pertinentes averiguaciones, la Delegación Provincial de Asuntos Sociales nos responde que el asunto tendría que ser revisado por los técnicos de la Delegación para valorar el posible impacto del restablecimiento del régimen de visitas, por lo que, una vez efectuasen dicha valoración volverían a informar a la Institución acerca de la conclusión que emitieran los técnicos. Hasta la fecha no hemos podido conocer la solución definitiva a la pretensión planteada por la niña.

En la *queja 98/1815*, la interesada, menor de edad, exponía en su escrito que no quería mantener contacto con su padre. El régimen de visitas, que derivaba de una sentencia judicial, obligaba a la menor y a su hermana a recibir a su padre en las dependencias de los Servicios Sociales Comunitarios en presencia de técnicos ante lo cual ella manifestaba un total desacuerdo. Elevado el asunto ante la Fiscalía de Menores, y una vez valoradas todas las circunstancias y condicionantes de la decisión, informamos en un lenguaje asequible a la niña que la decisión del Juez debiera entenderla en el contexto del procedimiento judicial de separación instado por sus padres, y que con su decisión el Juez procuraba lo mejor para ella.

## II. Menores en riesgo social.

La Constitución Española de 1978 al enumerar, en el capítulo III del título I, los principios rectores de la política social y económica, hace mención, en primer lugar, a la obligación de los Poderes Públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, y, dentro de ésta, con carácter singular, la de los menores (art. 39).

En desarrollo de dicho mandato constitucional la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, prevé la actuación inmediata de los Poderes Públicos en situaciones de riesgo. De igual modo, el artículo 22 de la Ley de los derechos y la atención al menor en Andalucía define las situaciones de riesgo como aquellas en las que existan carencias o dificultades en la atención de las necesidades básicas que los menores precisan para su correcto desarrollo físico, psíquico y social, y, que no requieran su separación del medio familiar.

La apreciación de la situación de riesgo conlleva la elaboración y puesta en marcha de un proyecto de intervención social individual y temporalizado que, en todo caso, debiera recoger las actuaciones y recursos necesarios para solventarla; siendo esto así, la realidad nos muestra las críticas de determinados colectivos sociales y familias, coincidentes en la poca efectividad de las actuaciones de protección de menores en situación de riesgo social, manifestando cierta tibieza en la ejecución de las competencias asumidas por las Administraciones implicadas.

### 1. Colectivos de menores desprotegidos.

Un número importante de quejas vienen referidas a un colectivo de menores que se encuentran en riesgo social por residir en barriadas marginales, infradotadas de recursos sociales, o en asentamientos chabolistas cuyas viviendas no reúnen los requisitos mínimos de habitabilidad (escasa salubridad e higiene, hacinamiento...), circunstancias éstas que por lo general van unidas al desempleo de los progenitores, absentismo escolar, escasas normas de convivencia, etc.

En la *queja 98/4301* una asociación del distrito sur de Sevilla nos trasladaba su preocupación por los problemas del barrio y nos comunicaba que un gran número de niños y jóvenes se encontraban en situación de abandono familiar y alto riesgo social.

La inadecuada atención que estaban recibiendo estos menores interfería seriamente en el proceso de su correcto desarrollo físico, psíquico y social y si no se aplicaban medidas urgentes muchos de ellos, fácilmente influenciados por el entorno de delincuencia existente en el barrio, podrían repetir la inercia de dichas conductas.

Tras solicitar información a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales y a la Diputación Provincial de Sevilla, se nos ilustra acerca de los programas que se llevan a cabo en la zona, pormenorizando los usuarios que son beneficiarios, los profesionales encargados de la puesta en práctica de los programas así como los presupuestos y subvenciones destinados a los mismos. El informe concluía afirmando que a pesar del esfuerzo de la Administración aún no se alcanzaba a mitigar todas las situaciones de riesgo que pudieran producirse en la barriada.

### 2. Menores en riesgo.

En este apartado no nos referimos a colectivos, sino a menores individualizados, o grupos de hermanos, que son detectados por un vecino o profesional, y que tras dirigirse a varias Instituciones y no encontrar respuesta deciden presentar queja denunciando la situación de ese o esos menores solicitando nuestra intervención como último recurso.

En la *queja 99/742*, la interesada nos manifestaba que desde hacía varios años venía observando que dos familias vecinas eran negligentes en el cuidado y atención a sus hijos. Nos decía que pese a las intervenciones de los profesionales que se ocupaban del caso la situación no mejoraba para los niños y solicitaba a esta Institución que se realizaran las investigaciones y actuaciones oportunas para proteger a estos menores.

Recabados más datos a través de la Oficina de Información y a través de contactos telefónicos con los profesionales de la zona, se confirmó que ambas familias presentaban problemas y estaban siendo atendidas.

Hecha la petición de informe a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales en Cádiz, se nos informa que sobre los menores no existía expediente de protección aunque sí se estaba llevando a cabo intervención social y terapéutica con el fin de ayudarles a superar los factores de riesgo que presentaban ambas familias.

Como quiera que dicha intervención no estaba produciendo los resultados deseados, el Servicio de Atención al Niño tenía previsto citar a los padres para informarles que procederían a declarar la situación legal de desamparo de los menores con la consiguiente asunción de la tutela legal de éstos si no colaboraban con la ayuda que se le estaba proporcionando.

### 3. Malos tratos.

Los niños tienen derecho a ser protegidos contra todo abuso o explotación; a tal fin el artículo 8 de la Ley del Menor en Andalucía

dispone que las Administraciones públicas desarrollarán programas destinados a adoptar medidas preventivas para evitar que se produzcan situaciones de malos tratos físicos, psíquicos o sexuales, uso y tráfico de estupefacientes, drogas tóxicas y sustancias psicotrópicas, mendicidad infantil, explotación laboral exposición y venta de menores o cualquier otra circunstancia que pueda interpretarse como explotación de los mismos.

Para la detección y denuncia de las situaciones señaladas anteriormente, la ley obliga a que por las Administraciones públicas de Andalucía se establezcan los mecanismos de coordinación adecuados, especialmente en los sectores sanitarios, educativos y de servicios sociales, actuando con las medidas de protección adecuadas cuando detecte una situación de las descritas.

La *queja 99/1084* se inicia de oficio a raíz de tener conocimiento, a través de los medios de comunicación de Andalucía, del ingreso de una menor en el Hospital Materno Infantil de Málaga, tras una denuncia anónima a la policía local, con un cuadro de malos tratos ocasionado por los golpes que los padres le habían venido propinando desde que nació.

Según pudimos saber, en el Servicio de Atención al Niño ya existía expediente de protección sobre los hermanos de la menor, dado que anteriormente a la madre de la niña se le había retirado la custodia de otros cuatro hijos, y al menos en uno de los casos la motivación había sido los malos tratos.

Una vez pedido informe y puestos en contacto con el Servicio de Atención al Niño se nos informa que sobre la citada menor se había adoptado medida de acogimiento familiar y del seguimiento efectuado se infería que estaba adaptada y la mejoría era considerable.

Sea como fuere, la aparentemente correcta intervención del SAN en este asunto debería hacer reflexionar a la Administración autonómica sobre los mecanismos de control de la Junta de Andalucía sobre familias con graves precedentes de violencia sobre menores, así como la coordinación entre las Administraciones implicadas, resultando bastante elocuente el parte de lesiones del hospital acerca de lo que se pudo hacer y no se hizo.

### III. Menores desamparados y tutelados por la Administración pública.

El artículo 172 del Código Civil encomienda a la Entidad Pública competente en el territorio la protección de los menores en los que constate su situación de desamparo a través de las medidas de protección necesarias, atribuyendo la Ley andaluza del menor a la Consejería competente de la Junta de Andalucía la asunción de la tutela de los menores desamparados que residan o se encuentren transitoriamente en nuestra Comunidad. Hay que señalar que la ley andaluza, en su artículo 23.1 establece todo un catálogo de circunstancias que se consideran situaciones de desamparo facilitando, cuando no concretando, en cada supuesto la previsión legal.

En este apartado hemos contabilizado un número total de 56 quejas, de las que 28 han sido presentadas por los padres biológicos de los menores, 15 por la familia extensa, 5 por padres internos en prisión, 5 por madres que padecen enfermedad mental y 8 de ellas las hemos agrupados en el apartado de visitas por ser ésta la causa que más destaca en la misma, aunque es necesario aclarar que en casi la totalidad de las quejas de menores en desamparos se hace referencia a la suspensión del derecho de visitas.

#### 1. Padres.

El volumen mayor de quejas viene representado por las familias (padres biológicos, familia extensa) de los menores que han sido

retirados del domicilio familiar, al haber sido declarados en desamparo y pasar a ser tutelados por la Administración Pública.

En la mayoría de los casos, una vez estudiado el expediente, se trata de menores que se encuentran en situación de desprotección debido a la problemática que presentan los padres, que se concreta generalmente en una situación de marginación, paro, viviendas inadecuadas, hacinamiento, etc, que llevan a estas familias a permanecer en un estado de precariedad que les imposibilita garantizar la adecuada atención y bienestar a sus hijos.

Unido a este estado de precariedad, no en pocas ocasiones nos encontramos otros factores tales como el ingreso en prisión de uno o los dos progenitores, drogadicción, enfermedad mental de los padres, etc.

La suma de tales circunstancias son la causa de que los derechos de los menores sean vulnerados y obliga a la Entidad Pública a intervenir, la mayoría de las veces tal intervención consiste en la retirada de los menores de su entorno familiar, declarando en desamparo y asumiendo la tutela del menor por ministerio de la Ley.

Cuando esto ocurre los padres suelen dirigirse a esta Institución manifestando su desacuerdo y solicitando ayuda para recuperar a sus hijos. Estas quejas, previa instrucción del expediente, suelen concluir con una declaración de la regularidad/irregularidad administrativa que pudiéramos haber constatado, o bien suspendiendo la tramitación del expediente de queja por encontrarse el asunto pendiente de resolución judicial ante la sustanciación de la oposición a la medida en el Juzgado de Familia.

A título de ejemplo exponemos la *queja 99/890*, en la que su titular nos manifestaba que había comparecido ante el SAN de Sevilla para que la Administración asumiera la guarda de sus hijos, por encontrarse en una situación familiar difícil, y que una vez instaurada mantuvo periódicos contactos con los niños, visitándolos en los centros donde fueron internados. Cuando ingresó en prisión, continuó en contacto con ellos telefónicamente, reanudando las visitas tan pronto como comenzó a disfrutar de permisos.

Posteriormente, recibió una notificación sobre una nueva medida de protección adoptada con sus hijos, informándole que se le suspendía cautelarmente la comunicación que regularmente venía manteniendo con ellos, además del trasladado de centro, sin indicarle cuál.

El interesado insistía en su exposición que por esta carta que recibió en la cárcel pudo conocer por primera vez, que los niños habían sido declarados en desamparo. Como quiera que en ningún momento se le notificó dicha resolución nunca pudo oponerse a la misma ni prestar su conformidad con dicha medida.

Por otro lado, tuvo conocimiento que el cese de las visitas y el traslado de los niños de centro tenía como intención dar en adopción a los más pequeños. Sobre esta circunstancia nos manifestaba que la Ley favorecía el acogimiento de los niños con la familia extensa y que su hermano y madre ya se ofrecieron con anterioridad para acogerlos. Dicha petición no tuvo respuesta y en ningún momento se les permitió la oportunidad de visitarlos.

Ante la preocupación por las decisiones tomadas por la Administración respecto a sus hijos, presentó queja ante esta Institución en petición de ayuda por entender que la actuación administrativa desarrollada por el SAN había vulnerado sus derechos.

Una vez admitida la queja a trámite, e instruido el expediente, pudimos comprobar que desde la Administración se le habían notificado todas y cada una de las actuaciones referidas a sus hijos a los distintos domicilios que, según sus propias comunicaciones, iban constando en el expediente, debiendo considerarse correcto el proceder de la Administración.

#### 2. Familia extensa

No siempre son los padres los que se dirigen a la Institución; en ocasiones, lo hacen las abuelas, tíos o hermanos para denunciar la

falta de respuesta por parte de la Administración a la solicitud de acogimiento de los menores en desamparo y al derecho de visitas.

Con carácter general el artículo 19 de la Ley andaluza del menor establece, entre otros criterios de actuación, el de procurar la permanencia del menor en su entorno familiar.

También en el artículo 27 de la misma ley señala, entre los principios de actuación en el ámbito del acogimiento familiar, el de favorecer la permanencia del menor en su propio ambiente, procurando que el acogimiento se produzca en su familia extensa, salvo que no resultase aconsejable en orden al interés primordial del menor.

Entrando en los casos concretos, en la *queja 98/2691*, la interesada, abuela de dos menores declaradas en desamparo y en situación de acogimiento pre-adoptivo, nos pedía que hiciéramos lo posible para que le devolvieran a sus nietas.

En el informe que nos fue remitido por la Administración se indicaba que la situación de riesgo en la que se encontraban las niñas motivó un período de intervención familiar de seis meses (áreas de salud, organización económica y familiar, educativa y social) con la finalidad de conseguir una mejora en su calidad de vida y la inserción de las menores con su familia extensa (abuelos). El resultado de dicha intervención no fue positivo al reiterar pautas de conducta inapropiadas para las niñas por lo que se decidió declarar su situación legal de desamparo, siendo asumida su tutela por la Junta de Andalucía con el consecuente internamiento en un centro de protección de menores.

Posteriormente se ratificó la situación legal de desamparo, decidiendo la Administración que las niñas fuesen provisionalmente acogidas por una familia, en tanto el Juez de Familia dictare la correspondiente resolución judicial en el caso. Por tal motivo, y al hilo de los acontecimientos del expediente, nos vimos obligados a suspender nuestra intervención en tanto no hubiese pronunciamiento judicial.

En la *queja 98/3854* la interesada nos comunicaba que sus dos nietas se encontraban en situación de riesgo viviendo con su padre en el domicilio de la abuela paterna, invocando su situación personal como remedio del problema de las niñas en el supuesto de que les fueran dadas en acogimiento.

Nos describía una situación familiar en la que el padre de las menores era toxicómano desde los 12 años y consumidor habitual en la actualidad, la abuela paterna, de 80 años, se encontraba enferma y contaba escasos recursos económicos; por último, la madre de las niñas se encontraba en un centro de toxicómanos intentando su rehabilitación.

Admitida la queja a trámite y tras solicitar informe a la Delegación de Asuntos Sociales, el Servicio de Atención al Niño intervino retirando a las menores del domicilio de la abuela paterna y nos remitió la siguiente información:

“Tras todas las valoraciones realizadas por el Servicio de Atención al Niño sobre la situación sociofamiliar de las menores, ese servicio propone como mejor medida de protección para las niñas resolución de desamparo con acogimiento residencial, para posteriormente reevaluar otras posibles alternativas.”

### 3. Internos en prisión.

También es frecuente que desde los centros penitenciarios los internos se dirijan al Defensor del Pueblo Andaluz solicitando ayuda para que se restablezca el derecho de visitas de sus hijos declarados en desamparo, y en el caso de madres con niños menores de 3 años, ateniéndose a lo establecido en el Régimen Penitenciario, suelen solicitar de esta Institución que les sean reconocidos sus derechos y los de sus hijos, y de este modo poder mantenerlos con ellas durante

el tiempo que están cumpliendo condena hasta el límite de edad citado.

En la *queja 98/3705* la interesada se dirigía a la Institución desde el centro penitenciario de Granada en el que se encontraba cumpliendo condena para trasladarnos que sus hijos se hallaban en acogimiento residencial en un Centro de Acogida Inmediata en Málaga, habiendo solicitado al Servicio de Atención al Niño en dicha ciudad el traslado de los menores a un Centro en Granada para poder verlos con más frecuencia sin que dicho traslado se produjera.

La Delegación de Asuntos Sociales nos remitía informe en virtud del cual nos daba cuenta de que dada la buena adaptación de los menores en el centro donde residían no estimaban conveniente el traslado solicitado por la interesada, y que, no obstante, se mantendrían las visitas mensuales de los niños a la espera de un posible traslado de la interesada al centro penitenciario de Málaga, como consecuencia de su pase al tercer grado.

En la *queja 99/2270* la interesada exponía que se encontraba cumpliendo condena en el centro penitenciario de Alcalá de Guadaíra, desde hacía más de 2 años, alumbrando un hijo durante su permanencia en prisión, hijo que le había sido retirado por la Administración en virtud de resolución de desamparo, privándolo del cuidado y atención de su madre, rompiendo injustificadamente el vínculo afectivo materno-filial de manera brusca con las consiguientes consecuencias negativas para éste.

Solicitado el correspondiente informe acerca del caso planteado por esta madre, la Delegación Provincial de Asuntos Sociales responde que la interesada había impugnado el desamparo, por lo que el caso se encontraba pendiente de una resolución judicial, y en tal sentido nos vimos obligados a suspender nuestras posibles intervenciones hasta que dicho procedimiento no finalizase.

### 4. Enfermas mentales.

Como dijimos al principio, unido a la marginación encontramos problemas psiquiátricos y en este sentido se reciben quejas presentadas por madres enfermas mentales que desean recuperar a sus hijos.

El apartado f) del artículo 23 de la Ley andaluza del menor considera situación de desamparo de los menores el trastorno mental grave de los padres o guardadores que impida el normal ejercicio de la patria potestad o la guarda.

En la *queja 98/261* los interesados nos refieren que son padres de una menor, cuya guardia y custodia les fue suspendida por el Juzgado de Familia de Huelva, por encontrarse ésta en situación de desatención y desprotegida, todo ello en relación con la enfermedad mental padecida por la madre.

Según nos manifestaban, las causas que motivaron la retirada de la guardia y custodia de la menor, y su internamiento en un centro residencial de la Junta de Andalucía, habían desaparecido, pues la enfermedad de la madre había evolucionado muy favorablemente, hasta el punto que la Unidad de Salud Mental que la atendía formuló la siguiente propuesta: "En el momento actual no presenta sintomatología clínica y se encuentra con escasos síntomas negativos, se muestra adecuada y en los últimos 8 meses ha mejorado su funcionamiento socio-familiar". Por todo ello, solicitaban la intervención de la Administración al objeto de que adoptase las medidas precisas para ir reintegrando progresivamente a la niña en su núcleo familiar.

El informe remitido por la Administración se asumían las consideraciones formuladas por la titular de la queja, y se puntualizaba que la medida de protección propuesta para la menor era de acogimiento simple, de carácter provisional, con los tíos maternos.

En la *queja 98/2195* los interesados, deficientes psíquicos con un hijo internado en un Centro de Acogida Inmediata de la Junta de Andalucía, se dirigían a la Institución porque no dejaban salir al niño

durante las vacaciones y por las dificultades para contactar telefónicamente con él.

Solicitado informe a la dirección del centro nos respondía que se había emitido propuesta para acordar al acogimiento familiar del niño con una familia sustitutiva, al tiempo que se habían suspendido las comunicaciones telefónicas y las visitas porque afectaban negativamente al desarrollo normal del menor.

Teniendo conocimiento de que el interesado había solicitado judicialmente el cese del acogimiento residencial, sin que nos constara que hubiese recaído resolución, hubimos de informar al interesado acerca del límite competencial de esta Institución, cuya intervención se encuentra vedada en el ámbito judicial, y le sugerimos que recurriese ante el Juez de Familia cualquier otra medida que considerase perjudicial para sus intereses, dado que en definitiva sería este Juez quien decidiera lo más conveniente para el menor.

### 5. Derecho de visitas.

En este apartado de menores Desamparados y Tutelados por la Administración queremos hacer mención especial a la cuestión planteada por los interesados, que generalmente son los padres biológicos o familia extensa, sobre la suspensión del derecho de visitas.

Los interesados comparecen ante esta Institución denunciando que el procedimiento administrativo es absolutamente irregular, vulnerando el derecho de sus hijos y los suyos propios, incidiendo en la ausencia de comunicaciones por escrito e información sobre los recursos posibles contra las decisiones que se adopten.

Con la falta de respuesta a las solicitudes de visitas se incumple el artículo 42.1º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que obliga a la Administración a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados.

En más de una ocasión hemos requerido de la Delegación Provincial, que explicara, entre otros temas, las razones por las que dicha solicitud no fue contestada; sin embargo en ninguno de los informes remitidos se alude a este hecho.

Puede decirse que la suspensión del derecho de visitas no es objeto de un procedimiento autónomo, sino más bien, tal suspensión viene condicionada a la adopción de otra medida, un acogimiento familiar en la práctica totalidad de los casos.

No obstante, a criterio de esta Institución las finalidades de ambas medidas difieren entre sí notablemente: el acogimiento puede servir a fines diversos, desde preparar una adopción, hasta solucionar situaciones coyunturales en que pueda encontrarse la familia, o situaciones permanentes de marginación social; por contra, el derecho de visitas puede contribuir, bien a que no se rompa por completo los lazos familiares con la familia biológica, bien a facilitar el inicio de la nueva relación entre el menor y quien se va hacer cargo de su acogimiento. Por tanto, aunque ambos son conceptos compatibles entre sí, no existe entre ellos una vinculación tal que permita mantener que la negación de uno comporte automáticamente la del otro.

La principal queja que destacamos en este apartado es la *queja 99/1308*, donde la interesada nos daba cuenta de las medidas adoptadas respecto a la menor de sus hijas, que al igual que había acontecido con tres de sus otros hijos, se concretaron en su ingreso en un piso de acogida, sin derecho de visitas, por lo que solicitaba que le permitieran hacerlo, o bien que le informaran adecuadamente si su derecho de visitas había sido suspendido, y en su caso, las razones que habían llevado a adoptar dicha decisión.

La Administración nos informaba que dicha menor había sido declarada en situación de desamparo e ingresada en el centro acordado como idóneo y que en dicho expediente constaba informe-propuesta del equipo técnico, proponiendo la suspensión de las relaciones familiares, motivo por el cual se dictó la resolución de suspensión

de las relaciones familiares con la menor, la cual fue notificada a las partes.

A la hora de analizar la queja partimos de la premisa de que la situación que se produce cuando una Entidad Pública asume las funciones de tutela respecto de un menor viene impuesta o predeterminada por la concurrencia de una situación de puro hecho, a la que la Administración tiene que hacer frente por virtud de las obligaciones que le impone la Constitución, en cuanto a asegurar la protección social y económica de los menores (art. 39 CE).

Si atendemos al iter cronológico de los acontecimientos, nos llama poderosamente la atención el tiempo que transcurre desde que se propone la medida relativa a la suspensión de relaciones familiares, hasta que efectivamente se acuerda la misma, 9 meses, lo que nos lleva a extraer dos conclusiones fundamentales.

La primera viene motivada por la reflexión sobre el hecho de que la resolución se emite una vez formulada la queja y sobre todo, efectuado nuestro requerimiento de informe, lo que nos conduce a sospechar que lejos de producirse espontáneamente, la medida se adopta a instancias de nuestra intervención y como medio de dar respuesta a la misma.

La segunda nos lleva irremisiblemente a considerar que, dado que la suspensión de las relaciones familiares no se produce hasta 10 meses después de la adopción de la declaración de desamparo, y el establecimiento de la medida de acogimiento residencial, durante todo este tiempo la interesada se ha visto privada de su derecho de visitas de forma indebida, sin causa legitimadora que lo justifique.

Y es que la declaración de desamparo, según el dictado del artículo 172.1 del CC, supone la asunción de la tutela por parte de la Entidad Pública y con ésta, la suspensión de la patria potestad o de la tutela ordinaria.

La patria potestad se concibe como un conjunto de derechos y deberes que la ley confiere a los padres sobre sus hijos no emancipados para asegurar el cumplimiento de las cargas que les incumben respecto a su sostenimiento y educación, en beneficio de los propios hijos. La suspensión que conlleva la asunción de la tutela por parte de la Entidad Pública, está referida a su ejercicio, y por tanto comprenderá los deberes fundamentales de alimentación, educación y guarda y custodia, pero no afecta a su titularidad.

Con ello entendemos que la suspensión de la patria potestad no conlleva de por sí la de los contactos del menor con sus padres. En este sentido la continuidad del vínculo familiar aparece recogida como derecho de los niños a mantener relaciones personales y contacto directo con los padres, en el artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, derecho que se excepciona únicamente en el supuesto de que ello sea contrario al interés superior del niño.

Asimismo el artículo 161 del CC establece la posibilidad de que el juez regule o suspenda el derecho que corresponde a los padres del menor acogido para visitarle y relacionarse con él, siempre atendidas las circunstancias y el interés del menor.

A la vista de este artículo la Jurisprudencia ha considerado que el mismo concede al padre y a la madre el derecho de relacionarse con sus hijos, aunque no ejerzan la patria potestad, señalando que la interpretación restrictiva de este derecho, por su propia fundamentación filosófica no es aconsejable, sobre todo cuando la privación de la patria potestad no tiene carácter irreversible (STS 30 de abril 1991).

En definitiva, el interés del menor se convierte en el elemento que puede legitimar la suspensión. Dicho supuesto se materializa frecuentemente cuando las perspectivas en torno al niño desamparado pasan por una alternativa familiar, y no se encuentra posibilidad para ello en el seno de la familia biológica, pues el contacto con la misma normalmente ocasiona un efecto negativo en el proceso de adaptación a la nueva familia, ya que cuando se ha producido una buena respuesta



por parte de todos y una positiva evolución en el desarrollo del menor, una reanudación de los contactos con los parientes puede producir lógicos sentimientos contradictorios y desestabilizadores en el niño, provocándole confusión e inestabilidad, que en nada favorecerían su desarrollo psíquico y emocional.

Ahora bien, la medida de suspensión de las relaciones familiares debe establecerse mediante resolución motivada, y por lo dicho anteriormente, los efectos de la misma sólo se producirán desde que se dicte, lo que por otro lado permitirá a los padres oponerse si consideran que no existe justa causa.

Ante ello no es dable alegar la mención que se realiza en la resolución que declara el desamparo, puesto que, a pesar de constituir vehículo válido para la fijación del régimen de contactos, su formulación es tan genérica que sus términos no pueden entenderse propios de una resolución como la que venimos reclamando, limitándose a remitir la concreción de aquél a un momento posterior:

“Se establece como régimen de relaciones familiares de la menor, el cual se mantendrá mientras que esta Delegación Provincial o el Órgano Judicial competente no estime oportuna su modificación, el que en interés de los mismos y en función de sus circunstancias sociofamiliares se determine, con la frecuencia y duración que permita el régimen de funcionamiento interno del centro en donde estén internados.”

En conclusión, desde la declaración de desamparo y el internamiento de la menor, ha transcurrido un largo período de tiempo durante el cual la interesada se ha visto ilegítimamente impedida de visitar a su hija, al tiempo que no ha recibido información alguna en relación a su derecho, hasta que a resultas de su comparecencia en esta Institución, la Delegación Provincial emitió la resolución que venía a suspender las relaciones de la menor con su madre y otros parientes, nueve meses después de los hechos.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, el informe emitido y las consideraciones realizadas, esta Institución procedió a formular la siguiente *Recomendación*:

“Que una vez adoptadas medidas de protección respecto a un menor, su familia y específicamente sus padres, no se vean imposibilitados para visitarle, en tanto en cuanto, en aras del interés superior de aquél, se emita una resolución motivada que determine la suspensión de los contactos, y ésta sea notificada a los interesados.”

Al día de la fecha aún no hemos recibido contestación a nuestra resolución, tal como previene la Ley reguladora de esta Institución.

#### IV. Acogimiento familiar y adopción

##### 1. Acogimiento familiar

En relación al acogimiento familiar, según queda recogido en el artículo 26 de la Ley del Menor de Andalucía, cuando las circunstancias del menor lo aconsejen se promoverá su acogimiento familiar hasta que pueda reintegrarse en su familia de origen, o reintegrarse en su medio social una vez alcanzada su mayoría de edad, su emancipación, o bien hasta que pueda ser adoptado.

Añade la Ley que la aplicación de la medida de acogimiento familiar se dará prioridad en su utilización sobre la medida de alojamiento del menor en centros, favoreciendo la permanencia del menor en su propio ambiente, procurando que el acogimiento se produzca en su familia extensa, salvo que no resulte aconsejable en orden al interés primordial del menor.

Así en la *queja 98/1924*, la interesada nos comunicaba que desde hacía cuatro años tenía en acogimiento a su nieto, sin embargo mostraba su temor porque desde hace año y medio se le había concedido a la madre y su compañero un régimen de visitas, y temía que pudiesen recuperar al niño. Nos manifestaba que tanto su hija como su compañero estaban incapacitados para cuidar del menor, por los problemas personales que éstos tienen.

Por mediación del informe de la Administración conocimos el Auto Judicial donde se confirmaba el acogimiento del niño por su abuela materna y se desestimaba la oposición formulada por los padres.

En la *queja 98/3112*, la interesada manifestaba que hacía casi tres años que tenía acogida de hecho a una menor que le fue confiada por los padres de esta temporalmente (por el cierre de la guardería durante el período de Navidad), acogimiento que se prolongó posteriormente en tanto se solucionaban los problemas de trabajo y vivienda de los padres. Tras poner estos hechos en conocimiento de la Administración, por ésta se dicta la correspondiente resolución de desamparo, retirándole la menor de la guardería en que estaba sin ningún tipo de preaviso, estando privada desde entonces de su deseo de visitarla.

Tras solicitar formalmente el acogimiento familiar de la niña, ninguna contestación obtiene de la Administración.

En su informe la Administración exponía que la menor fue declarada en desamparo con base en el informe social correspondiente de los Servicios Comunitarios, así como que dicha entidad no consideraba conveniente que la interesada formalizase el acogimiento, pues entendían que la menor se encontraba en una situación de desprotección e inseguridad cuando convivía con ella, dado que sus padres accedían a la niña cada vez que lo estimaban oportuno, exponiéndola de este modo a una situación de riesgo.

En la *queja 98/504*, el interesado ponía en nuestro conocimiento que tenía acogidos en su casa a sus tres sobrinos, como consecuencia de que sus padres se quedaron sin vivienda por causa de una deuda vinculada directamente a la drogodependencia del progenitor.

Convivía en su vivienda con su mujer, con sus cuatro hijos, y sus tres sobrinos, encontrándose en una situación altamente precaria desde el punto de vista laboral, puesto que él se hallaba desempleado y su mujer tenía un contrato temporal.

Nos comentaba que en el tiempo transcurrido los padres de los menores no les habían prestado la atención debida, careciendo de planteamiento alguno de futuro para ellos. De la misma manera no habían realizado ningún tipo de aportación económica, y ello a pesar de que habían obtenido algunos ingresos procedentes de trabajos aislados y de un cursillo remunerado, y de que la madre percibía la asignación económica por hijo cargo.

Cabe decir que con anterioridad, el interesado compareció ante el SAN junto a la madre de los menores, al objeto de regularizar el acogimiento de sus sobrinos en tanto durara la situación al menos por parte de este Servicio se declarará la situación de desamparo de los mismos, caso de que la Administración no atendiera la remuneración del acogimiento de hecho.

El interesado se mostraba impotente para atender un hogar con siete menores y consideraba que *"la tranquilidad de la Administración está en que los niños no están tirados por la calle y no nos han encargado su cuidado, sabiendo que no queremos su ingreso en una institución ajena a su entorno familiar, y actuando totalmente a espaldas de nuestra situación económica y laboral, cuando en realidad tampoco asumen la situación, pues lo cierto es que estamos llevando a cabo funciones que le corresponderían a aquélla..."*

Tras admitir la queja a trámite y solicitar informe a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales nos informaban que la petición de remuneración del acogimiento fue aceptada.

## 2. Demora en el acogimiento familiar

Es importante destacar, entre las cuestiones planteadas sobre acogimiento familiar, la demora de la Administración en instrumentar jurídicamente las diferentes solicitudes. En algunas de las quejas hemos podido apreciar demoras de entre 2 a 6 años, vulnerándose ampliamente el principio de eficacia administrativa establecido en la Constitución.

Esta dilación en la tramitación y resolución de este tipo de expedientes evidencia la imperiosa necesidad de que acometa el mandato reglamentario establecido en el artículo 33 de la Ley del Menor, regulando un procedimiento en el que se señalen con todo rigor no sólo los distintos extremos relativos al mismo (trámites, requisitos, plazos, etc.) sino también la concreción de los criterios biológicos y psicosociales necesarios en orden a la valoración de la idoneidad de los acogedores y/o adoptantes, todo ello en aras del principio de seguridad jurídica y mayor garantía de los ciudadanos.

En la *queja 98/774*, la interesada nos decía que llevaba dos años esperando que resolvieran el expediente de acogimiento y formalización de la guarda legal de la menor que tenía acogida, de hecho, sin ninguna formalidad, desde los cuatro meses de edad, contando en aquel momento 16 años.

Una vez instruido el expediente de queja, informamos a la interesada que la elevada demora en la emisión del aludido informe, junto con otros problemas de coordinación entre la Administración autonómica (Servicio de Protección de Menores) y Local (Concejalías de Servicios Sociales), fueron tenidos en cuenta a la hora de elaborar un informe especial sobre el sistema de protección de menores en Andalucía, y que en dicho informe se efectuábamos un análisis de la intervención de los diferentes Servicios de Atención al Niño (SAN), concluyendo con 17 *Recomendaciones* para la mejora de la gestión de los diferentes organismos intervinientes.

No obstante lo expuesto en el informe, informamos a la interesada que prosiguiendo con nuestra actividad ordinaria permaneceríamos atentos ante situaciones de demoras excesivas en la emisión de informes sociales, máxime si estos fueran esenciales para la resolución de expedientes en que se encontrasen comprometidos derechos de algún menor.

Un caso, más que de demora, de auténtica parálisis administrativa lo tenemos en la *queja 99/2028* donde la interesada nos transmitía que, a través de los Servicios Sociales Comunitarios, había solicitado en el año 1992, al Equipo de Menores de la Junta de Andalucía el acogimiento familiar de su nieto.

Dos años más tarde (1994) reiteraba la petición de acogimiento familiar, explicando las condiciones en las que se encontraba el menor.

Transcurrido un nuevo período de dos años (1996), el Equipo de Servicios Sociales Municipal realiza numerosas gestiones y entrevistas con los responsables del Servicio de Atención al Niño, y ante la ausencia de respuesta vuelven a emitir un informe social dirigido al citado Servicio reiterando la petición de acogimiento.

Transcurrido otros dos años (1998) por el SAN se emite un certificado acreditativo de que el expediente se está tramitando y se informa de que éste se encuentra en el departamento de adopción pendiente de resolución.

Admitida la queja a trámite y solicitado el preceptivo informe a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales de Sevilla, al día de la fecha aún no habíamos recibido contestación.

En la *queja 99/4407* los interesados nos comunicaban que tenían intención de adoptar al menor que convivía con ellos en situación de acogimiento de hecho. En 1995 presentaron su solicitud, por escrito, al Delegado Provincial de Asuntos Sociales, acompañando a tal fin todos los documentos e informes preceptivos que les fueron solicitados, encontrándose dicho expediente totalmente paralizado desde hacía más de tres años, sin que ninguna de las numerosas

visitas y llamadas telefónicas pidiendo la continuación y resolución definitiva del expediente hubieran tenido el más mínimo éxito.

Hacían constar que tan extremada dilación en la resolución del expediente estaba irrogando serios perjuicios al menor, habida cuenta que por su edad, doce años, empezaba a cumplimentar por sí mismo algunos documentos administrativos tales como la matrícula en el Instituto, el DNI, etc., de importante transcendencia para su futuro, resultando fundamental que el menor pudiese consignar sus apellidos definitivos, aquellos que lo identificarían como persona el resto de su vida, y no los que provisionalmente tenía asignados.

## 3. Adopción nacional. Adopción Internacional.

Según información remitida por la Dirección General de Atención al Niño, la demanda de adopción internacional en Andalucía ha experimentado en los últimos años un gran aumento. Desde que en el 1991 se presentaron 5 solicitudes, se han ido incrementando cada año, de manera que, al finalizar el 1998 se habían presentado un total de 1.605 solicitudes, de las cuales 808 ya se habían tramitado, encontrándose pendientes las 797 restantes.

En dicho informe la Dirección General nos daba cuenta de los recursos de que se disponía para atender esta demanda, que en opinión de algunos solicitantes afectados resultaban del todo punto insuficientes.

Algunos de estos ciudadanos acuden en queja ante la Institución y nos participan su inquietud porque la obtención del certificado de idoneidad pueda prolongarse durante varios años, y aluden a una progresiva dejación de sus funciones por parte de los organismos administrativos, para situarlas en entidades de carácter privado. Así algunos nos indican que la tarea de elaboración de informes psicosociales está paralizada desde hace años, remitiéndose a los potenciales adoptantes a los Turnos de Intervención Profesional para la Adopción Internacional (TIPAI). Por otro lado también se protesta la cesión de responsabilidades a las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional (ECAIS), lo que a todas luces produce un encarecimiento del proceso, criticando el agravio comparativo que estas medidas ocasionan en relación a los adoptantes que residen en otras Comunidades Autónomas en las que el procedimiento es absolutamente público y gratuito.

En la *queja 98/3939*, el interesado y su esposa presentaron en 1996 en la Delegación Provincial de Asuntos Sociales de Córdoba una solicitud de adopción internacional y desde entonces, pasados más de dos años, aún se encontraba pendiente el informe psicosocial y, por tanto, la resolución de idoneidad, requisito previo a cualquier trámite en la adopción. Manifestaban los interesados que siempre que habían ido a informarse les respondían que dado el volumen de trabajo y según las prioridades en la tramitación de expedientes, aún debían esperar.

En la última reunión, se les dijo que los informes psicosociales para adopciones internacionales se dejaban a un lado para dedicar los recursos de la Delegación en asuntos más urgentes. La razón para este "aparcamiento" es que tenían previsto que entrase en vigor un acuerdo con el Colegio Oficial de Psicólogos y el de Asistentes Sociales, para que de una forma privada y oficial pudiesen confeccionar los informes que la Delegación se veía incapaz de atender. Hay que hacer mención aquí que por la Consejería de Asuntos Sociales se suscribieron a lo largo de 1998 distintos Convenios con los Colegios Profesionales de Psicólogos y Trabajadores Sociales para crear un turno de profesionales encargados de realizar los estudios psicológicos y sociales necesarios para la valoración de la idoneidad de la familia adoptiva.

La creación de este turno supone una vía opcional cuyas tarifas son aprobadas por la Consejería de Asuntos Sociales y cuyo coste

corresponde soportar a las familias que opten por esta vía, sin perjuicio de persistir la opción de recurrir al dispositivo propio de la Consejería, que en los casos de que se lo demanden realizaría los estudios de forma gratuita.

En la *queja 98/4104* los interesados, un matrimonio de 31 años de edad sin hijos, se personaron en el SAN de la Delegación de Asuntos Sociales, para iniciar un procedimiento de adopción. En una primera entrevista les informaron que había muchas parejas en lista de espera y que resultaría muy difícil que obtuvieran respuesta antes del año 2005. Preguntando por los motivos de dicha demora les indicaron que el problema fundamental era la falta de personal, y a este inconveniente añadían el coste de esa adopción, excesivamente elevado para una economía familiar de tipo medio, pues como trabajadores obreros no disponían de dicho importe.

Como quiera que en la tramitación de esta queja por la Delegación Provincial de Asuntos Sociales no se atendieron las reiteradas peticiones del informe, con la consiguiente falta de colaboración con esta Institución, este Comisionado del Parlamento consideró oportuno dirigir *Advertencia* formal de que la falta de colaboración podría ser considerada por el Defensor del Pueblo como hostil y entorpecedora de sus funciones, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en su informe anual o especial, en su caso, al Parlamento de Andalucía.

En la *queja 99/1577* los interesados manifestaban que habían solicitado de la Delegación de Asuntos Sociales que les expidieran un "certificado de idoneidad", requisito previo y necesario para iniciar los trámites de una adopción internacional, y que nunca obtuvieron respuesta expresa a su solicitud, sólo la negativa verbal a facilitárselo con el argumento de que no reunían los requisitos.

Admitida la queja a trámite, y tras solicitar el correspondiente informe de la Delegación, se ratifica la consideración de la familia como no idónea para el acogimiento de un menor marroquí de once meses, en función de la siguiente motivación:

"... La existencia de un intervalo de edad demasiado grande entre los padres (43 años) y la menor (11 meses) y los hijos biológicos de los primeros (22 y 20 años), de manera que se dificultaría el establecimiento de relaciones parentales y fraternales respectivamente.

Falta de claridad en cuanto a las figuras de acogimiento y adopción y lo que estas conllevan, así como los compromisos adquiridos con el país de origen.

Falta de definición en los mensajes a la menor (revelación de su condición) sobre su situación y futura relación con la familia de origen ...".

De la descripción de los hechos efectuada con anterioridad resalta un hecho incuestionado: ha transcurrido año y medio desde que los interesados solicitaron la declaración de idoneidad, sin que hasta la fecha hubieran recibido contestación expresa a su solicitud.

Desde la óptica de estos ciudadanos, es de todo punto reprochable que no se responda con el rigor debido a su solicitud, enervando con ello los derechos y principios reconocidos tanto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común 30/1992, de 26 de noviembre, en cuanto a la necesaria resolución expresa de cualquier petición o recurso que se formule, como en la reciente Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, que en su artículo 33 previene el dictado de una resolución sobre la idoneidad, que deberá ser notificada al solicitante.

Nuestra Constitución concibió la actuación de la Administración pública inspirada por el principio del servicio al ciudadano, y de este modo (art. 103) introdujo el criterio de eficacia en su actuación; este criterio se reproduce y amplía con la obligación impuesta en la Ley de Procedimiento de resolver de forma expresa los expedientes, lo que obliga a considerar el silencio administrativo un elemento pato-

lógico del procedimiento, y por ello la misma Ley de Procedimiento ha facultado al interesado a entender, según el caso, estimada o desestimada su pretensión, creando la ficción jurídica de que ha existido una respuesta afirmativa o negativa, a pesar de que ésta en realidad no se produjo.

Sin embargo, esta presunción de respuesta tras el silencio administrativo no deja de ser una facultad procedimental de la que puede hacer uso el ciudadano, que no obsta a su derecho, amparado por el ordenamiento, a obtener respuesta expresa a su solicitud.

En cuanto a los motivos argumentados para la no idoneidad, hemos de resaltar la Delegación de Asuntos Sociales considera a la pareja titular de la queja no idónea para adoptar a una menor en Marruecos en función de determinadas circunstancias que exceden de los requisitos exigidos por el Código Civil.

En efecto, los artículos 175 y siguientes del Código Civil establecen los límites mínimos para adoptar, de forma tal que el adoptante ha de ser mayor de 25 años, y tener, por lo menos, 14 años más que el adoptado, sin que éste pueda ser un descendiente o pariente en segundo grado por la línea colateral, ni estar emancipado.

Siendo éstos los límites mínimos, lo cierto es que no toda persona que reuniese tales exigencias sería idónea para adoptar a un o una menor, existiendo otros condicionantes, hasta ahora no reglamentados, que pudieran obstaculizar el proceso de adopción siempre en interés del menor.

Resulta oportuno volver a aludir a la Ley de los Derechos y la Atención al Menor en Andalucía, que en su artículo 33, referente a la declaración de idoneidad, prevé la existencia de una reglamentación comprensiva de los criterios biológicos y psicosociales a tener en cuenta a la hora emitir los correspondientes certificados.

Como quiera que estos criterios actúan a modo de límite del derecho del solicitante de adopción, y ante la ausencia de reglamentación que los desarrolle (en mayo del pasado año concluyó el plazo de un año previsto en la disposición adicional cuarta de la Ley para la elaboración de los diferentes reglamentos), el recurso a ellos debiera ser lo suficientemente transparente, indubitado y probado, evitando en lo posible cualquier tacha de injusticia y arbitrariedad.

Se conjugan dos intereses, reflejo de sendos derechos, el del solicitante de adopción, y el del menor sujeto pasivo de la adopción. Desde el punto de vista del solicitante nada pudiera obstaculizar su deseo de entablar una relación paterno-filial con un menor, mediante el instituto jurídico de la adopción, sino lo dispuesto por el ordenamiento, con las suficientes garantías de que la posible limitación de su derecho no vendría condicionada por una decisión arbitraria y subjetiva, según la propia vara de medir del funcionario encargado en esos momentos de evaluar su solicitud.

El otro punto de vista, el del menor, opera por mandato de la Ley, en nuestro caso, de la Ley de los Derechos y la Atención al Menor en Andalucía, a fuerza de repetir en su letra el consabido principio del "interés superior del menor". Supone entre otras cosas que a la hora de decidir si una pareja es idónea o no para adoptar se tengan las miras puestas en el menor potencial beneficiado o perjudicado por la decisión.

Nos encontramos pues con una situación difícil, al ser muy difusos e imprecisos los conceptos indeterminados que se han de valorar (interés del menor, idoneidad para ser padres), pero ello no debe ser óbice para que en el presente caso consideremos algo exacerbado el límite impuesto a los interesados: Se niega la potencialidad para adoptar por razón de la edad de los futuros padres, 45 años, en relación con la edad del menor, 11 meses, cuando, en hipótesis biológica, bien pudieran ser aptos para alumbrar de forma natural un nuevo hijo, y por otro lado, según las normas laborales aún les quedarían al menos 20 años de vida laboral en activo.

No queremos con esto contradecir el criterio hermenéutico empleado por la Administración, sino por contra hacer hincapié en la

necesidad de una mayor argumentación. A nuestro modo de ver no bastaría con una alusión genérica a la edad, sino que se habría de precisar su incidencia en el devenir de la relación con el futuro hijo y explicitar como ésta condicionaría el actuar de los padres. No se debe pasar por alto el ámbito en el que nos movemos, el de las relaciones humanas, donde los axiomas se relativizan, siendo así que 45 años no son lo mismo en una persona que en otra, sobre todo para los efectos que en este caso nos interesan.

Por otro lado, lo que se debe valorar es la idoneidad de la pareja para adoptar y no atender a consideraciones que no se correspondan con este momento procedimental, sino con trámites ulteriores al momento de valorar todos los elementos que integran el expediente y decidir, por quien corresponda, la procedencia o improcedencia de la adopción.

Parece que el resto de motivos que se aluden en el informe para negar la idoneidad de los solicitantes de adopción (la falta de claridad en cuanto a las figuras de acogimiento y adopción y lo que estas conllevan, así como los compromisos adquiridos con el país de origen, y la falta de definición en los mensajes a la menor (revelación de su condición) sobre su situación y futura relación con la familia de origen intentan decidir sobre la procedencia o no de esta concreta adopción, y no sobre la idoneidad de la pareja, en abstracto, para adoptar, cuestiones que a nuestro entender son bien distintas.

Una cosa es la idoneidad de la pareja para adoptar en Marruecos a una menor incluida en determinado tramo de edad, y otra la conveniencia o no de adoptar a determinada menor marroquí. En el informe técnico se han dilucidado en un solo acto todos los condicionantes de la futurible adopción, emitiendo valoraciones sobre la legislación del país extranjero, sobre la relación de la menor con la familia, sobre la información suministrada, y en general sobre cuestiones que exceden el contenido de la declaración de idoneidad, no olvidemos, primer paso del trámite de adopción internacional, y sobre las que nada ha podido alegar la pareja solicitante, quedando en situación de absoluta indefensión.

En consecuencia, teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, esta Institución procedió a efectuar *Recordatorio* de deberes legales, así como formular las siguientes *Recomendaciones*:

*Recomendación* dirigida a la Consejería de Asuntos Sociales:

“Que a la mayor brevedad posible se proceda a desarrollar reglamentariamente los criterios biológicos y psicosociales para la declaración de idoneidad de los solicitantes de adopción”.

*Recomendación* dirigida a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales en Cádiz:

“Que a la mayor brevedad posible se conteste de forma expresa y suficientemente motivada la solicitud de declaración de idoneidad formulada por los interesados”.

## V. Menores con problemas especiales.

En el caso de niños y adolescentes que padecen graves trastornos de personalidad el problema se plantea, fundamentalmente, en el triple ámbito educativo, sanitario y social precisando estos casos un abordaje intersectorial que requiere la coordinación entre las distintas Administraciones que intervienen.

El artículo 15 de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía, dispone que la escolarización del alumnado con discapacidad se efectuará prioritariamente en centros sostenidos con fondos públicos, en la modalidad educativa más adecuada, añadiendo que cuando se aprecie que las necesidades de dicho alumnado no puedan ser adecuadamente satisfechas en un

centro ordinario se propondrá su escolarización en unidades y centros específicos de Educación Especial.

En el caso de menores desamparados con graves deficiencias físicas o psíquicas, o alteraciones psiquiátricas, dispone el artículo 38 de la Ley del menor andaluz que su acogimiento residencial se llevará a efecto en centros específicos acordes a sus necesidades.

En el caso de menores insertos en familias normalizadas que no presentan problemas dignos de relevancia y por tanto no necesitados de especial protección, paradójicamente se advierte que para estos menores que presentan severos trastornos de personalidad existe una grave carencia de recursos con que dar respuesta integral a su patología y al tiempo que se prosigue su proceso educativo.

En líneas generales, estos padres acuden a esta Institución demandando: en el ámbito educativo, falta de especialista (profesores de pedagogía terapéutica, logopedas, educadores o monitores escolares); en el de asistencia social, ayudas económicas que cubran los gastos de centros privados, transporte, comedor etc; y en el de salud la escasa frecuencia que ven a los menores.

En la *queja* 99/1288, la interesada nos manifestaba que su hija, menor de edad, se encontraba afectada por un grave problema psicológico por el que debía ser atendida en un Centro Especial. La falta de recursos económicos, agravados por el desempleo de su hijo, le hacía imposible correr con los gastos de comedor del Colegio Público donde estaba escolarizada a lo que añadía la imposibilidad de buscar trabajo, por el horario de la menor, que una vez que regresaba a casa tenía que permanecer junto a ella para cuidarla. Concretamente nos manifestaba:

“(…) Lo único que quiero es tener a la niña en un Colegio interna, donde por un lado pueda recibir la asistencia médica que precisa, y por otro, poderla ver frecuentemente, los fines de semana, o con la frecuencia que los responsables estimen oportuno, pero no perder su tutela, de esa manera podría ponerme a trabajar y poder tirar para adelante (...)”

A resultados de la investigación llevada a cabo, a pesar de que se le había reconocido una prestación económica para atender los gastos de transporte y comedor, ésta resultaba insuficiente dado que el importe real era superior al concedido.

A pesar de no existir irregularidad en la actuación de los órganos administrativos afectados, teniendo en cuenta la grave situación que nos describía, consideramos oportuno dirigirnos al Área de Bienestar Social del Ayuntamiento y al Servicio de Atención al Niño correspondiente, al objeto de ponerles al corriente de la situación de la interesada.

En el primer servicio (Área de Bienestar Social del Ayuntamiento) nos comunicaron que conocían el problema y que en breve se pondrían en contacto con la interesada para continuar con el seguimiento de su caso.

En el Servicio de Atención al Niño nos manifestaban su voluntad de mantener una entrevista los profesionales del servicio con la interesada al objeto de valorar su situación actual, y llegado el caso adoptar las medidas oportunas.

Otro ejemplo lo encontramos en la *queja* 98/2958 en la que la interesada nos hacía llegar su enorme preocupación porque su hijo (afectado de trastorno profundo del desarrollo) no estaba recibiendo la atención adecuada debido a la falta de recursos materiales y de personal especializado en el Colegio Público donde se encontraba escolarizado. Después de nuestra intervención la titular de la queja nos hizo llegar una carta donde expresaba su satisfacción porque su hijo ya estaba recibiendo atención por parte de especialistas en el centro educativo.

Estas últimas queja nos sirven de reflexión en cuanto al problema de algunas familias desbordadas por la problemática de los menores a su cargo, especialmente de aquellos con conductas agresivas in-

controlables, que se agravan por encontrarse al cargo de un solo progenitor. En este tipo de familias monoparentales el problema más frecuente sería la enorme dificultad para compatibilizar los cuidados muy especiales que necesitan estos niños y la jornada laboral necesaria para la subsistencia.

En la *queja 98/1262* la interesada acogedora de un menor sordo-mudo con trastorno profundo del desarrollo solicitaba ayuda para el menor (además de denunciar el mal funcionamiento administrativo). La solución pasó por internar al menor en un centro de protección concertado para niños con dificultades especiales.

Cuando el problema les supera, los padres, en general, se dirigen a la Institución por las dificultades que tienen para encontrar un centro donde atendieran adecuadamente a sus hijos. En algunos casos la búsqueda resulta estéril, y en otros, una vez localizado el centro surge el problema de su financiación al no obtener de la Administración ayuda económica suficiente. De este modo, en la *queja 98/3419* el interesado nos comunicaba que su hijo autista no estaba escolarizado pese a haber solicitado matrícula en un centro específico. Anteriormente estuvo internado en un centro de tales características pero no pudo hacer frente al pago de las mensualidades por falta de recursos económicos siendo expulsado del mismo. Admitida la queja a trámite se solicitó informe a la Gerencia del SAS, Gerencia del IASS y a la Delegación de Educación y Ciencia en Cádiz.

Remitidos los correspondientes informes no se apreciaba irregularidad en las actuaciones de los organismos intervinientes, aunque a la vista de la situación del menor, consideramos oportuno dirigirnos de nuevo a dichas Administraciones instando la debida coordinación.

Otras veces, cuando consiguen internarlo en un centro adecuado no siempre el centro se encuentra ubicado en la ciudad o provincia en donde reside la familia; esto conlleva a que los padres tengan que desplazarse a dicha localidad o dejar al menor desarraigado del núcleo familiar.

Estos menores internados en centros específicos tienen derecho a recibir visitas de sus padres, así como la necesidad de salir para evitar la sensación de reclusión y mal se avienen estos derechos y necesidades con la lejanía de los centros del domicilio de los familiares. Como fiel reflejo de este problema, en la *queja 98/3450* el interesado solicitaba ayuda para transporte porque su hijo autista se encontraba internado en un centro especial que distaba 130 Km. del domicilio familiar. El coste del desplazamiento le generaba unos gastos que no podía afrontar, y a pesar de haber solicitado en varias ocasiones ayuda a los Servicios Sociales nunca se la habían concedido. En este caso, si bien conforme a la normativa reguladora de las subvenciones públicas no podía apreciarse la existencia de irregularidad, lo cierto es que el problema de fondo quedaba sin solución, subyaciendo una problemática de difícil abordaje sin la previsión de una línea específica de ayudas económicas para estos supuestos.

## **VI. La Administración al servicio de los menores: servicios sociales comunitarios y servicio de atención al niño (sscc y san).**

Hemos considerado oportuno dedicarle un apartado a las quejas presentadas por los propios trabajadores del sistema de protección de menores denunciando las irregularidades en el mismo. Se han dirigido a esta Institución tanto desde los Servicios Sociales Comunitarios Provinciales, como de los propios Servicios de Atención al Niño denunciando los problemas que a su juicio se producen en el sistema de protección. En dichas quejas se denuncia, entre otras cuestiones, la falta de coordinación entre ambos servicios, la falta de personal, las discrepancias técnicas que ralentizan el procedimiento y afectan gravemente a los menores porque la toma de decisión nunca llega, quedando el menor en situación de riesgo mientras los profesionales se ponen de acuerdo.

En la *queja 99/484* los trabajadores del Servicio de Atención al Niño de Málaga exponían la grave situación del Servicio, aquejado de múltiples deficiencias que se traducían en la imposibilidad de llevar a cabo correctamente sus funciones de protección de los menores, y que se cifraban fundamentalmente en la escasez de personal.

En la *queja 99/3362* la representación provincial de un sindicato de Granada compareció para exponer la grave situación que padecía el SAN de Granada, aquejado de múltiples deficiencias, entre ellas la escasez de personal y los defectos en la edificación en la que se ubica el mismo.

### **1. Desprotección en la protección.**

Otro número de quejas importantes recibidas son las de menores desamparados sujetos a la medida de acogimiento residencial. En este caso las denuncias se centran en la propia Administración al no ejercer debidamente la función protectora de los menores que previamente ha desamparado.

Con ocasión de la *queja 99/335* iniciada de oficio, pudimos conocer que se estaban produciendo, cada vez con más frecuencia, situaciones de desprotección de menores discapacitados que al cumplir la mayoría de edad tenían que abandonar la plaza que ocupaban en los centros de protección de menores, sin que pudieran acceder a otras plazas en centros de atención a personas discapacitadas adultas, por no existir vacantes o centros adecuados para la atención del trastorno psíquico del discapacitado que acababa de cumplir la mayoría de edad.

Este hecho resulta alarmante si se considera el número de menores atendidos en estos centros próximos a cumplir la mayoría de edad, los cuales pudieran verse excluidos bruscamente del sistema de protección por el simple hecho de cumplir 18 años y carecer en esos momentos de recursos económicos suficientes, con lo que las medidas y actuaciones que se habían venido aplicando a estos menores hasta entonces, perderían su eficacia al volver el menor discapacitado a su entorno de desamparo y desatención.

Tras la correspondiente petición de informe a la Dirección Gerencia del Instituto Andaluz de Servicios Sociales y a la Dirección General de Atención al Niño, estos organismos nos responden que desde 1995 se mantienen acuerdos para garantizar que los menores minusválidos residentes en centros específicos pudieran obtener plaza en centros adscritos o concertados del Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS).

Nos informaban que en el sistema de protección tenían ingresados en centros específicos de educación especial 113 menores, de los cuales 23 tenían edades comprendidas entre 16 y 18 años, a los que el IASS se había comprometido a dar respuesta, y que además, en los centros residenciales normalizados se atendían a 150 menores con medida de protección y minusvalía reconocida pero que no requerían de centros específicos.

En la *queja 99/2112* una asociación nos denunciaba la existencia de malos tratos físicos y psicológicos a un grupo de niños por parte de las educadoras del centro donde se encontraban internados. Concretamente nos denunciaban que los menores eran castigados severamente, les pegaban e insultaban, no estaban bien alimentados, pasaban hambre (comían solamente el primer plato, los castigaban sin comer a menudo...). Como ejemplo ilustrativo referían los acontecimientos de una excursión a la playa, día en que una cuidadora sumergió la cabeza de un menor en el agua una y otra vez, como castigo por una travesura.

Admitida a trámite, pasamos a dar cuenta de los hechos al Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial (que tras abrir diligencias informativas decretó el archivo de las mismas) al mismo tiempo que se formuló la correspondiente petición de informe a la Delegación Pro-

vincial de Asuntos Sociales. Las conclusiones que obtuvimos sirvieron para descartar el alarma inicial: Con respecto al déficit en la alimentación se hacía constar que un grupo de niños participaron del comedor común y otro grupo decidieron elaborarse sus propios menús, siendo la valoración de los propios niños positiva, tanto en la calidad como en la cantidad.

No se detectaron a lo largo de las manifestaciones la existencia de reacciones agresivas, como patrón habitual de interacción adulto-niño. Si bien se constató una reacción excesiva e inadecuada por parte de una educadora ante los reiterados comportamientos desadaptados de uno de los menores a consecuencia del elevado nivel de estrés que en la educadora provocaba las constantes reacciones oposicionistas e hiperactivas del niño. El conjunto de reforzadores utilizados para tratar de disminuir los comportamientos disruptivos durante la actividad se valoraron como adecuados y congruentes con los comportamientos de los niños.

En cuanto a la interacción afectiva establecida entre los niños y las educadoras, se valoró ésta como adecuada, no detectándose en los niños ningún rasgo psicológico que pudiera ser consecuencia de actuaciones maltratantes.

Por último, la Delegación reseñaba que, como consecuencia de la adaptación progresiva a las exigencias establecidas en la normativa reguladora de los convenios con las entidades colaboradoras, se había producido una reciente reestructuración del personal técnico y educativo del centro, consistente en la contratación de dos educadores con la titulación adecuada a las funciones a desempeñar, encontrándose en trámite la contratación de un psicólogo/a.

En la *queja 99/2703* el interesado nos informaba sobre presuntos malos tratos ocasionados a un menor de 2 o 3 años de edad, tutelado por la Junta de Andalucía, con medida de protección en un Centro de Acogida Inmediata de la provincia de Jaén. Los hechos fueron denunciados por una joven, que observó en un parque de la localidad como el educador, que cuidaba de un grupo de menores del citado centro, le daba al niño golpes en la cabeza, lo suspendía en el aire de la oreja, lo tiraba al suelo, lo levantaba cogiéndolo de la camiseta, lo zarandeaba, le pegaba por todo el cuerpo, lo insultaba y amenazaba.

Esta queja se encuentra actualmente en trámite de investigación, por lo que informaremos de los resultados en el informe del próximo ejercicio.

En la *queja 99/3287*, el interesado nos participaba la situación del centro público de protección de menores en el que prestaba sus servicios como educador. Concretamente aludía al ingreso en ese centro de menores de origen magrebí, que a su entender se encontraban totalmente indefensos, ya que por el desconocimiento del idioma estaban sujetos a posibilidades de manipulación, al tiempo que dicha causa se convertía también en obstáculo para que pudieran ser atendidos adecuadamente.

A su entender sería necesaria una actuación inspectora que verificase los desajustes de los centros en todos los aspectos, así como que se potenciase la coordinación de los SAN y las Fiscalías de menores, creando nuevos recursos y cuidando los criterios de selección de los menores, evitando la mezcla de edades en un mismo macro-espacio.

Por último, un caso que adquirió gran resonancia en los medios de comunicación fue el de la *queja 99/338*, iniciada de oficio, en el que una persona, de forma anónima y que decía ser el padre de un menor acogido en el centro, se dirigió a nuestra Oficina denunciando una serie de hechos que venían sucediendo en el centro de protección de menores Talita Kum de Alcalá de Guadaíra (Sevilla). Ese mismo día, se recibieron dos llamadas telefónicas reiterando las denuncias respecto a la situación de tensión y conflictividad que se vivía en el centro.

Al estimar que las imputaciones que se realizaban, aunque fueran de manera anónima, podrían incidir en los derechos de los jóvenes

internados, se decidió instruir una queja de oficio, pues a esta Institución le constaba, según las informaciones publicadas en los medios de comunicación, que la Fiscalía había realizado actuaciones respecto a determinadas circunstancias acaecidas en dicho centro, se decidió su traslado al Ministerio Fiscal, "*En aras a la defensa de los derechos de los niños internados, y de la necesaria cooperación institucional, a fin de investigar los hechos y esclarecer las responsabilidades que se hayan podido incurrir*".

Con posterioridad, por escrito del Fiscal Jefe se nos da traslado de un Informe elaborado por las Fiscales de Menores actuantes sobre el estado de la situación del centro de protección Talita Kum. A modo de resumen, se pueden reproducir las siguientes valoraciones:

"1. Relativo al estado material del centro.

(.../...) una grave situación de desamparo institucional material por parte de la entidad pública tutora de los menores en esta provincia en lo que hace a los menores en franjas de edad situadas entre los doce y los dieciocho años de edad.

.../... la entidad colaboradora, se hallaba incumpliendo los elementales cuidados materiales para con los niños tutelados, cuidados que no precisan su imposición reglamentaria pues son directamente exigibles al amparo de los deberes como tutor y de los derechos constitucionales de los menores a la salud, a una vivienda digna... Con la sola excepción de las comidas, respecto de las cuales los menores carecen de quejas.

2. Relativo al apartado organizativo y educativo.

A) Evidente ausencia de actividades formativas en el centro.

Con la excepción de los menores escolarizados en las localidades de los alrededores, bien en enseñanza ordinaria o profesional, se detecta que el resto de los menores permanecen en el centro durante todo el día, ociosos, bajo las enseñanzas o directrices que el monitor de cada caso les va dando, lo que abarca desde quienes carecen de alfabetización o conocimiento del idioma español, hasta quien se está preparando el graduado escolar.

B) Contratación de personal laboral (voluntario) no cualificado.

Buena parte del personal es colaborador, llamando como tal a personas que son contratadas bajo este rótulo sin titulación específica alguna exigida.

.../... Se ignora si la Junta de Andalucía conoce y acepta perfectamente las carencias de formación del personal que atiende a los menores.

C) Sobre la conflictividad en el centro.

.../... Es detectable la ausencia de disciplina interna en el colegio, no siendo adecuado el sistema de sanciones, ni la continua reclamación de presencia policial para solucionar los conflictos que se han planteado.

.../... Existe falta de control y ejercicio de autoridad en el centro.

.../... La ineludible exigencia de que tal y como ya se sugirió por las Fiscales, que se separen por completo el centro de acogida, del residencial.

D) Ausencia de normativa específica en su funcionamiento como centro de menores.

.../... Son varios los menores que han hecho constar las dificultades para hablar con quien entienden responsables de sus destinos: el SAN.

.../... Se aprecia demora en realizar el diagnóstico de los menores.

.../... La dirección desconoce la situación de los menores y los datos relativos a la marcha de cada uno de los expedientes, quedando encargada del aspecto puramente administrativo o de gestión, de indudable laboriosidad, pero que la puede alejar un tanto de los problemas y vicisitudes educativas.

.../... La extraordinaria facilidad para la fuga del centro.

.../... Se puede concluir que el centro se limita a ser receptor de los menores que aceptan su propio internamiento, sin asumir su tarea en la primera línea, la cual debe iniciarse desde el mismo momento en que el menor ingresa, debiendo exigir la completa e inmediata información de las causas del ingreso del menor para dar la atención necesaria, bien a la autoridad que la interna, bien a la Policía autonómica o a los servicios sociales a través del SAN, interesando las averiguaciones complementarias necesarias o realizando mediante la directa entrevista de familiares por sus educadores.

### 3. En relación al Servicio de Atención al Niño.

.../... La situación descrita del centro de acogida de Sevilla para adolescentes es claramente deficiente y constituye un defectuoso ejercicio de la tutela de los menores ingresados, y por tanto un auténtico maltrato institucional; por tanto, la responsabilidad de la Junta de Andalucía a través de la Delegación Provincial y Servicio pertinente es clara y directa porque es su responsabilidad la atención inmediata de los menores desamparados.

.../... La Delegación Provincial ha incumplido sistemáticamente su obligación de visita y comprobación periódica del centro de acogida investigado, dado que ese mismo servicio comunica y reconoce que la única inspección habida remonta al 25/5/97. Es más, denunciada por Fiscalía la situación de absoluto deterioro material del centro en fecha 14/8/98, no ordena la práctica de la mínima comprobación, no solicita información alguna al centro sobre dichas carencias visibles, y persiste en el pleno funcionamiento del centro con continuos y casi diarios ingresos de menores. Reiterado en oficio de fecha 28/10/98 de esta Fiscalía dicha situación, persiste la pasividad denunciada, con claro y consciente quebrantamiento de sus obligaciones como tutor por imperio legal de los menores allí ingresados en su totalidad. Finalmente, desde la apertura de las presentes diligencias el 28/1/99 tampoco se ha registrado por esta Fiscalía ni así ha informado al centro, que se haya realizado inspección extraordinaria alguna, exigido a la dirección del centro informe o acometimiento de reforma alguna.”

Por otra parte, la propia Delegación Provincial de Asuntos Sociales remite a dos funcionarias del Servicio de Atención al Niño para que realicen un informe sobre la situación del centro, y realizan las siguientes valoraciones generales:

“– Incumplimiento del Convenio y de la normativa vigente: Permanencia de menores en la UDAI más tiempo del establecido en la Ley y en un número superior al fijado.

– No funcionar independientemente la UDAI y la Residencia. Los objetivos, funciones e intervención que se desarrolla en ambos recursos han de ser diferentes y en este centro no están claramente definidos los encargos institucionales que tiene cada recurso (Residencia y UDAI).

– Recursos económicos insuficientes para los niños que están en la Residencia.

– Presión por parte de la Administración de acoger a menores con perfiles inadecuados para las características

del centro (niños con graves problemas conductuales, con conductas predelictivas, magrebíes sin identificación, etc.).

– Deterioro de las instalaciones e infraestructura del centro. Falta de recursos económicos para acometer la reforma necesaria.

– Indefinición de funciones de cada uno de los profesionales al no poder delimitar el trabajo a realizar en cada uno de los recursos residenciales. Las funciones de cada uno de los profesionales está estrechamente relacionada con la tipología del centro y la situación híbrida de Talita Kum, crea mucha confusión en el personal educativo y técnico.

– Falta de formación y titulación del personal educativo, agravado por la situación de profesionalidad del mismo.

– En su favor decir que cuenta con un buen equipo técnico, así como algunos educadores y colaboradores afines a la cultura árabe para el trabajo con los menores inmigrantes”.

A tenor de la gravedad de los hechos y circunstancias denunciadas, esta Institución decide girar visita al referido centro, para comprobar in situ el alcance de la atención prestada a los adolescentes y las condiciones en las que se desenvuelve el servicio público de protección de menores, concluyendo lo siguiente:

1. En cuanto a las autorizaciones administrativas necesarias para el funcionamiento del centro.

Se nos aporta que el centro de protección de menores "Talita Kum" viene funcionando desde los años 80, y que a tales efectos solicitaron las correspondientes licencias municipales (se nos exhibe un documento donde el Pleno del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra acuerda eximir al centro de licencia de apertura municipal, sin perjuicio de los permisos que hubieran de solicitar de otros organismos).

En cuanto a las autorizaciones administrativas por parte de la Administración autonómica se nos muestra un documento, de fecha 2 de mayo de 1990, donde se asigna al centro el número registral 286, y a la entidad "Jesús Abandonado" el 221, y entre los considerandos de la resolución se alude específicamente a que el centro viene funcionando con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa reguladora del registro y acreditación de entidades y centros.

No obstante lo expuesto, la Directora nos comenta que en fechas recientes (22 de enero de 1999) presentó una nueva solicitud de autorización de funcionamiento del centro, porque, según le informaron en la Delegación, era el único modo posible de que pudiera obtener la acreditación necesaria para concertar plazas residenciales con la Administración.

2. En cuanto al convenio con la Delegación de Asuntos Sociales.

La Directora nos informa que existen tres convenios diferentes todos en vigor. El primero de ellos data de los años 80 y se ha venido renovando año a año, y su objeto es que en el centro se alberguen niños sobre los que la Administración autonómica o el Juzgado hubiera adoptado alguna medida de protección.

El segundo de los convenios del año 1992, trasforma el anterior y además de mantener la función residencial del centro añade ahora la acogida inmediata de menores (15 plazas) para su estudio y valoración, y posterior remisión a un centro residencial de forma estable.

Existe un último convenio, que en principio derogaría los dos anteriores, pero sin efectos en la práctica (no se aplica), sin que la Directora sepa decirnos los motivos. Este último convenio, que data del año 1996, tipificaba al centro como residencia especial para adolescentes (35 plazas), y

finiquitaba su función de centro de acogida con efectos desde julio de 1997.

### 3. En cuanto a la tipología del centro.

La Directora nos comenta como el centro, en principio programado como residencia para menores, ha ido cambiando su función, de facto, hacia un centro de acogida inmediata de menores adolescentes. Si antes predominaba la edad infantil entre los menores allí albergados ahora esto no es así, pudiendo afirmarse que prácticamente todos los menores residentes superan los 16 años.

Por otro lado, la proporción es de 3 menores internos residentes estables y el resto (en el momento de la inspección 35) en situación de acogida "inmediata", que no es tal, pues la mayoría de ellos lleva en el centro más de un año sin expectativas de encontrar un centro residencial ni a corto ni medio o largo plazo.

Por último, otro dato, nada desdeñable, es que de los 35 menores en acogida inmediata 18 pertenecen al colectivo de inmigrantes del Magreb sin permiso legal de residencia en España.

### 4. En cuanto a las principales carencias y problemática del centro.

La Directora del centro nos comenta cómo la evolución experimentada en éste ha condicionado su funcionamiento y la convivencia cotidiana. Nos dice que es prácticamente imposible implantar un programa de intervención sobre los menores pues no conocen de antemano el tiempo que permanecerán allí, ya que en principio su estancia debería ser lo más corta posible y en ningún caso superar los 3 meses.

La realidad es otra y la estancia de los menores se eterniza en el centro, de forma tal que se ven obligados a buscar soluciones temporales de tipo formativo, de ocio, etc., fracasando la mayor parte de las pautas de comportamiento que intentan instaurar por la sensación de inestabilidad e imposibilidad de previsión.

A este problema se une el que los residentes tengan edad adolescente, y que lleguen al centro con pautas de comportamiento y problemas fuertemente arraigados en su personalidad, siendo de muy difícil abordaje. Entre los residentes es frecuente encontrar adolescentes procedentes de entornos marginales y cercanos a la delincuencia, a veces con una larga trayectoria de idas y venidas desde diferentes residencias y otras incluso con intervención de la policía, de la fiscalía o del Juzgado.

Nos comenta que el pasado verano la ocupación del centro descendió notablemente, no porque hubieran localizado otras residencias para los menores, sino porque gran parte de éstos cumplieron la mayoría de edad.

Para complicar la situación se añade el problema de comunicación con los adolescentes del Magreb, pues gran parte de ellos desconocen el idioma español, y su forma de comportarse y sus hábitos culturales difieren del resto. La Directora nos dice que a veces no puede evaluarlos correctamente, llegando a desconocer su verdadera identidad e incluso su edad (últimamente les realizan un estudio óseo para intentar comprobar la edad que declaran). Por otro lado, según nos refiere, las pautas de conocimiento de un muchacho español han de ser diferentes a las de un muchacho magrebí pues sus expectativas, escala de valores, y cultura son bastante diferentes y de nada valen los estereotipos y estándares de estudio habituales.

Por último, hay que mencionar algunos casos significativos de menores entre los que se pueden resaltar el de dos magrebíes que

habían llegado a tener más de 25 entradas y salidas del centro en un período de no más de seis meses. Otro caso significativo es el de otro muchacho magrebí que, según se nos comenta, intentó agredir sexualmente a su educadora (la Directora teme que en cualquier momento lo vuelvan a remitir al centro).

La Directora, psicóloga de profesión, nos indica que muchos de los residentes bien pudieran padecer trastornos psicológicos e incluso enfermedades mentales (trastornos antisociales de la personalidad o incluso patologías más graves) que no llegan a estar diagnosticadas y tratadas por la dificultad de abordaje de los residentes.

En cuanto al presupuesto de funcionamiento del centro la Directora nos comenta que a todas luces es insuficiente. Nos dice que desde la Delegación le abonan poco más de 6.000 ptas./día por niño en situación de acogimiento temporal, que se convierten en poco más de 2.500 ptas./día si es residente habitual (sólo hay tres en esa situación). Se nos dice que dichas cantidades son cortas para cualquier centro, pero más aún si se trata de un centro especial, donde la edad de los muchachos supera los 16 años, y su comportamiento suele ser destructivo. Se precisa mantener 3 turnos de personal que cubran 24 horas los 365 días del año, dar alimentación y vestido a los residentes, reponer material, y reparar desperfectos, por lo que difícilmente se puede atender tal cobertura asistencial con las cantidades que aporta la Consejería de Asuntos Sociales.

Además de obtener información verbal de parte de la Directora del centro, procedemos a visitar las instalaciones, debiendo resaltar lo siguiente:

A) Accesos y exteriores de las viviendas: El centro se encuentra al borde de la carretera a Alcalá de Guadaira (km. 1,3), y se ubica junto a un colegio del que es titular la misma asociación (los residentes en el centro utilizan el comedor del colegio). En un lateral del colegio, e inmediatamente a continuación de éste se aprecia el edificio de la residencia. Consta de dos plantas, a modo de viviendas adosadas, rodeadas de jardines y con una pista deportiva en las inmediaciones. El aspecto exterior es decoroso, sin que se aprecien signos especiales de abandono. La planta de arriba es independiente de la de abajo y se accede a ella a través de dos rampas existentes en los laterales del edificio.

Hay que destacar que únicamente se utiliza la planta de abajo. Según la Directora, la planta de arriba se encuentra destrozada y por ello han optado por usar sólo la de abajo. Su previsión es que en tanto dispongan de presupuesto irán arreglando la planta de arriba.

B) Instalaciones accesorias: La residencia no dispone de instalaciones accesorias. Únicamente se puede citar la pista deportiva, correctamente acerada, pintada, y con dos porterías. Ya se ha indicado que los residentes utilizan el comedor del colegio contiguo. Una de las viviendas de la planta de arriba la dedican a oficinas de los educadores, y el salón lo utilizan para asambleas de los residentes.

C) Interior de las viviendas: El edificio se compone de dos plantas. En cada planta existen cuatro viviendas adosadas, independientes unas de otras, cada una con su puerta y cerradura separada. En cada vivienda existen 3 dormitorios, un salón y unos aseos. No existe ningún tipo de calefacción central ni aire acondicionado.

C.1) Dormitorios: Los dormitorios son exteriores, con ventanas a la calle, dos de ellos lo utilizan los residentes y el tercero (el más pequeño) el educador. Los dormitorios de los residentes son de grandes dimensiones y caben sin dificultad cuatro camas (sin necesidad de literas). En los dormitorios pudimos observar las cuatro camas, sin



cabeceros, cada una con su mesita, y un único armario de 2 puertas.

C.2) Aseos: El aseo de las viviendas deja mucho que desear, siendo la impresión a primera vista desfavorable. Consta de una serie de cuadrículas cerradas por media puerta, situadas en paralelo, dentro de las cuales se ubican los inodoros. A continuación dos duchas sin puerta y enfrente de todo esto, tres lavabos con espejos de pequeñas dimensiones. Aunque su estado de conservación no era el deseable no se apreciaban malos olores ni suciedad en exceso.

C.3) Salón: De grandes dimensiones, en contraste con el mobiliario que se reduce en una de las casas a una pequeña mesa con sus sillas y un pequeño mueble esquinero en la pared de enfrente. Sólo en una de las viviendas pudimos observar que existieran dos sofás.

C.4) Estado general del mobiliario. Deficiente, precisa su renovación.

C.5) Puertas y ventanas: Muchas de las puertas estaban rotas y remendadas mediante tornillos para sujetar su panel central. La Directora comenta que es muy frecuente que los internos se dediquen a romperlas y que, ante la falta de presupuesto para renovarlas, la solución que adoptan es remendarlas en la medida de lo posible. Todas las ventanas disponían de cristales, algunas sin cortinas.

Por último, el día 20 de mayo de 1999 se mantiene una entrevista con la Jefa de Servicio de Atención al Niño de Sevilla, y tras aportarle los distintos elementos del conflicto institucional producido, viene a reconocer como base del problema la insuficiencia de la red de acogida inmediata de los menores de más de doce años de edad, el problema específico que originan los adolescentes de origen magrebíes y el desborde del centro por el ingreso desmedido de adolescentes que impiden un trabajo sistemático de estudio y diagnóstico de los menores. Se nos indica que la Delegación Provincial está trabajando en la adopción de las medidas más apropiadas para resolver el problema.

Desde nuestra perspectiva, el conflicto planteado respecto a la situación del centro de protección de acogida inmediata de Talita Kum de Alcalá de Guadaíra, pone en evidencia diversos síntomas de las carencias y déficit de nuestro sistema de protección de menores que merecen ser abordados de un forma globalizadora, permitiendo la extracción de recomendaciones generales dirigidas a la superación de las deficiencias detectadas y que coadyuvan al mejoramiento del sistema. En este sentido, nuestro método de trabajo ha consistido en desarrollar una investigación general, promovida de oficio, sobre el sistema de protección de menores de la Junta de Andalucía y las medidas de acogimiento residencial y familiar. El trabajo que se ha venido elaborando durante los años 1998 y 1999, pretende presentar de un modo sistemático un diagnóstico de la situación de los derechos de los menores atendidos por el sistema de protección de la administración autonómica, y aportar un análisis de las deficiencias y carencias más significativas, así como la demanda de la adopción de las medidas recomendadas para garantizar la calidad del servicio público de protección de menores.

En función de la urgencia y coyuntura del problema, institucionalmente nos interesa presentar las siguientes consideraciones:

I. La primera nota destacable consiste en reflejar el grave error de planificación asistencial que soporta la red residencial de menores de la provincia de Sevilla. Lo cierto es que la provincia de Sevilla, con una población de más de millón y medio de personas, dispone tan sólo de 25 plazas de acogida inmediata para atender a los jóvenes desamparados o en alto riesgo social. La atonía administrativa del Servicio

de Atención al Niño y de la Dirección General de Atención al Niño para dotarnos de una red de acogida inmediata proporcionada a las necesidades de los adolescentes constituye la causa principal del colapso provocado en el centro Talita Kum. Las administraciones públicas responsables del sistema de protección de menores se han mostrado, pese a los esfuerzos, incompetentes para intervenir activamente en el conflicto asistencial provocado, de una parte, por omisión, al no haber planificado los servicios de forma adecuada, y de otra, por acción, al desbordar de jóvenes/menores al único centro de protección que realizaba tareas de acogida.

II. Otro dato preocupante lo representa el hecho cierto de la ausencia de programas específicos de intervención respecto a adolescentes conflictivos social o psicológicamente. La administración de protección de menores no ha sabido promover instrumentos de programación que permitan desarrollar un plan de acción coordinado para reeducar y reinsertar estos jóvenes problemáticos. En este orden de cosas, la abstención administrativa ha sido radical y se ha limitado a remitir a los menores a un centro que ha acabado desbordando, sin garantías de financiación, servicios y programas adecuados a la realidad que asumían.

III. Otro problema específico añadido más lo representa la incorporación de un amplio número de menores magrebíes al referido centro. El día de la visita encontramos 18 menores de origen magrebí que residían en el centro Talita Kum. Las dificultades y limitaciones del abordaje asistencial son insalvables: el idioma, las costumbres, las creencias, etc., elementos subjetivos y sociales que exigen un tratamiento asistencial genuino. La conflictividad de estos jóvenes aconseja establecer pautas y programas específicos que permitan aportar una asistencia, más dirigida a la atención estrictamente residencial, que a un tratamiento de reeducación. Los adolescentes magrebíes en riesgo social constituyen un problema social nuevo que exige medidas especiales para resolver la atención sin comprometer la asistencia en los centros de protección normalizados. De nuevo, la improvisación y la ausencia de programa específico han marcado la acción administrativa.

IV. La suma de deficiencias, de centros y programas, ha venido caracterizando la acción administrativa de protección de menores en la provincia. Y los resultados se conocían y se esperaban. No cabe duda que la remisión de un volumen de jóvenes conflictivos, más otro grupo de menores magrebíes, conformaban una población compleja que requería intervenciones programadas y específicas para cada caso. El propio centro había denunciado con reiteración ante la Delegación Provincial de Asuntos Sociales las dificultades y problemas que soportaban, sin que se adoptaran medidas en garantía de los derechos de los menores internados. La administración de menores ha actuado como si quisiera obviar la realidad de los jóvenes conflictivos, como si recluyéndolos en un centro sin intervención protectora eficaz, se pudiera ocultar la verdadera situación de los menores difíciles. Justamente son éstos los menores que más necesitan de ayuda, y los que más la merecen. Quizás, si se hubiera actuado de forma más temprana, cuando se iniciaron las privaciones familiares, el estado de alteración no alcanzaría tal grado de deterioro; y si una vez, padecido el conflicto, se les hubieran ofrecido los tratamientos terapéuticos recomendados hubiera sido más factible controlar su conducta.

Es obvio, que la administración de menores no ha sabido tratar adecuadamente a los jóvenes conflictivos, y por el contrario, en fun-

ción de la átona intervención ha acentuado el problema. Las soluciones dadas son conocidas: no abordar el estudio y diagnóstico en la acogida, mezclar los adolescentes en acogimiento residencial con los de primera acogida, integrar en un centro adolescentes problemáticos y complejos, derivar a los jóvenes magrebíes, relacionar adolescentes de protección con casos de reforma, no dotar adecuadamente al centro de personal y recursos, superar el número de jóvenes respecto al de plazas disponibles, etc., y en definitiva, crear una estructura residencial para aquellos menores sobre los que no se sabía qué hacer. Los resultados de tal tipo de actuación los ha deducido el Ministerio Fiscal en su informe, al relatar las lesiones de los derechos fundamentales de los menores internados.

Estando así las cosas, no cupo sino demandar la urgente intervención efectiva de la administración de menores en defensa de los derechos de los menores internados, y superar con carácter prioritario la situación denunciada por la Fiscalía.

A la vista de los hechos expuestos, los informes recibidos y las consideraciones realizadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 29.1 de la Ley 9/83, de 1 de diciembre, reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, esta Institución procedió a formular a la Directora General de Atención al Niño y al Delegado Provincial de Asuntos Sociales en Sevilla *Recordatorio* de deberes legales, así como la siguiente *Recomendación*:

“Que con carácter de urgencia se adopten las medidas necesarias para asegurarle a cada uno de los menores internados en el centro Talita Kum la intervención protectora más adecuada a sus problemas específicos. En especial, consideramos necesario:

- que los menores psicológica o socialmente problemáticos reciban el tratamiento específico que necesitan en un centro adaptado a sus peculiaridades.
- que los adolescentes magrebíes sean acogidos dentro de los márgenes de sus peculiaridades personales, sociales y culturales.
- que se segregue la función de estudio y diagnóstico en el acogimiento inmediato, del acogimiento residencial.
- que la acogida de estos menores se realice en condiciones de garantía respecto a sus derechos, y de calidad de la asistencia de protección”.

Por la Administración se procede al cierre del centro y a la apertura de un expediente sancionador contra la entidad titular del mismo, acordando declarar extinguido el Convenio de colaboración suscrito.

## 2. Adolescentes en protección

Hemos querido hacer capítulo aparte para referirnos a los menores adolescentes por considerar que la casuística de algunos de ellos difiere del resto de los menores objeto de protección. El momento evolutivo en el que se encuentran, la cronificación de sus carencias ambientales y afectivas, así como las posibles patologías psicológicas encubiertas, constituyen un conjunto de circunstancias que hacen más difícil su tratamiento y recuperabilidad. Comprobamos cómo las respuestas inadaptadas son más complejas y difíciles de atender: Las fugas suelen ser más frecuentes, tienen dificultad para aceptar la ayuda impuesta, para asumir la disciplina de los centros, y en general tienden a dar respuestas exageradas o desmedidas en relación a la causa que las provoca.

En la *queja 97/3336* la interesada nos hacía partícipes del difícil temperamento de su hija, de quince años de edad, que se manifestaba en un comportamiento agresivo y con frecuentes escapadas del domicilio familiar y del centro educativo, para estar en la calle en ambientes marginales. Había sido tratada por diversos psicólogos y psi-

quiátras sin que realmente se evidenciara un cambio favorable en su actitud.

Esta queja sirve de muestra de otras tantas que llegan a la Institución, presentadas por familiares impotentes ante la actitud del adolescente a su cargo, en las que no suelen manifestarse irregularidades administraciones y sí una llamada de atención ante la difícil situación del entorno familiar.

En el caso concreto de esta queja, la menor estuvo ingresada en la unidad de salud mental del Hospital Torrecárdenas, negándose tras el alta a acudir a las citas, por lo que se decidió internarla en un centro de protección de menores al objeto de normalizar su comportamiento. El resultado fue su expulsión del centro por negarse a acatar la disciplina interna y ser fuente de frecuentes conflictos.

En la *queja 98/2790*, el presidente de una asociación se quejaba de la actuación del Servicio de Atención al Niño en relación con una adolescente de 15 años de edad que se encontraba internada contra su voluntad en un centro de protección de menores.

Según el relato de la asociación, la menor vivía con sus abuelos paternos y desde hacía tiempo venía sufriendo malos tratos, en especial exhibicionismo y acoso sexual por parte de un tío, por lo que decidió abandonar dicho domicilio y buscar acogida con una familia amiga de la localidad, para posteriormente ser internada en un centro de protección en espera de la decisión definitiva.

La niña, que a sus 15 años ya había alcanzado una aceptable capacidad de juicio y decisión, deseaba seguir con esta familia, la cual consideraba como propia, y con la que mantenía unos fuertes lazos afectivos, y no aceptaba en absoluto volver con sus abuelos, y mucho menos continuar casi incomunicada en el centro de menores donde se encontraba.

Tras admitir la queja a trámite y solicitar el correspondiente informe conocimos la decisión de la Administración de ratificar la decisión de la niña y aprobar el acogimiento familiar con dicha familia.

En la *queja 98/3880* la interesada nos informaba que su nieta fue dada de alta en el centro donde se encontraba recibiendo tratamiento de adicción a las drogas, tras lo cual se ordenó, como medida de protección, su ingreso en diversos centros de protección de donde se fugaba sistemáticamente. La abuela solicitaba nuestra intervención pues había oído que su nieta pudiera encontrarse en Málaga acompañada de un individuo que la incitaba a relacionarse en ambientes cercanos a la drogadicción y prostitución.

Ante la gravedad de los hechos, consideramos conveniente trasladar la denuncia ante el Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Málaga, para que en ejercicio de las funciones asignadas por su Estatuto Orgánico, en especial las relativas a protección y defensa de menores, ejecutara las acciones que estimara convenientes en defensa de los derechos de la menor.

Tras la intervención de la Fiscalía, la menor fue localizada por la Policía Autonómica, decretándose su ingreso en un centro adecuado a su problemática.

## 3. Informe especial de menores.

Transcurrida una década desde la asunción de competencias en materia de protección de menores por parte de la Comunidad Autónoma, y una vez asentada la estructura administrativa dispuesta para tales fines, esta Institución se planteó la necesidad de elaborar una investigación específica sobre el Sistema de Protección de Menores en Andalucía. El fruto de este trabajo fue el informe especial presentado ante el Parlamento el pasado 20 de julio de 1999.

En la primera parte de este Informe referida al sistema de protección, hemos tratado de verificar las carencias y disfuncionalidades del sistema. Se destaca la insuficiencia de recursos humanos para

asumir la función pública asignada y se deducen las consecuencias que la carencia de medios provoca en la gestión de las medidas de protección. También se acredita la penuria de medios materiales y recursos informáticos puestos a disposición de los Servicios de Atención al Niño, que dificultan las labores cotidianas en el ejercicio de las funciones y el desarrollo de los derechos afectados: precariedad del sistema de información, pobreza en los procesos de documentación y archivo, bajas condiciones de habitabilidad de los profesionales, incomodidades en el derecho de visita y entrevistas con los padres y familiares. En general, un cúmulo de circunstancias negativas que complican la buena práctica de la gestión administrativa con repercusión en la esfera de los derechos de los niños y padres afectados.

Además, hemos registrado las carencias del sistema observadas a lo largo del procedimiento de protección: la disfuncionalidad en la detección de las situaciones de riesgo; las lagunas y las dilaciones de la fase investigadora y de instrucción; las debilidades jurídicas del sistema de adopción de decisiones; la ausencia de planificación en la aplicación y ejecución de las medidas de protección; la relajación de seguimiento de las medidas; y la ausencia de control y evaluación de los servicios. En definitiva, hemos registrado la mayor parte de las contrariedades que soportan los procedimientos dirigidos a la adopción de las resoluciones que inciden sobre la vida del menor. No olvidemos que la administración de protección de menores, justamente, se dedica a ejercer la tutela de los menores desamparados desde una estructura administrativa que adolece de una precaria situación de recursos humanos y materiales y que ello está incidiendo directamente en la vida diaria de los niños.

Al hilo de las críticas y observaciones que se presentan, se apuntan una serie de medidas dirigidas a la superación de los déficit examinados, con las que se persigue un cambio de orientación en la administración para que se adapte a la situación del menor, y no a la inversa. Por ello, defendemos un modelo que permita flexibilizar los instrumentos de gestión de recursos a fin de que se oriente al logro del bienestar del menor, y se abstraiga de los estrechos límites que las organizaciones netamente administrativas aplican al medio de protección. Sin una permeabilidad de instrumentos operativos y flexibles, los esquemas administrativos clásicos desentonan en el contexto de la protección de menores.

La segunda parte del Informe viene referida a la medida de acogimiento residencial. Para este trabajo contamos con la ventaja de disponer de la experiencia y los datos obtenidos con la presencia física de los asesores y colaboradores del Defensor del Pueblo Andaluz en la casi totalidad de los centros de la red asistencial, en concreto más de 240 centros. La base de datos construida nos ha permitido movilizar un enorme caudal de información que hemos tratado de presentar de forma objetiva para que las propias conclusiones surjan al hilo de la información tratada y aportada. Nuestro trabajo pretende contribuir al conocimiento de la realidad próxima de los niños en los centros y fomentar una atención respetuosa con sus derechos y su desarrollo personal. El amplio número de tablas y gráficos muestran suficientemente el estado de la situación; nuestro discurso ha ido dirigido a describir e interpretar los datos y a presentar las sugerencias más significativas. Por otra parte, hemos acotado las disfuncionalidades del sistema y hemos puesto el acento en la denuncia de las carencias más graves que hemos observado.

En la tercera parte del Informe, Anexos, hemos elaborado un amplio conjunto de indicadores sobre los distintos aspectos verificados en los centros de protección y, con ellos, se han realizado una pluralidad de macrotablas que vienen a reflejar las valoraciones dadas por los centros en cada uno de los puntos analizados. Así mismo, se ofrecen comparaciones a nivel provincial y según la tipología. Este cúmulo de datos aporta una muestra estructurada de indicadores que reflejan el estado del sistema de acogida residencial.

En fin, con este Informe Especial hemos pretendido ofrecer un relato ordenado de la situación de la Administración de menores en Andalucía, en el que se aporta un juicio tan crítico en sus descripciones, como alentador en la puesta en marcha de unas políticas sociales que resultan absolutamente imprescindibles.

## VII. Guarderías.

En cuanto a la problemática relacionada con las guarderías, no quisiéramos comenzar el relato de nuestras actuaciones durante el ejercicio sin antes hacer mención al resultado de la *queja 98/900*, iniciada de oficio, referente a la expulsión de unos menores de etnia gitana de una guardería de Málaga, de la cual ya dimos cuenta en el Informe correspondiente al ejercicio anterior. Recordamos ahora como una vez instruido el expediente esta Institución decidió formular a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales una *Recomendación* junto con un *Recordatorio* de los deberes legales incumplidos, todo ello por considerar injusta y desproporcionada la expulsión de los niños de la guardería sin que la Administración hubiera ejercido correctamente sus potestades de inspección y sanción de las conductas irregulares.

Dicha recomendación fue contestada rechazando los planteamientos deducidos en la resolución, ante lo cual, por estimar esta Institución que era posible una solución positiva de la controversia, se volvió a remitir un escrito a la citada Delegación Provincial, en el que discrepábamos con la calificación que de los hechos efectuaba la Jefa del Servicio de Inspección, Evaluación y Control de Centros, como constitutivos de falta leve y, por tanto, holgadamente prescritos.

En nuestra *Recomendación* aludíamos al artículo 33.3 g) (por error se consignó artículo 33.2 g), del Decreto 87/96, de 20 de febrero, de un modo meramente ejemplificativo, pues considerábamos que los hechos eran perfectamente incardinables en diversos tipos infractores (art. 33.3 e): "la imposición a los usuarios de cualquier forma de renuncia a sus legítimos derechos..", o artículo 33.3.f: "la imposición a los usuarios de dificultades para el disfrute de sus derechos", y en todo caso entendíamos que, muy al contrario de lo que expresaba en el informe de la Administración, la actitud del titular de la guardería estaba muy lejos de poder calificarse como de escasa relevancia social, o cometida por simple negligencia o mero incumplimiento formal, puesto que dio lugar a una situación de grave quebranto de los derechos de los menores, no en vano los niños fueron expulsados de la guardería sin razón justificativa alguna.

Es por ello que no pudimos considerar aceptadas las *Recomendaciones* efectuadas en tanto no se llevase a cabo una revisión de la calificación efectuada, a fin de considerar los hechos como constitutivos de falta grave, respecto de las cuales rige un plazo de prescripción de dos años, por lo que considerábamos que la Delegación aún estaría en disposición de iniciar el expediente correspondiente.

La Delegación Provincial de Asuntos Sociales no nos remitió ninguna respuesta a este último escrito, por lo que procedimos a elevar la problemática ante la Consejería de Asuntos Sociales, departamento quien al día de la fecha aún no había procedido a contestar nuestra resolución.

Dejando a un lado la controversia suscitada en esta queja, en el resto de las tramitadas durante el ejercicio por lo general se refieren problemas relacionados con la falta de guarderías en algunas zonas o pueblos, o bien a la carencia de plazas y la dificultad para acceder a ellas quedando muchos niños sin poder acudir a las mismas.

De este modo, en la *queja 99/939* se denuncia la denegación de uso del comedor de una guardería. El motivo que impulsaba al padre a realizar esta petición no era otro sino los graves trastornos de comportamiento alimentario que afectaban a su hija y que nos describía de la manera siguiente: "La niña manifiesta frente a los alimentos

una actitud pasiva, de indiferencia y rechazo, que genera situaciones estresantes tanto para la madre como para ella a la hora de las comidas, lo que se ha traducido en una situación viciada de difícil solución”.

Probablemente la falta de corrección de esta anomalía, surgida a tan temprana edad, puede tener consecuencias imprevisibles para el futuro, señalándose como causas probables de aquélla el retraso madurativo que padece, al que se unen otros factores como la alergia alimentaria y la dermatitis atópica, dolencias que la han hecho tributaria del reconocimiento de la condición de minusválida con un grado de discapacidad del 37%.

Pues bien, atendiendo criterios profesionales que le recomendaban que la niña cambiara de hábitos, comiendo fuera del ambiente familiar, concretamente en un comedor escolar, en el que pudiera adquirir pautas de comportamiento alimentario por la simple imitación del resto de los niños, formulaba el interesado su solicitud, siéndole justificada la negativa por el temor de sentar un precedente en la solución de este tipo de problemas.

Por la Administración se informa que tras el estudio de la solicitud se tuvieron en cuenta las siguientes circunstancias:

“\* Que la niña está fuera del ámbito de edad que atienden nuestros centros, encontrándose escolarizada en un colegio dependiente de la Consejería de Educación y Ciencia.

\* Que en los centros de Educación y Ciencia se desarrollan las medidas necesarias para la integración de los niños con discapacidad.

\* Que en Pozoblanco está la residencia escolar "Juan XXIII" que presta el servicio de comedor para todos aquellos menores que están escolarizados en Educación y con características similares a esta niña.

\* Que nuestro centro no dispone de personal que pudiera destinarse a ayudar a esta niña sin perjuicio de los propios alumnos.

\* Que en todo caso supondría un hecho aislado para ella ya que no conoce a estos niños, sino que convive diariamente con otros alumnos en su centro. Que la familia tiene recursos suficientes al ser el padre funcionario público, para atender con sus propios medios las necesidades de la niña. Y que parece razonable que sea en el seno de la propia familia (padre y madre), al ser hija única, donde tuviera solución.”

Los hechos relatados suscitan la realización de las siguientes consideraciones:

#### I. Justificación de la medida propuesta.

La situación de la que partimos nos coloca ante la problemática que afecta a una niña de cuatro años, aquejada de una importante alteración de la conducta alimentaria.

Para dar solución a este problema se ha propuesto una medida alternativa que implique un cambio de escenario a la hora de las tomas, de manera que se superen las tensiones que por esta causa se generan en el hogar familiar, que no vienen sino a empeorar la situación.

A nuestro modo de ver la solución que se ofrece aparece suficientemente justificada, ya que son varios los profesionales que han recomendado su adopción, concretamente una integrante del Equipo de Orientación Educativa de la localidad, un facultativo especialista en pediatría, y una psicóloga del Equipo de Salud Mental. El informe emitido por esta última resulta bastante significativo en cuanto a la diagnosis y al tratamiento de la alteración:

“En la actualidad se detectan problemas relacionados con la adquisición de ciertos hábitos de autonomía, sobre todo con el área relacionada con la conducta alimentaria. La niña presenta alergia a múltiples alimentos, que junto

con ciertos problemas relacionados con la impartición de pautas educativas, favorecen una situación de estrés que dificulta un aprendizaje adecuado.

Es por ello que se sugiere la posibilidad de un cambio estimular, es decir, un cambio tanto de contexto como de personal durante el tiempo de la comida, con el objeto de disminuir dichos factores de estrés. Sería conveniente valorar la posibilidad de un comedor escolar como estrategia alternativa, de manera temporal, para favorecer el aprendizaje de una adecuada conducta alimentaria”.

A la vista de lo expuesto se comprueba que, a diferencia de lo argumentado por la Delegación, la problemática que se plantea no puede ser atendida en el ámbito del hogar familiar y con los recursos propios de la familia, sino que muy al contrario se está sugiriendo una alternativa de externalización que permita alejar a la niña de una situación ya de por sí viciada.

Tal y como posteriormente alega el interesado, ello no significa que se esté haciendo dejación de las propias responsabilidades, sino que es precisamente por ser consecuente con las mismas por lo que se está luchando para remediar el problema.

#### II. Carencia de otros centros que dispongan de comedor escolar.

Acreditada la necesidad de poner en práctica la medida, consideramos lógica la preocupación del interesado por encontrar en su localidad un centro que preste el servicio de comedor escolar.

Ciertamente lo ideal sería que la niña acudiese al comedor de su propio centro educativo, en el que el tiempo de la comida sería compartido con sus propios compañeros de clase. Sin embargo ocurre que dicho centro no presta el servicio de comedor, de ahí que se haya hecho preciso buscar otras alternativas.

No aparece como válida la alusión a la residencia escolar "Juan XXIII", que en palabras de la Delegación presta el servicio de comedor para los menores escolarizados en Educación, puesto que según nos informa el interesado en su escrito de alegaciones, la misma fue clausurada el pasado año.

En definitiva, tenemos que tener en cuenta que estamos tratando de una localidad pequeña en la que al parecer el único dispositivo que reúne las características que buscamos, es el que se integra en los servicios que presta la guardería.

A su utilización no obsta que la niña no está incluida en el arco de edad propio de la misma, puesto que no se pretende que aquélla sea admitida formalmente, sino simplemente que se le permita asistir a la hora de la comida para poder realizar este acto en compañía de otros niños.

Al decir del interesado las alegaciones relativas a la suficiencia de sus recursos económicos tampoco son procedentes, puesto que en ningún momento se ha pretendido que desde dicho centro se provea a las necesidades alimentarias de la niña de forma gratuita, sino que el gasto se afrontaría con los recursos familiares, es más considera que la aportación de la comida vendría dada por ellos mismos puesto que la alergia que padece, impide a la menor comer la mayoría de los alimentos que se pueden considerar normales en una dieta escolar (huevo, pescado, fruta,...).

#### III. Una situación excepcional que requiere una solución excepcional.

Desvirtuadas el resto de las alegaciones contempladas en el informe administrativo, sólo queda tratar las referidas al aspecto competencial.

En este sentido la Delegación considera que “en los centros de Educación y Ciencia se desarrollan las medidas necesarias para la integración de los niños con discapacidad”, al tiempo que “nuestro centro no dispone de personal que pudiera destinarse a ayudar a esta niña sin perjuicio de los propios alumnos”.

Por lo que respecta a la primera afirmación que se realiza, nadie pone en duda la capacidad del centro educativo al que la niña asiste, para apoyarla en la superación de las limitaciones que su discapacidad le impone. En este punto no dudamos de que podrán prestarle todo el apoyo necesario para superar su retraso madurativo. Sin embargo, al hecho de que la alteración que estamos considerando no se ha tenido en cuenta para determinar el grado de incapacidad de la niña, y por tanto no se puede considerar que haya tenido incidencia en el mismo, se une como ya hemos señalado que el colegio no puede colaborar en este aspecto, teniendo en cuenta que no está dotado con el servicio de comedor que le ha sido recomendado a aquélla.

Es más, la citada aseveración podría llevarnos a pensar que dicho Organismo quiere hacer dejación de sus propias competencias, pues no olvidemos que en la hija del interesado concurren las características de menor y minusválida, circunstancias que vienen a hacerla doblemente merecedora de la tutela de aquella Entidad.

A este respecto la Ley 2/88, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, señala como objetivo general del sistema de servicios sociales que establece, el logro del pleno desarrollo de las personas, así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conduzcan a su marginación.

Junto a ello, la Ley 1/98, de 20 de marzo sobre los Derechos y la Atención del Menor, exige el establecimiento de las medidas necesarias para facilitar la completa realización personal y la integración social y educativa de todos los menores, en especial de aquéllos que por sus especiales circunstancias físicas, psíquicas o sociales, puedan ser susceptibles de un trato discriminatorio.

Por otro lado no se requiere ningún comportamiento especial de los profesores de la guardería, puesto que lo único que se demanda de los mismos es una atención genérica idéntica a la que se presta al resto de los alumnos.

En definitiva estamos tratando de una situación excepcional que requiere una solución del mismo carácter, aunque relativamente fácil de aplicar, a la par que temporal, puesto que la medida puede establecerse de forma experimental por un período de tiempo prudencial a fin de evaluar los posibles progresos, cesando en este caso en el momento en que éstos se consoliden.

Como señala el interesado, que incluso llega a reconocer su posible incompetencia para afrontar el problema, está pidiendo ayuda y formula su solicitud a quien posee los medios para prestársela.

De esta manera, a la vista de las consideraciones realizadas, esta Institución formuló la siguiente *Sugerencia*:

“Que por esa Delegación Provincial se adopten las medidas para favorecer el desarrollo personal de la hija del interesado, autorizando que acuda al comedor de la guardería, con el objeto de llevar a cabo las recomendaciones de los especialistas en orden a la superación del problema de comportamiento alimentario que le afecta.”

En contestación a nuestra resolución recibimos por parte de la Administración un informe discrepante con el análisis y consideraciones realizadas por esta Institución.

En la *queja 98/1433* el interesado presentaba queja en representación de un colectivo de 60 vecinos de Lucena (Córdoba). Nos decía que la Delegación de Asuntos Sociales había suprimido de forma unilateral las clases para niños de 3 o más años en las guarderías de dicha localidad.

Se quejaba porque dicha decisión la habían adoptado con inusitada celeridad, sin notificación o comunicación previa a los padres, y sin arbitrar ningún plazo razonable para recurrirla.

En opinión del titular de la queja dicha medida suponía la supresión del servicio, pues la creación de 2 unidades escolares de educación infantil no alcanzan para cubrir la población de Lucena.

En la fase de instrucción de la queja solicitamos informe de la Delegación de Asuntos Sociales, y recibido éste se le da traslado al interesado para que formule las alegaciones que considerase convenientes, a lo que el interesado responde reiterando que la modificación de los tramos de edad a que se destinan las unidades en la guardería para el curso 98-99 (realizada una vez que se había llevado a cabo la reserva de plaza, e incluso publicados los listados provisionales de puntuación), ha supuesto una auténtica expulsión de la mitad de los niños de tres años, por lo demás ausente de diálogo y de la antelación suficiente como para que los padres adoptaran las previsiones necesarias en relación al próximo curso.

Entendía el interesado que el compromiso de escolarización de los niños no admitidos en los colegios, se produjo exclusivamente a resultados de la presión de los padres, y que la citada medida trajo como consecuencia la discriminación en la atención a sus hijos, debido a las diversas condiciones que se daban en uno y otro tipo de centros.

Aunque la implantación del diseño de educación infantil previsto en la LOGSE tiene dificultades que pueden hacer necesario en el período transitorio la realización de adaptaciones, y a pesar de que la modificación del límite de edad previsto para la escolarización en la guardería pudiera aparecer legitimado por las necesidades de garantizar el derecho de todos a la educación, teniendo en cuenta la apertura de nuevas unidades de educación infantil, y la imposibilidad de los niños menores de tres años para optar por otros centros; lo cierto es que la efectividad de la disminución genérica de dicho límite resultaba contrariada por el mantenimiento de una unidad con destino a niños de tres años para el curso 98-99.

No es extraño por tanto que la actuación del centro hubiera menoscabado las legítimas expectativas de los padres de niños de tres años en orden a su continuidad en el mismo para el año siguiente, cuanto más, si se lleva a cabo de forma desorganizada, una vez que ya se habían cursado las solicitudes de reserva de plaza, impidiendo así una mínima previsión de aquéllos.

Al respecto hemos de manifestar la posición de esta Institución, proclive a que la Administración en sus relaciones con los ciudadanos actúe conforme a los principios de transparencia y participación, conculcados con la manera de proceder descrita en la presente queja.

En la *queja 99/3310* la interesada se lamentaba de que le hubiera sido denegado el ingreso de su hijo en una guardería infantil, por no haber alcanzado la puntuación suficiente para ello. Argumentaba que presentó documentación para que su solicitud recibiera nueva baremación a la vista de circunstancias sobrevenidas, o bien anteriores pero no alegadas en el momento de formulación de aquélla.

En nuestra opinión, al no estar establecido un período de escolarización obligatoria para el tramo (0-3 años), la Administración no está obligada a ofertar plazas de guardería para todos los potenciales solicitantes. Es más, las guarderías gestionadas por el IASS fueron transferidas a la Junta de Andalucía en el marco de las competencias de asuntos sociales, y la finalidad que cumplen, aunque no se puede obviar también el carácter formativo, está intrínsecamente relacionada con aquéllos. Dado este fin social, es necesario establecer unos criterios de racionalización y priorización en el acceso, que provocan un procedimiento de concurrencia competitiva entre los aspirantes.

El Decreto 61/90, de 27 de febrero, establece el sistema de adjudicación de plazas de guarderías infantiles gestionadas por el Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS), requiriendo la presentación de la solicitud, junto a la documentación justificativa de las circunstancias alegadas, en los plazos que se establezcan en las convocatorias anuales (art. 5), de manera que no podrán ser atendidas las que se presenten fuera de plazo (art. 7).

De esta manera, es necesario fijar un momento último que ha de servir como referencia para la baremación, transcurrido el cual, no

es posible atender la alegación de nuevas circunstancias, so pena de ocasionar perjuicios al resto de los participantes.

Y es por lo que, en virtud de todas estas motivaciones, hubimos de inadmitir la reclamación formulada por la interesada al no advertir irregularidades en la actuación de la Administración.

### VIII. Medios de comunicación.

Los artículos 4 y 6 de la Ley de Protección Jurídica del Menor y de la Ley Andaluza del Menor, respectivamente, imponen al Poder Judicial y a la Administración competente la obligación de proteger y adoptar las medidas necesarias para preservar el honor, intimidad y propia imagen de los menores frente a intromisiones ilegítimas a través de los medios de comunicación, sistemas informáticos o cualesquiera otro medio.

La exposición pública de imágenes de menores que pudieran resultar implicados de alguna manera en hechos con relevancia penal, conlleva una evidente infracción de sus derechos al honor y a la protección de su intimidad. Es por ello que cuando dichas actividades han puesto en evidencia la fragilidad de los derechos de los menores, esta Institución ha reaccionado con preocupación, manifestando su más absoluto rechazo.

Consideramos que, sin perjuicio del derecho a la información y al ejercicio de la libertad de expresión, que no resultan cuestionables en un sistema democrático, el aprovechamiento de imágenes y de intervenciones de menores con amplia difusión en estos medios, ponen en serio peligro los derechos reconocidos a los menores a su propia imagen y a su intimidad, por encima de los intereses de parientes o terceras personas, máxime cuando se produce en unas circunstancias desgraciadas que inciden directamente en las facetas más delicadas de la estima, honor, respeto y propia imagen de los menores.

La publicidad añadida que se viene volcando sobre acontecimientos de este tipo, no debe nunca conculcar los derechos de quienes por su edad y condición, merecen con mayor celo la protección y cuidado en su intimidad por parte de todas las instancias de la sociedad, no sólo por respeto a los principios que deben inspirar toda sociedad democrática, sino como cumplimiento estricto de los compromisos internacionales suscritos por nuestro país en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y refrendados por nuestra Constitución.

La manipulación pornográfica de menores en internet exige una atención especial en el cuidado de los menores en esta vía de comunicación. Ante la cual se hace necesario extremar las precauciones y la vigilancia para evitar que pedófilos y pederastas capten a los menores a través de las red con el fin de utilizar su imagen para difundir material pornográfico.

Íntimamente relacionadas con la actuación de los medios de comunicación, hemos recibido algunas quejas acerca de los contenidos emitidos por determinados programas de televisión, por parte de quienes consideran que atentan contra la integridad psíquica del menor, infundiéndole ideas poco convenientes para su formación integral, y por tanto alejándole de los valores positivos que pueden favorecer aquélla.

Desde nuestra perspectiva entendemos que los programas dirigidos a los niños deben potenciar su desarrollo, promoviendo su capacidad intelectual, y el desarrollo de valores sociales tales como la solidaridad, la constancia, la disciplina, el idealismo, la lealtad, el respeto a los demás, el deseo de aprender, etc.

Somos conscientes de la influencia que los medios de comunicación masiva ejercen sobre los más pequeños, de ahí que reivindicamos medidas normativas que permitan limitar la emisión de secuencias que, además de carecer de carácter educativo o informativo, sean capaces de afectar seriamente la sensibilidad de niños y jóvenes.

En la *queja 99/1967*, la representación de una asociación de consumidores y usuarios nos informaba que se estaban emitiendo una serie de anuncios publicitarios en Canal Sur TV donde aparecía un niño, que daba entender que consumía la cerveza de su padre. Como quiera que el mensaje del anuncio podía inducir a los menores al consumo de cerveza (los menores no distinguen si contiene o no alcohol) solicitaba a esta Institución su intervención en dicho asunto.

En consecuencia, a fin de dar a la queja el trámite ordinario, interesamos del Consejero-Secretario del Consejo de Administración de RTVA que nos remitiera un informe aclaratorio de la cuestión, especificando si dicho anuncio publicitario se ajustaba a lo recogido en el convenio sobre principios para la autorregulación de las cadenas de televisión en relación con determinados contenidos de su programación referidos a la protección de la infancia y la juventud, así como las medidas adoptadas por la televisión pública andaluza para salvaguardar los derechos de la población infantil y juvenil en posteriores anuncios publicitarios (tanto para los menores que participan directamente en los anuncios como para los receptores de los mismos) dado que se observa, y así lo ponen de manifiesto estudios realizados, que cada vez es mayor la presencia de menores en la publicidad televisiva.

Aunque durante la tramitación de la queja ya había sido retirado el referido anuncio, desde Canal Sur se nos hizo partícipe de su doble intervención; en el ámbito interno, con la retirada de la campaña publicitaria de sus emisiones, y en el externo, en relación al sistema de autocontrol de los canales televisivos del que forma parte, emprendiendo actuaciones con rigurosidad y rapidez en la solución de la controversia planteada, dando respuesta en beneficio de los consumidores.

### IX. Vivienda.

Dentro de este comentario que estamos dedicando a los derechos del menor en Andalucía, parece obligado dedicar, siquiera unas páginas, al ámbito residencial en el que ha de desarrollar gran parte de su vida personal y familiar: la vivienda. Lógicamente, nuestra Carta Magna, al reconocer el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 47 C.E.) para todos los ciudadanos, no hace distinción alguna, por razón de sexo, edad etc., dado el carácter universal que posee la satisfacción de esta necesidad.

Pero ello no quiere decir que la ausencia de este derecho, la falta de unos requisitos mínimos de adecuación y de dignidad del inmueble, incidan por igual en todos los miembros de la unidad familiar. Indudablemente, los dos extremos de la pirámide de edad, se encuentran, por motivos obvios, en una situación de debilidad cuando tienen que habitar en viviendas insalubres, húmedas, en situación de hacinamiento, con graves deficiencias en su construcción, etc.

La singularidad en que este ámbito material, imprescindible para el desarrollo de la persona, afecta al menor, ha inducido a que en las normas internacionales y supranacionales se recoja, específicamente, este derecho dentro del estatuto del menor.

Así, por citar algunas de estas normas, podemos traer a colación la convención de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, cuando en su artículo 27, apartado 1, establece que «Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social», contemplando –con un marcado carácter instrumental– en su apartado 2 que para dar efectividad a este derecho, los Estados firmantes, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, «particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda». Naciones Unidas, entiende, no sin razón, que sin cubrir estos tres necesidades materiales, no es posible garantizar un desarrollo adecuado, en los términos ya mencionados.

Pues bien, insistiendo en el criterio ya expresado en líneas anteriores, tal reconocimiento en la mencionada Convención, se realizaba, pese a que, ya, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, se recogía el derecho de toda persona a un nivel adecuado que le asegure —entre otros bienes— el de la vivienda. Dicho de otro modo, existe una preocupación singularizada por garantizar, en los comienzos del desarrollo de la persona humana y, precisamente, por la incidencia que tiene en el mismo, el derecho a la vivienda digna de los menores.

En nuestra Constitución, además de la garantía institucional del artículo 47 C.E. citado, el artículo 39, en su apartado 4, establece que «los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velen por sus derechos».

En el ámbito Europeo, entre otras normas podemos citar la resolución del Parlamento Europeo A3-314/91, sobre los problemas de los niños en la Comunidad Europea, de 31 de diciembre de 1991, que pide en el artículo N, apartado 10 «que el Fondo Social Europeo contribuya a la creación de viviendas sociales en las zonas de aglomeración urbana, cuya planificación persiga unos objetivos que tengan en cuenta el medio ambiente y las necesidades de las familias y, en particular los intereses de las familias monoparentales, así como de las familias con muchos hijos».

En Andalucía, dentro de la normativa general sobre adjudicación de viviendas (Decreto 413/1990, de 26 de noviembre), uno de los aspectos que se valoran de forma singular en orden a la selección de adjudicatarios de éstas es, desde luego, el número de hijos de la unidad familiar; teniendo, también, presente la normativa de protección oficial de la vivienda, autonómica y estatal, la existencia de hijos, su número y, en su caso, la presencia de minusvalía en algunos de ellos, en orden a la ponderación de los ingresos de la unidad familiar como referente obligado para el acceso a la financiación cualificada que prevén los planes plurianuales de vivienda.

En fin, sabemos que al tratarse de un derecho constitucional de los comprendidos en el capítulo III del título II del Texto Constitucional, su reconocimiento efectivo está en función de la normativa de desarrollo. Por tanto, en lo que concierne a la vivienda en régimen de propiedad o alquiler, su acceso lo determina el mercado, de acuerdo con las leyes civiles, y, desde luego, hay que partir de la consideración de que éste no ha sido creado para dar respuestas sociales. La consecuencia de ello es que la ley del mercado excluye a quienes no poseen medios suficientes del acceso a este bien básico, y son los Poderes Públicos los que, subvencionando y/o cofinanciando la adquisición de este bien, pretenden garantizarlo (a través de la normativa de VPO) o, sencillamente, sustituyendo la necesidad económica del beneficiario, entregando la vivienda directamente a quienes menos posibilidades tienen de obtenerla, por sus circunstancias personales, familiares, sociales y económicas en el mercado.

Si la respuesta privada a quien no posee medios es la exclusión del mercado, la del Poder Público para paliar ese efecto es, todavía, notoriamente insuficiente para atender el déficit existente en Andalucía. La consecuencia es que un alto número de ciudadanos, muchos de ellos menores de edad, no habitan en vivienda propia, ya sea en régimen de propiedad o de alquiler, o lo hacen en un inmueble que no puede recibir el calificativo de digno y adecuado que la Constitución quiere garantizar. Tal circunstancia afecta, de manera muy negativa, en el desarrollo personal del niño. Por ello, no es extraño que en las quejas que recibimos con la pretensión de hacer efectivo este derecho constitucional, las consecuencias negativas que la ausencia de su disfrute tienen para los niños que viven en la unidad familiar, sea una constante.

Es más, la motivación, tal vez expresada con más fuerza por los reclamantes para exigir la satisfacción de este derecho, se refiere a la incidencia que su no disfrute tiene en los menores. Así, a título de ejemplo, podemos, de manera muy resumida, hacer referencia a

algunas queja que, con distinto resultado, han sido admitidas a trámite en este ejercicio:

En la queja 99/386, la interesada nos exponía su grave situación socioeconómica: estaba separada de hecho de su marido, que abandonó su hogar antes del nacimiento de su segundo hijo (que ahora tenía tres años), sin que le pasara ningún tipo de pensión o ayuda económica. No tenía ingresos fijos, pues trabajaba por horas como empleada de hogar y, en aquellos momentos, vivía en un piso de alquiler, por el que pagaba 16.000 ptas. al mes, y del que debía los últimos cinco meses, con el contrato cumplido y la intención de la dueña de venderlo. Además, la citada vivienda carecía de agua caliente y las filtraciones hacía que aparecieran humedades. Sus dos hijos, la mayor con seis años, tenían una enfermedad respiratoria crónica y sólo su madre era la que, a veces, le ayudaba, pero con su pensión no podía esperar mucho. Dada su precaria situación económica, a veces le prestaba ayuda una asociación benéfica de la iglesia.

Respecto de la *queja* 99/479, la interesada nos trasladaba su desesperación que, como madre de tres hijos, tenía al no haber podido conseguir un "techo" para sus hijos, sin que pudiera entender porqué se le estaba discriminando desde hacía años: comenzaba su relato contándonos las vicisitudes personales y familiares por las que había atravesado desde que se enamoró y casó con una persona de etnia gitana, sin contar con el apoyo de su familia y sin medios económicos para dar a sus hijos una vivienda en la que constituir su hogar. Entre otras muchas cosas, nos contaba que desde hacía años se le habían ido frustrando todas sus expectativas de acceder a una vivienda de promoción pública, al no contar con medios para obtener un alojamiento adecuado en el mercado libre. Así, nos narraba cómo en varias ocasiones, al solicitar vivienda, le decían que no había, viendo como después viviendas que se quedaban vacías eran posteriormente adjudicadas a otras personas que, a su juicio y siempre según las manifestaciones de la propia interesada, podían necesitarlas menos que ella. En el año 1996, comenzó a ir con asiduidad al Ayuntamiento a solicitar vivienda, pidiendo siempre al Alcalde que tuviera en cuenta su caso cuando hubiera viviendas disponibles. En octubre de 1997 solicitó formalmente la adjudicación de una vivienda, pero hasta el momento de presentar la queja no había obtenido resultado positivo alguno.

El interesado de la *queja* 99/1603 solicitaba la intervención de esta Institución ante el Ayuntamiento de su municipio para que se le facilitara una vivienda de protección oficial de promoción pública de las que no se encontraban ocupadas desde hace varios años. Nos indicaba que residía, con su compañera y cinco hijos (dos de ellos discapacitados), todos menores de ocho años, en una vivienda alquilada, de donde pretendían desalojarle por ruina del inmueble. Sus escasos recursos procedían de trabajos esporádicos como tapicero, que realizaba junto con su compañera en la misma vivienda.

La *queja* 99/3221 fue presentada por una interesada que nos exponía que tenía tres hijos y que se separó, en enero de 1999, a raíz de lo cual se tuvo que buscar otra vivienda, por la que pagaba 35.000 ptas. al mes. Manifestaba también que, desde que se separó y hasta el mes de junio, estuvo trabajando en una cooperativa, no teniendo entonces grandes dificultades para seguir adelante, aunque recibía la ayuda de sus padres. Sin embargo, en aquellos momentos de presentar la queja, estaba enferma, lo que le impedía trabajar, y no tenía dinero, ni ninguna ayuda económica, para poder subsistir, pues no tenía ningún tipo de prestación por incapacidad, por lo que no podía pagar la vivienda, que próximamente la iban a desahuciar. Nos continuaba diciendo que las trabajadoras sociales de su zona le estaban gestionando una ayuda para el pago de la renta, así como al Tribunal Médico para que le dieran una prestación por invalidez.

La reclamante de la *queja* 99/3959 nos comunicaba que llevaba cinco años viviendo en una casa de alquiler, muy pequeña, sin ventilación y con mucha humedad. Tiene dos hijos pequeños, de 7 y 2

años de edad, con problemas de asma, especialmente la pequeña que tiene que llevar constantemente al hospital por problemas respiratorios. El pediatra que seguía su tratamiento, siempre le aconsejaba que la sacara de la vivienda en la que vivían. Sin embargo, carecían de medios económicos para poder acceder a otra vivienda por su cuenta, pues su marido era trabajador agrícola eventual. En junio de 1999, solicitó una vivienda de promoción pública, sin que, en el momento de presentar la queja, hubiera recibido contestación ni solución a su problema.

Hasta aquí hemos incluido algunas quejas que expresan el estado de necesidad de unidades familiares en las que el factor, o la presencia de menores, supone un plus de gravosidad en esa situación. ¿Puede realmente el niño estudiar y cumplir con sus deberes escolares, realizar sus actividades de ocio o, simplemente, su derecho al descanso en ámbitos como los que nos describen sus padres?. No es necesario hacer un esfuerzo de comprensión para obtener la respuesta.

Pero en algunas quejas la situación es aún más dramática. La vivienda no sólo determina la calidad física y ambiental de la residencia, sino que también su localización determina, en gran medida un ámbito de relaciones sociales con su entorno. Todos conocemos la existencia y los problemas de las barriadas marginales, de ahí que para aquellos que residen en inmuebles situados en estas zonas, el problema que plantea la residencia en una de las viviendas situadas en estos espacios urbanos, no es sólo con ser no ya importante el estado del inmueble (vgr. en este ejercicio hemos tenido ocasión de ver el estado en que se encuentran, entre otras, las viviendas de uno de los bloques denominados "Las Vegas" en la zona del Polígono Sur de Sevilla), sino, también, el entorno como factor determinante del desarrollo de la vida personal y social.

Así, en el caso de la *queja 99/2682* el interesado nos exponía que después de esperar nueve años, por fin le habían adjudicado una vivienda de promoción pública, pero la misma se encontraba en una zona con mucha delincuencia e inseguridad ciudadana, motivo por el que había solicitado un cambio de vivienda. Siempre según el interesado, tanto su esposa como el estaban desesperados y en tratamiento psiquiátrico, por la situación de la zona en que vivían, con tres hijos pequeños y, económicamente, no podían trasladarse a otra vivienda en mejor situación.

Asimismo, varios ciudadanos acudieron a esta Institución (*queja 99/3192 a queja 99/3199*) dándonos cuenta de los problemas higiénico-sanitarios que presentaban las viviendas que habitaban, además de los problemas relacionados con la venta de droga y la violencia que existía en la misma calle, siendo así que en todos los bloques hay personas vendiendo drogas, por lo que no podían dejar salir a los niños a la calle, ya que los toxicómanos se meten en los portales a tomar droga. Dado que con anterioridad se había presentado la *queja 99/3146*, en la que se planteaban idénticos problemas, optamos por acumular todas las quejas referidas a esta última.

Con independencia de estas quejas, nos han llegado otras en las que, por los mismos motivos, lo que piden los interesados es una permuta para, materialmente, sacar de un entorno determinado a sus hijos menores. No es éste el lugar para tratar de la complejidad que conllevaría dar el tratamiento adecuado a estas situaciones, pero desde luego en tanto no cambien las situaciones, nosotros consideramos totalmente legítima la aspiración de estas familias a querer vivir, con sus hijos menores, en otras zonas de la ciudad menos conflictivas, mediante la permuta de sus viviendas.

Hasta aquí el breve comentario que hemos dedicado en este ejercicio a la falta de garantías del derecho a una vivienda digna y adecuada, como aspiración irrenunciable de toda unidad familiar, y que afecta, de forma singular, a los menores que en ellas se integran. En futuros ejercicios dedicaremos un comentario más sectorial a los problemas de distinta índole que plantea la falta de un entorno adecuado para los menores en Andalucía.

## X. Justicia (menores inmigrantes).

El Presidente de una Asociación puso en conocimiento de esta Institución, mediante la presentación de la *queja 98/2589*, la situación afectante a un ciudadano argelino que se encontraba en el centro de internamiento de extranjeros de Málaga, en trance de expulsión del territorio nacional por estancia ilegal.

La singularidad del caso estribaba en el hecho de que el ciudadano en cuestión había alcanzado la mayoría de edad una semana antes de ser detenido, habiendo estado desde que, con quince años, vino a nuestro país, bajo la tutela de la administración pública autonómica, toda vez que la Delegación Provincial de Málaga de la Consejería de Asuntos Sociales acordó en su día declarar al entonces menor en situación legal de Desamparo, asumiendo, en su condición de entidad pública de protección de menores, la tutela de dicho menor, quien, desde entonces y hasta que alcanzó la mayoría de edad, estuvo acogido en varios centros, colegios o escuelas-hogares de la provincia malagueña.

El aspecto del problema planteado respecto del que el formulante de la queja solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz, puesto que en el tocante al extremo concreto de la expulsión habíase dirigido al Estatal, era el de la manifiesta omisión por parte de la administración pública que había ejercido durante al menos dos años la tutela del menor del cumplimiento de sus obligaciones como tutora del mismo, entre las que, siendo éste extranjero, estaba la de proveerlo de la documentación acreditativa de su situación, sin que lo hubiera hecho, ya que de lo contrario no se encontraría en trance de expulsión por estancia ilegal.

En efecto, el artículo 10.4 de la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor dispone que es obligación de la administración pública competente, que en este caso es la autonómica al ostentarla, de facilitar a los menores extranjeros que se encuentren bajo su guarda o tutela la documentación que acredita su situación, en los términos que reglamentariamente se determinen.

Por su parte, el artículo 13.2 del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, aprobado por Real Decreto 155/1996, dispone que a instancias del órgano que ejerza su tutela se otorgará al menor un permiso de residencia que se retrotraerá al momento en que hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores de la Comunidad Autónoma correspondiente, documentándole, en caso de que careciere de documentación y no pudiera ser documentado por las autoridades de ningún país, de acuerdo con lo previsto en el artículo 63 de dicho Reglamento, que, a su vez, dispone que la entidad pública que ejerza la tutela representará al menor en todas las actuaciones necesarias para su documentación.

A la vista de lo anterior, y como primer paso para conocer la realidad de la situación planteada, nos dirigimos a la Dirección General de Atención al Niño, de la Consejería de Asuntos Sociales, solicitándole, al respecto, la preceptiva información.

De la remitida se desprendía que, en efecto, el menor en cuestión había sido objeto de declaración de desamparo mediante resolución de fecha 19 de diciembre de 1996, y que con esa misma fecha se dirigieron sendos oficios a la Jefatura de Policía, Delegado del Gobierno en Málaga y Consulado de Argelia, al objeto de instar de las autoridades competentes procedieran a documentar al menor, por lo que entendía nuestra informante que no había existido dejación de sus obligaciones al haber realizado las gestiones precisas para ello, sin que fuera de su competencia la elaboración de dicha documentación ni su función la de valorar el grado de cumplimiento de las obligaciones de otros órganos competentes de otras administraciones públicas.

Considerando que de lo anterior se desprendía que, si bien se habían realizado las primeras gestiones en orden a documentar y



proveer al menor de su permiso de residencia efectuando al respecto la oportuna solicitud, y sin perjuicio de que no fuera de la competencia de la referida Dirección General, como es obvio, la expedición de los correspondientes documentos, no se había efectuado un seguimiento de los trámites a que dichas primeras gestiones deberían haber dado lugar ni requerido de las instancias competentes la expedición de los mismos, nos dirigimos nuevamente al referido Centro Directivo, al que efectuamos, tras poner de manifiesto lo anterior, el *Recordatorio* de los deberes legales y la consiguiente *Recomendación* que a continuación se transcribe:

“... hemos de indicarle que entendemos que si bien por parte de esa Dirección General se cumplió con la obligación de solicitar a los organismos competentes de la administración central que se expidiera a favor del menor extranjero tutelado el correspondiente permiso de residencia, no cumplió con su obligación de requerirlos cuantas veces hubiera sido necesario para que efectivamente se hubiera documentado al menor, ya que, aunque fuera de forma indirecta, era la responsable de que esa documentación se le facilitara al menor.

Por ello, y en base al artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora, nos permitimos hacerle *Recomendación* en cuanto a la necesidad de que en otros casos similares al que tratamos se actúe con mayor diligencia. Para ello le recordamos que del contenido del artículo 3.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se desprende su obligación de servir «con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación ...». Igualmente, le recordamos el contenido del apartado segundo de ese mismo artículo, que establece que «Las Administraciones Públicas, en sus relaciones, *se rigen por el principio de cooperación*, y en su actuación por los criterios de *eficacia y servicio a los ciudadanos*».”

La citada Dirección General nos significó, en respuesta a la misma, que aceptaba plenamente la *Recomendación* efectuada.

En el supuesto planteado en la *queja* 99/1255, representantes de una organización de Algeciras sometían a nuestra consideración determinadas disfunciones detectadas en la aplicación de la normativa reguladora de los menores extranjeros en situación de desamparo por parte de las Administraciones implicadas en este tema.

Según nuestros remitentes, habían podido comprobar que en diversos casos a los que habían tenido acceso, en la ciudad de Algeciras las fuerzas de seguridad solían proceder a la inmediata repatriación de los menores indocumentados de origen marroquí que eran localizados deambulando por las calles, mediante la cumplimentación de una serie de formalidades administrativas que en nada suponían la realización de las comprobaciones exigidas por la normativa aplicable –más adelante hablaremos de ella– antes de proceder a la repatriación de un menor extranjero en situación de desamparo, y sin dar conocimiento de ello al Ministerio Fiscal.

Ello dio lugar a que solicitáramos de la Subdelegación del Gobierno en Cádiz informe comprensivo de los criterios seguidos e instrucciones impartidas al respecto a las fuerzas de seguridad y de su opinión acerca de la que ponía de manifiesto la organización reclamante.

En respuesta a nuestra petición, la Subdelegación del Gobierno nos remitió el informe que, a la suya, elaboró al efecto la Comisaría de Policía de Algeciras, en el que se afirmaba actuar siguiendo instrucciones de la propia Subdelegación, y conforme al modelo reflejado en una Resolución conjunta del Ministerio de Interior y del de Asuntos Exteriores, de 11 de noviembre de 1998, por la que se dic-

taban instrucciones sobre el procedimiento de repatriación de menores extranjeros en situación de desamparo.

Antes de valorar el contenido de dicha Resolución, fue preciso efectuar un breve recorrido por la normativa que regula la situación de los menores extranjeros en España.

Es el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 7/1985, aprobado por Real Decreto 155/1996, el primer texto normativo “de extranjería” que dedica parte de su articulado a los menores extranjeros: son cuatro artículos –del 12 al 15, ambos inclusive– que tratan las diversas situaciones en las que los mismos pueden encontrarse.

Podemos soslayar el comentario de los artículos 14 –traslado temporal a España de menores extranjeros– y 15 –traslado a España con fines de adopción de menores extranjeros procedentes de zonas de conflicto– y centrarnos en el de los dos primeros, por ser, especialmente el segundo –artículo 13–, los específicamente relacionados con el asunto que nos ocupa.

El artículo 12, que alude a los menores extranjeros en general, establece el derecho del menor que se halle en territorio español a ser tratado conforme a lo previsto en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, teniendo derecho a la educación, asistencia sanitaria y demás prestaciones sociales, conforme a lo dispuesto en la mencionada Convención y en el artículo 10.3 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor.

El artículo 13, referido de manera específica a los menores extranjeros en situación de desamparo en los términos establecidos en la legislación civil –el artículo 172 del Código Civil define como situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material–, dispone que los mismos serán encomendados a los servicios de protección de menores de la Comunidad Autónoma correspondiente, poniéndolo en conocimiento, asimismo, del Ministerio Fiscal.

Prohíbe expresamente la posibilidad de que estos menores puedan ser objeto de las medidas de expulsión, y distingue entre dos supuestos: que se trate de menores solicitantes de asilo, respecto de los que se hace expresa remisión al artículo 15.4 del Reglamento de Ejecución de la Ley de Asilo –remisión del menor a los servicios de protección de menores, cuya representación en la tramitación del expediente de asilo asume el tutor que legalmente se le asigne–, o de los demás supuestos.

Para los demás supuestos, el referido precepto establece que los órganos públicos competentes colaborarán con los servicios de protección de menores para la reagrupación familiar del menor en su país de origen o aquel donde se encontrasen sus familiares, pudiéndose repatriar al menor cuando los servicios competentes de protección de menores de su país de origen se hiciesen responsables del mismo, debiendo las autoridades españolas, en todo caso, velar por que el retorno del menor no pueda suponer peligro para su integridad, o su persecución o la de sus familiares.

En definitiva, si bien se dispone la encomienda del menor extranjero en situación de desamparo a los servicios de protección del menor de la Comunidad Autónoma correspondiente, desde un primer momento se establecen también los mecanismos oportunos para proceder a su repatriación –que no expulsión–, para lo que sólo es necesario localizar a sus familiares, o, en su caso, contactar con los servicios de protección de menores de su país de origen.

La única condición –si es que se puede calificar así– que se pone para ello es la de que las autoridades españolas velen por que el retorno del menor no pueda suponer peligro para su integridad, o su persecución o la de sus familiares, cuestión ésta de difícil interpretación y, menos aún, comprobación.

Ya situados en este contexto, pasamos a examinar la antes aludida resolución conjunta Ministerio del Interior-Asuntos Exteriores, por

medio de la que se imparten las instrucciones sobre el procedimiento de repatriación de los menores extranjeros en situación de desamparo.

La primera de las instrucciones define el ámbito de aplicación de las mismas que, obviamente, son de aplicación a los menores extranjeros que se encuentren en territorio español en situación de desamparo, quienes no podrán ser objeto, en ningún caso, de expulsión del territorio nacional. Si se tienen dudas sobre la minoría de edad del joven extranjero indocumentado, deberán las fuerzas de seguridad que hayan efectuado su intervención solicitar del médico forense las comprobaciones necesarias, dándose cuenta al Ministerio Fiscal. No podrán ser repatriados los menores solicitantes de asilo en tanto no se resuelva su solicitud.

La segunda instrucción define como administración competente para ejercer la tutela del menor en situación de desamparo a la autonómica.

La tercera, a la Administración del Estado para llevar a cabo los trámites relativos a la repatriación, actuando a través de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

La cuarta establece el procedimiento de repatriación, que se iniciará cuando la entidad pública que ejerza la tutela lo solicite de la autoridad gubernativa, a la que se procederá una vez localizada la familia del menor o, en su defecto, los servicios de protección de menores de su país, y tras la verificación de que no existe peligro en caso de retorno para su integridad. La autoridad gubernativa ha de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal todas las actuaciones llevadas a cabo en este procedimiento.

La quinta dispone que la repatriación será acordada por el Delegado del Gobierno o Subdelegados cuando tuvieren la competencia delegada para ello.

Y la sexta, que la ejecución de la repatriación, una vez haya sido acordada por la autoridad gubernativa, será efectuada por los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.

¿Qué intervención tiene en todo este proceso el Ministerio Fiscal, figura de primordial importancia al ser la encargada de proteger los intereses del menor y vigilar que el proceso se realice con todas las garantías?

Las comentadas instrucciones la menciona en dos ocasiones. La primera, cuando se establece el procedimiento a seguir cuando se tienen dudas sobre la minoría de edad del extranjero, disponiéndose que cuando ello ocurra se solicitará del médico forense confirmación de la misma, tras las comprobaciones necesarias, dándose cuenta al Ministerio Fiscal de esta actuación.

La segunda vez, ya dentro del procedimiento de repatriación, cuando se dice que «la autoridad gubernativa pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal todas las actuaciones llevadas a cabo en este procedimiento».

Llegados a este punto, era necesario analizar, comparando el contenido de esta Resolución con la forma en que se llevan a cabo este tipo de actuaciones por parte de las Fuerzas de Seguridad de Algeciras y, por ende, por la Subdelegación del Gobierno en Cádiz, si se adecuan una y otra, llegándose a la conclusión de que aunque en líneas generales así era, echábamos en falta un mayor protagonismo en el procedimiento por parte del Ministerio Fiscal, con quien, según el informe emitido por la Comisaría de Policía de Algeciras, se mantenía contacto en tres momentos concretos: al solicitar autorización para el ingreso del menor en un centro de menores, al comunicarle que se iniciaban los trámites para la repatriación del mismo, y, una vez realizada la repatriación, al darle cuenta de haberla efectuado, remitiéndole copia de todo lo actuado.

Por lo que puede verse, las comunicaciones al Ministerio Fiscal, excepto cuando se solicita de éste autorización para el ingreso, no parecen ser sino un mero trámite, máxime si tenemos en cuenta que nada se le dice desde que se le comunica que se han iniciado los

trámites de la repatriación hasta que se le da cuenta de que se ha llevado a cabo ésta.

Así pues, y aunque el Ministerio Público tenga la oportunidad de examinar todo el expediente, del que se le da traslado después de haberse procedido a la repatriación, en caso de que observara alguna irregularidad en el procedimiento seguido de nada serviría a efectos prácticos que así fuera, ya que la repatriación se habría materializado.

Considerando, pues, el primordial papel a ejercer por el Ministerio Fiscal en el asunto que nos ocupa, nos dirigimos al Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Cádiz, al que solicitamos, tras exponerle las consideraciones que anteceden, su opinión y posicionamiento al respecto.

De la información recibida se desprende que en el seno de unas Diligencias Indeterminadas tramitadas por la propia Fiscalía de la Audiencia Provincial de Cádiz se había requerido del Comisario Jefe de la Policía Nacional de Algeciras informe sobre la forma en que se procedía a ejecutar la repatriación de los menores marroquíes, a lo que se había contestado precisando que tales menores eran previamente ingresados en el Centro de Protección de Menores de “Nuestra Señora del Cobre”, de esa localidad, dependiente de la Consejería de Asuntos Sociales, solicitándose posteriormente a la Subdelegación del Gobierno en Cádiz autorización para su repatriación tras comprobar su identidad y obtener datos de su familia, ejecutando la repatriación, una vez obtenida su autorización, embarcando al menor en dirección a Tánger con su entrega a la policía marroquí, que hace entrega del mismo al Juez de Menores, quien, a su vez, lo entrega a sus familiares o al centro de protección que corresponda.

En cuanto a la intervención del servicio de menores de la Fiscalía de Cádiz al recibir comunicación de la existencia de un menor en situación de desamparo, se nos señalaba que el primer paso era, constatada su desprotección, el de ordenar su ingreso en Centro de Protección dependiente de la Junta de Andalucía; tras ello, debía dictarse resolución administrativa por la Delegación Provincial de Asuntos Sociales declarando formalmente la situación de desamparo del menor, la asunción de su tutela y el acogimiento residencial del mismo, que le debía ser notificada.

Sería a partir de ese momento cuando habría que decidir si se opta por la iniciación de los trámites de repatriación del menor o por otras medidas de protección –como el acogimiento familiar en territorio español–, no siendo frecuente esta segunda opción, posiblemente por la dificultad que supone encontrar una familia de acogida.

En caso de optarse por la repatriación, la Fiscalía debía ser informada, instando entonces de la autoridad gubernativa que se diera cumplimiento a la normativa vigente, requiriendo la remisión de la documentación procedente: la resolución de la Junta de Andalucía en la que se acuerde iniciar los trámites de la repatriación, el acuerdo de la Subdelegación del Gobierno en Cádiz autorizándola y el atestado elaborado por la Policía conteniendo todas las diligencias practicadas.

Por último, se nos informaba que en relación con el problema planteado (repatriación de menores marroquíes en la provincia de Cádiz) el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales había iniciado actuaciones frente a la Fiscalía General del Estado, circunstancia ésta que aconsejaba suspender las nuestras, al objeto de evitar la duplicidad de las mismas, sin perjuicio de que volviéramos a retomar el asunto una vez hayamos podido recabar la oportuna información sobre las conclusiones a las que, al respecto, haya podido llegar la Institución Estatal.

## XI. Medio ambiente.

Entre las quejas referentes a asuntos que afectan a menores, bien sean planteados por ellos directamente o por sus padres o familiares convendría reseñar varias quejas sobre contaminación acústica derivada del funcionamiento de bares (así *queja 99/4210*, actualmente

en trámite ante el Ayuntamiento de Sevilla) o tráfico urbano (*queja 99/3915*, Ayuntamiento de Tomares-Sevilla), en las que los promoventes, padres de los menores, planteaban específicamente los efectos negativos que los excesivos ruidos procedentes de estas fuentes tenían que soportar sus hijos, que les afectaban de modo especial para el desarrollo de sus actividades diarias, al no poder dormir adecuadamente ni concentrarse para sus estudios.

También cabe reseñar la *queja 99/44*, promovida por el Presidente de una organización juvenil solicitando el pronunciamiento de esta Institución sobre la presunta medida anunciada por las autoridades municipales granadinas de comunicar por carta a los padres de jóvenes menores de edad que la policía local sorprenda consumiendo alcohol en la vía pública.

En nuestra contestación al interesado le significamos que cualquier medida preventiva o de control que se pretendiese adoptar sobre los efectos negativos de la movida, debiera estar fundamentada legalmente y aplicada con medios proporcionados al fin pretendido, de modo que la intervención fuese respetuosa con los derechos constitucionales de los menores, todo ello en el marco competencial que en las diversas materias de protección de la juventud y menores, consumidores y usuarios, medioambiente, sanidad, ocio u otros bienes jurídicos susceptibles de protección, se atribuyen a las Administraciones autonómica y municipal.

La adopción de medidas a las que se refería el Presidente del Consejo de la Juventud deberían atemperarse a los límites y condiciones que impone la normativa de aplicación, como la dignidad de la persona, el decoro, la intimidad personal y familiar, el respeto a la libertad individual, así como el ejercicio responsable de la patria potestad por los padres de los menores, tutores o encargados de hecho de su custodia.

En cualquier caso, para dar cumplimiento a las actuaciones preventivas recogidas en el artículo 6 de la Ley 4/1997, de 9 de junio, de Prevención y Asistencia en materia de Drogas, la adopción y/o aplicación de medidas como la cuestionada, debería ser informada por los órganos de asesoramiento y participación social, así como entidades asociativas.

La problemática derivada de la “movida”, presente en muchas quejas tramitadas sobre molestias medioambientales a los vecinos, está relacionada con el disfrute por los jóvenes del ocio y tiempo libre, confluyendo factores sociales, educativos, culturales, familiares, etc, que requieren la convergencia del mayor número de esfuerzos posibles que permitan un planteamiento integral de la cuestión.

Por último, destacamos en este apartado un numeroso grupo de quejas sobre la falta de normativa adecuada reguladora de las acampadas y campamentos juveniles en Andalucía, problema que ya fue objeto de estudio por parte de esta Institución en la *queja 97/3296* y en la *queja 97/2586*, en las que se formuló una *Sugerencia* a la Consejería de Presidencia sobre la conveniencia de promover la aprobación del Decreto sobre organización de estas actividades, con resultado positivo gracias a la publicación del Decreto y Orden reguladores en el BOJA núm. 21, de 19 de febrero de 2000.

## XII. Educación.

Ciertamente –y es lógico que así ocurra– la inmensa mayoría de las quejas recibidas en esta Institución y referidas al ámbito educativo tienen a algún menor como protagonista directo o indirecto del problema denunciado. No obstante, un número muy relevante de estas quejas, aún afectando a un menor o a un grupo de menores, plantean cuestiones en las que el elemento determinante de la denuncia o el objeto de nuestra posible investigación no es tanto el menor o sus derechos como tal, cuanto la organización o gestión del propio sistema educativo.

Es decir, sólo algunas de las numerosas quejas recibidas en relación al ámbito educativo plantean cuestiones en las que primen los aspectos relacionados con la condición de menor del denunciante o afectado por el problema, o exijan para su resolución de la aplicación de las normas específicas de protección de los derechos de los menores. Antes al contrario, una mayoría de estas quejas tienen un trasfondo fundamentalmente educativo y deben resolverse aplicando únicamente la normativa educativa.

Por todo ello, en el presente apartado vamos a glosar aquellas quejas que, dentro del ámbito educativo, ponen de manifiesto la existencia de una problemática en al que prima la condición de menor del afectado o cuestiona el ejercicio por un menor de los derechos que el ordenamiento le atribuye por su condición de tal.

### 1. *Alumnos inadaptados.*

Los casos de alumnos con problemas de adaptación al entorno educativo de un centro docente son harto frecuentes en nuestro sistema educativo, como no podía ser de otra manera si tenemos en cuenta que es la propia universalidad del derecho a la educación la que lleva implícita el que los centros docentes reúnan en su seno a una multiplicidad de alumnos con orígenes, sensibilidades y situaciones personales muy diferentes, que no son sino un fiel reflejo de la propia diversidad y heterogeneidad existente en la sociedad.

Desde un punto de vista educativo, la inadaptación de un alumno al sistema educativo o al propio centro en que cursa sus estudios resulta siempre problemática ya que, de no ser solventada y tratada con prontitud, puede llevar al fracaso escolar del alumno y, sobre todo, porque, en bastantes ocasiones, un alumno inadaptado es un alumno conflictivo.

En este último supuesto, cuando la inadaptación del alumno se traduce en la aparición frecuente de casos de indisciplina, rebeldía, agresividad o simplemente conductas disruptivas de la normalidad educativa, el problema del alumno pasa a convertirse en un problema del centro y de toda la comunidad educativa al afectar a la propia convivencia dentro del mismo. Es entonces, cuando se ponen en marcha los mecanismos previstos por el ordenamiento educativo para garantizar la convivencia normal en los centros docentes.

Estos mecanismos de defensa de la convivencia aparecen regulados en normas específicas en las que se detallan los derechos y deberes de los alumnos, se tipifican las conductas que se consideran infracciones de las normas de convivencia, se establecen las sanciones que se impondrán por la comisión de dichas infracciones y se regulan los órganos competentes y los cauces necesarios para la determinación de dichas infracciones y la imposición de las sanciones correspondientes.

Estas normas de convivencia han sido objeto de una reciente regulación en Andalucía, mediante el Decreto 85/99, de 6 de abril, que ha venido a dar respuesta a una petición generalizada de la comunidad educativa que demandaba contar con mecanismos más ágiles y eficaces para afrontar el creciente problema de la indisciplina y la violencia en los centros docentes.

A este respecto, es importante reconocer que en los centros docentes andaluces se está asistiendo en los últimos años a un cierto incremento de la conflictividad, que, aunque todavía no presenta los niveles de violencia que tiene en otros países de nuestro entorno, no deja de constituir un fenómeno ciertamente preocupante que debe ser abordado de forma preventiva para atajarlo antes de que se extienda y se convierta en un problema realmente grave para nuestro sistema educativo.

A estos efectos, la anterior regulación de las normas de convivencia en los centros docentes adolecía de una excesiva burocrati-

zación en sus mecanismos disciplinarios que dificultaba y retrasaba la adopción de decisiones por parte de los órganos competentes, disminuyendo así en grado sumo la eficacia y oportunidad de la medida correctora empleada y propiciando, en ocasiones, un agravamiento del conflicto de convivencia existente en el centro.

En este sentido, la simplificación de trámites efectuada por la nueva normativa reguladora de los derechos y deberes de los alumnos, y su mayor adecuación a la realidad que viven hoy los centros docentes, suponen un avance que como tal debe ser saludado, en la medida en que contribuyen a mejorar la convivencia en los centros docentes andaluces.

No obstante, esta positiva valoración de la nueva normativa reguladora de la convivencia en los centros docentes, presenta también su contrapartida negativa, al haber podido observar cómo en algunos casos esta mayor facilidad, celeridad y rigurosidad a la hora de sancionar conductas disruptivas está dando lugar a que en algunos centros docentes se produzcan casos de utilización abusiva o desproporcionada de la potestad sancionadora, que abandona su sentido corrector y recuperador para adquirir tintes meramente represivos.

Esto es algo que ocurre, quizás, como reacción a la situación anterior –calificada por algunos de impunidad– en la que actos de indisciplina graves y reiterados de los alumnos quedaban sin sanción o eran sancionados con tal retraso o lenidad que convertían en inútil el pretendido efecto ejemplarizador y corrector de la sanción.

En este sentido, durante el año 1999 hemos asistido con cierta preocupación a la proliferación de denuncias por supuestas aplicaciones abusivas de la nueva normativa de convivencia educativa, que presentaban como trasfondo una cierta minusvaloración del derecho fundamental del menor a la educación, que se veía desconocido o sacrificado en aras de la disciplina y la necesaria convivencia en el centro.

Tal es el caso, por ejemplo, de la *queja* 99/279 y de la *queja* 99/1626; en ambos expedientes se denunciaba la decisión del centro docente en cuestión de sancionar a un alumno con el traslado forzoso a otro centro docente por la comisión de actos graves y reiterados de indisciplina.

El elemento que, a nuestro juicio, convertía esta sanción disciplinaria en inadecuada y poco acorde a los principios correctores y recuperadores que debería tener la medida, era el hecho de que la sanción se imponía justo cuando el curso ya se encontraba en su recta final, lo que convertía en prácticamente inviable la posibilidad de que el alumno terminase el mismo con un mínimo aprovechamiento al no existir tiempo material para su integración y adaptación al nuevo centro educativo.

Fue esta circunstancia la que, pese a la evidente corrección jurídica y formal de la resolución adoptada por los centros docentes, nos llevó a realizar una gestión ante la Administración educativa para tratar de paliar los perjuicios que de su aplicación podrían derivarse para los alumnos afectados.

Así, en el caso de la *queja* 99/279, consideramos conveniente dirigirnos a la Delegación competente –Granada– al objeto de indicarle que esta Institución no era, por principios, partidaria de una decisión tan drástica como la que se había adoptado con este alumno, por cuanto entendemos que en los casos de alumnos "conflictivos" por inadaptación o por cualquier otra razón que genera problemas de convivencia en un centro escolar, el traslado de centro no es la solución más acertada, ya que no suele servir para conseguir la plena integración social y escolar del menor y únicamente supone trasladar a un nuevo centro el problema planteado.

En nuestra opinión, la solución a estos problemas de adaptación debe pasar necesariamente por la aplicación de medidas de ayuda y apoyo por parte de especialistas psicopedagógicos, que atajen el problema desde su raíz y garanticen la adopción y puesta en práctica de métodos docentes adecuados a la satisfacción de las necesidades educativas especiales que estos alumnos presentan.

En el caso analizado habíamos podido constatar el interés y la preocupación de los padres ante la situación creada y su deseo de colaborar para su resolución, como lo demostraba el hecho de que hubieran acudido insistentemente al centro para encontrar una solución al problema de su hijo e incluso hubiesen solicitado la ayuda de esta Institución, mostrándose claramente dispuestos, a poco que se les solicitase, a colaborar en la medida de sus posibilidades para llevar a cabo cuantas acciones desde su responsabilidad de padres se les indicase para contribuir a mejorar la difícil situación creada.

Por ello, y aunque la cuestión disciplinaria estaba formalmente resuelta al haber sido desestimado el recurso formulado por los padres, consideramos oportuno dirigirnos a la Delegación Provincial indicándole que seguíamos pensando que existía margen para encontrar una solución al problema planteado que resultase menos traumática que la adoptada por el Consejo Escolar. Una solución que pasaría por la consecución de un acuerdo entre la familia del alumno y el centro docente cuyas premisas serían, por un lado, la salvaguardia de la necesaria convivencia dentro del centro y, como contrapartida, el permitir que el alumno pudiera finalizar el curso sin necesidad de cambiar de Instituto.

En este sentido, creíamos –y así se lo expusimos a la Administración– que podría estudiarse como alternativa a la medida adoptada la posibilidad de permitir al alumno continuar escolarizado en el centro hasta final del curso, aún cuando –dados los problemas de convivencia que había generado el comportamiento del menor– el mismo permaneciese en su domicilio sin asistir a clase, realizando las actividades formativas que se determinasen para evitar la interrupción de su proceso formativo, y permitiéndosele acudir únicamente para realizar los exámenes correspondientes.

A este respecto, nos pareció importante señalar que los padres nos habían indicado que estaban firmemente decididos a trasladar al alumno el próximo curso a un centro privado, con la esperanza de que en el mismo pudieran cambiar su comportamiento y actitudes. Un traslado y un cambio de conducta que, a buen seguro, se verían dificultados si el alumno arrastrase en su expediente académico una sanción de la gravedad de la que supone un cambio de centro, al quedar irremediablemente calificado entre los profesores y compañeros del nuevo centro como un alumno que ha llegado expulsado de otro Instituto. Por otro lado, esta solución permitiría que este alumno no se viese obligado a acudir a otro Instituto justo al final del tercer trimestre, en vísperas de los exámenes finales, ya que está es una circunstancia que, con total seguridad, iba a repercutir negativamente tanto en su rendimiento escolar, como en su propia situación personal.

En este sentido, nos permitimos indicarle a la Administración, que la medida que se quería aplicar al alumno, dado lo avanzado del curso escolar y sus consecuencias para el futuro escolar del menor, no nos parecía que fuera ni *correctora* ni *recuperadora*, condiciones éstas que la vigente normativa sobre derechos y deberes de los alumnos exige para cualquier medida sancionadora que pueda aplicarse por incumplimientos de las normas de convivencia en los centros docentes.

Pues bien, debemos decir que nuestras gestiones resultaron absolutamente infructuosas, ya que la Delegación Provincial no modificó su decisión inicial y los alumnos se vieron forzados a trasladarse de centro, pese a encontrarse el curso prácticamente finalizado.

Las dos quejas citadas anteriormente afectaron a sendos centros públicos, por el contrario en la *queja* 99/214 el alumno afectado se encontraba matriculado en un centro concertado, el cual, por su conducta disruptiva, decidió no admitirlo para continuar sus estudios al inicio del nuevo curso. Esta decisión fue adoptada sin advertencia previa a la familia y provocó una situación de desescolarización del alumno, que sólo se solventó, con el curso ya avanzado, al matricularse el alumno en un nuevo centro.

En este expediente la Administración educativa avaló con su informe la corrección de la actuación del centro docente, pese a la disconformidad de la familia del alumno, que denunciaba el periodo de desescolarización que sufrió el menor y criticaba la práctica de los centros concertados que utilizan abusivamente sus potestades sancionadoras para "librarse" de los alumnos conflictivos y obligarlos a recalar en la enseñanza pública.

A diferencia de los supuestos anteriores, en la *queja 99/733*, la solución al problema fue positiva. Así, un caso de un alumno inadaptado que ya había sido objeto de numerosas expulsiones a lo largo del curso y que se exponía a su expulsión definitiva del centro, se solventó tras la intervención de esta Institución, al decidir los responsables educativos del centro que debería darse una nueva oportunidad al alumno, contando para ello con la colaboración de la familia, la asistencia de expertos en psicopedagogía y el consentimiento del propio menor. Según la información recabada posteriormente el alumno había aprovechado la nueva oportunidad que se le brindaba y estaba experimentando un profundo cambio en su conducta y actitudes.

## 2. Otras quejas de interés.

– *Queja 99/1780*, fue iniciada de oficio tras tener conocimiento de que el pasado día 28 de mayo de 1999, con ocasión de la realización de un simulacro de incendios en un centro de educación especial de Motril (Granada), se había producido un trágico accidente al inhalar el humo de unos de los botes lanzados al efecto por los artificieros de la Policía un joven de 21 años de edad afectado por el Síndrome de Down, que inexplicablemente había quedado encerrado en uno de los servicios del centro.

A consecuencia de este accidente, el alumno tuvo que ser ingresado en un centro hospitalario falleciendo el día 6 de junio pasado.

Sobre las causas de este lamentable accidente, y con el fin de indagar sobre las responsabilidades que del mismo pudieran derivarse, ya se habían iniciado sendas investigaciones por parte de la Consejería de Educación y Ciencia y por parte del Juzgado de Instrucción núm. 2 de Motril. No obstante, nos pareció oportuno dirigirnos a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia en Granada interesándonos por lo ocurrido e instando a que las investigaciones se realizasen con la mayor rapidez y profundidad posibles.

Asimismo, estimamos oportuno dirigirnos a la APA del centro a fin de testimoniarles nuestra solidaridad y pedirles que trasladasen nuestras condolencias a la familia del alumno.

– *Queja 99/1655*, se inicia tras tener entrada en esta Institución una carta de una Alumna de un Instituto de Sevilla, en la que nos exponía los problemas que padecía en dicho centro como consecuencia, según afirmaba, de la actuación de una profesora que "*les hace la vida imposible a ella y a sus compañeros*", y que a pesar de la situación existente "*todo el mundo le tiene miedo al director de este centro y a su mujer*".

Continuaba exponiendo en su carta esta alumna, la difícil situación personal que estaba atravesando, informándonos de que estaba acudiendo a un psiquiatra, y haciendo veladas amenazas de posibles intentos de suicidio. No obstante, pedía que se la mantuviera en el anonimato –de hecho no nos facilitaba sus datos personales en ningún momento del escrito–, a pesar de lo cual, solicitaba ayuda.

Pese a que nos encontrábamos ante una queja anónima, dado lo delicado del asunto y, sobre todo, ante las amenazas de suicidio que realizaba la alumna en varias ocasiones, consideramos necesario remitir por vía de urgencia esa comunicación a la Delegación Provincial de Sevilla, haciéndole hincapié de la delicada cuestión que se planteaba, por cuanto que por un lado había una petición expresa de anonimato en la remitente, pero por otro lado nos encontrábamos con que la chica pudiera estar atravesando un momento delicado que

podría desembocar en una situación límite en el plano personal con consecuencias totalmente indeseables.

De ahí que estimábamos de vital importancia que los expertos de que dispone la Administración educativa para este tipo de problemáticas (psicólogos, orientadores, etc.), tomasen inmediatamente cartas en el asunto, y fueran conocedores de la situación, para que encauzasen la cuestión desde el punto de vista profesional, y desde esa consideración, y con las debidas cautelas que el tema exigía, adoptasen las medidas que considerasen más convenientes en orden, no sólo a intentar solucionar el problema escolar de la chica, sino fundamentalmente, y lo que era prioritario, para evitar un desgraciado desenlace.

Poco después se recibió un escrito de la Delegación Provincial de Sevilla en el que se nos informaba detalladamente de las actuaciones realizadas en el presente asunto, en aras a prevenir la posibilidad de que la interesada pudiese hacer realidad sus amenazas de suicidio.

Las investigaciones habían sido realizadas con el sigilo y la delicadeza que el asunto demandaba y de las mismas parecía deducirse que tal posibilidad era en ese momento remota y que, además, el problema de la alumna podría desaparecer para el siguiente curso al producirse diversos cambios en el personal del centro.

## XIII. Salud.

En este apartado de la salud en los menores, destacaremos dos grupos de problemas que se nos ha presentado a lo largo del ejercicio siendo, el primero de ellos el relativo a los trastornos alimentarios, y en concreto el de la anorexia, enfermedad cuya prevalencia en la última década viene dándose en determinadas menores de entre 13 y 18 años, cuestión sobre el que esta institución ha tenido tres expedientes: *queja 98/862*, *queja 98/4137* y *queja 99/1166*.

Los trastornos de alimentación en los que se incluye la anorexia y la bulimia, son de hecho, problemas de salud pública que provocan preocupación en la sociedad, las familias afectadas y en la Administración sanitaria, siendo la anorexia el trastorno de conducta que más interés ha venido despertando.

De los múltiples factores que contribuyen a la etiopatogenia de los Trastornos de Conductas Alimentarias (genéticos, de vulnerabilidad biológica, de personalidad, familiares, socioculturales), los más determinantes son los socioculturales, lo cual explicaría precisamente el cambio producido en la clínica y forma de presentación estas enfermedades. No solamente la sobrevaloración que del aspecto físico hace nuestra sociedad actual, con paralela pérdida de relevancia de otros valores, sino también la modificación de hábitos alimentarios, la pérdida de entidad de la familia como elemento contenedor y favorecedor de comunicación, la acción nociva de los medios de comunicación y más recientemente la excesiva y casi siempre mal hecha divulgación de esta problemática, favoreciendo una cierta «moda de la anorexia», utilizándose el trastorno alimentario por muchas adolescentes como forma de autoafirmación y rebeldía frente a figuras de autoridad, sobre todo parentales.

La anorexia y la bulimia son enfermedades multicausales en cuya génesis confluyen condicionantes socioculturales que actúan como factores desencadenantes, cuya población de riesgo es sobre todo la mujer joven, la adolescente, aquella que hace dieta para adelgazar sin control médico.

Estas enfermedades surgen principalmente en países desarrollados, observándose también su aparición en aquellas culturas que han experimentado un proceso de occidentalización con desplazamiento de algunos valores sociales existentes por otros establecidos por la cultura de masas y del consumismo, exaltando la cultura del cuerpo y del éxito, favoreciendo el estereotipo de la extrema delgadez.

La incidencia de estas enfermedades así como su presencia en los medios de comunicación motivó la constitución en el ámbito

estatal de una mesa sectorial sobre trastornos de alimentación, en la que se desarrollaron una serie de actuaciones en el ámbito asistencial, de la educación para la salud y la promoción de hábitos de vida saludable. Igualmente en el Senado se creó en el seno de la Comisión de Educación y Cultura una Ponencia sobre los condicionantes extrasanitarios de la anorexia y la bulimia, que, entre otras recomendaciones, recoge la de impulsar la puesta en marcha y desarrollo de un Pacto Social contra la anorexia y la bulimia coordinado por el Ministerio de Educación y Cultura en colaboración con las CC.AA., en el que participen los Ministerios afectados, así como todos los sectores implicados, con la finalidad de alcanzar compromisos firmes para que los condicionantes socioculturales dejen de ser una amenaza para la salud de los jóvenes en cuanto a trastornos de la alimentación.

Entre los acuerdos importantes a incluir en el citado Pacto Social señala el informe de la Ponencia como prioritarios:

- Que las tiendas ofrezcan una variedad de tallas acorde a la población a la que van dirigidas y velen por el cumplimiento de lo exigido en el R.D. 1468/88 de 2 de diciembre, que aprueba el Reglamento de etiqueta, presentación y publicidad de los productos industriales destinados a su venta directa a los consumidores y usuarios.

- Que el peso y la talla no sirva de criterio para aceptar o despedir a alguien en un trabajo.

- Que los creativos publicitarios y los creadores de moda no utilicen la imagen de la mujer con un peso claramente inferior a unos límites saludables y fomenten nuevos modelos corporales más acordes con la realidad.

- Fomentar el rigor en el autocontrol en los medios de comunicación, publicistas, anunciantes, así como en los directores de programas y series televisivas, según la Ley 22/1999, de 7 de junio que incorpora la Directiva 89/552/CEE, sobre coordinación de disposiciones relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Asimismo, se insta a la debida aplicación de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de publicidad y de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de los consumidores y usuarios.

- Evitar la aparición de dietas en publicaciones y programas destinados a menores de 18 años. En el caso del resto de medios de difusión destinados a adultos, las dietas aparecerán avaladas por nutricionistas y médicos, acompañados por su número de colegiado y en Secciones de Salud bien especificadas.

- Aplicación rigurosa del Real Decreto sobre publicidad engañosa y «productos milagro», RD 1907/1996, de 2 de agosto, sobre publicidad y promoción comercial de productos, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria.

- Promover campañas de prevención e información de anorexia y bulimia dirigidas a padres, AMPAS, monitores deportivos y de campamentos y responsables de asociaciones juveniles y de centros de información juvenil, encaminadas a formarles en el reconocimiento y detección precoz de los síntomas de alarma y en la modificación de la conducta de riesgo en los jóvenes. Evitar siempre que estas Campañas se dirijan a la juventud directamente por el «efecto rebote» que conlleva.

- Promover campañas dirigidas a los jóvenes que pongan de manifiesto la importancia de una alimentación adecuada, los hábitos de vida saludable y valoración de la propia autoimagen.

- Que los organismos de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres organicen jornadas de sensibilización e información dirigidas a las asociaciones de mujeres.

En lo que respecta a Andalucía, esta Institución a través de la *queja 98/862*, *queja 98/4137* y *queja 99/1166* tuvo ocasión de conocer, entre otros el Programa Asistencial para la atención a los Trastornos de la Conducta Alimentaria (TCA) en el Área de Salud Mental de Córdoba, que estableció entre el Área de Salud Mental y el Servicio de Endocrinología una Unidad Funcional para el abordaje específico de los Trastornos de la Conducta Alimentaria, Unidad que está constituida principalmente por cuatro tipos de dispositivos: Unidad de Salud Mental Infantil, Equipo de Salud Mental de Distrito, Servicio de Endocrinología y Unidad de Salud Mental del Hospital Reina Sofía, y cuyas funciones son las siguientes:

#### A) Unidad de Salud Mental Infante-Juvenil

a) Atiende todos los Trastornos de Conducta Alimentaria de 0 a 18 años en régimen ambulatorio.

b) Atiende las interconsultas hospitalarias.

c) Programa de enlace con Servicio de Endocrinología.

d) Programa y coordina todas las altas hospitalarias de TCA con el Servicio de Endocrinología continuando la atención ambulatoria de todos los pacientes menores de 18 años.

e) Programa y coordina con el Servicio de Endocrinología las altas hospitalarias de los pacientes mayores de 18 años decidiendo, según el caso, su atención en la Unidad de Salud Mental Infante Juvenil o la derivación programada a su correspondiente Equipo de Salud Mental.

f) Se coordina con los Equipos mediante las reuniones mensuales USMIJ-ESMD.

#### B) Unidad de Salud Mental de Distrito

a) Atiende todos los casos de TCA derivados por Atención Primaria.

b) Deriva a la USMIJ todos los casos menores de 18 años, que tras su estudio resuelve coordinadamente con el ESMD:

- Atención exclusiva en USMIJ.

- Derivación programada a su ESMD para su tratamiento con apoyo de USMIJ.

- Atención exclusiva en ESMD.

c) Programa con la coordinación de USMIJ los ingresos hospitalarios en el Servicio de Endocrinología de aquellos TCA sin criterios de ingreso en la Unidad de Salud Mental.

d) Programa directamente con la Unidad de Salud Mental los ingresos de aquellos pacientes que se atengan al siguiente criterio: TCA según CIE-10 con alteraciones psiquiátricas importantes tales como depresión severa, ideación autolítica o graves trastornos de conducta.

e) Puede realizar consulta telefónica de casos cualquiera sea su edad con la USMIJ.

f) Asume las altas de los pacientes de su distrito ingresados en al Unidad de Salud Mental

#### C) Unidad de Hospitalización Psiquiátrica

a) Atiende los TCA con alteraciones psiquiátricas importantes tales como depresión severa, ideación autolítica o graves trastornos de conducta.

b) La terapia nutricional será atendida por el Servicio de Endocrinología.

c) Tras el alta hospitalaria deriva los menores de 18 años a la USMIJ y los mayores a su ESMD.

#### D) Servicio de Endocrinología

a) Atiende a los pacientes con TCA con criterio de ingreso por su estado de desnutrición severa y sin alteraciones psiquiátricas asociadas de consideración.

b) En todos los casos funcionará el programa de enlace con USMIJ.

c) Las altas hospitalarias serán programadas y coordinadas con la USMIJ.

#### E) Programa de Enlace

a) Existe un teléfono de contacto directo entre el servicio. Endocrinología y la USMIJ.

b) Programación coordinada de altas e ingresos.

c) Interconsultas ambulatorias de ambos dispositivos a requerimiento de cualquiera de las partes.

d) Atención psiquiátrica y psicológica continuada para los pacientes y su familia desde el inicio del ingreso.

e) Reuniones bimensuales de coordinación.

f) Sesiones clínicas conjuntas y trabajos de investigación.

Por último hay que señalar que en relación a estas quejas tuvo también ocasión, esta institución, de conocer el "Guión-Protocolo de atención a la anorexia y a la bulimia" fruto de unas Jornadas sobre la asistencia a estas enfermedades, guía que ha servido para que cada Área elabore su protocolo con arreglo a sus peculiaridades.

Una vez conocido el dispositivo tipo previsto para la atención de los TCA, entendemos que la actividad de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz debe ir encaminada a comprobar la efectiva implantación del mismo en todo el territorio de nuestra Comunidad Autónoma, así como a analizar su eficacia en cada caso concreto.

Necesitamos conocer la medida de la efectividad de los medios así organizados, y consideramos que sólo a través del análisis de supuestos individualizados podrá calibrarse la realidad de la asistencia. Es por ello que con este objeto nos hemos permitido cerrar las quejas antes mencionadas, emplazando fundamentalmente a la Asociación reclamante para que, apartándonos de un planteamiento genérico de la cuestión, nos presente casos particulares que pongan en entredicho la prestación sanitaria debida, procediendo a partir de entonces a estudiar si la actuación de la Administración Sanitaria ha podido producir vulneración de derechos.

Por otra parte, dejando a un lado estos específicos problemas de salud que como hemos visto se manifiestan frecuentemente en la edad adolescente, y el análisis de los dispositivos que se ponen al servicio de los mismos, no podemos dejar de observar a través de las quejas que recibimos, que la relación de los menores con los servicios sanitarios presenta una problemática muy particular, de manera que no siempre existe una buena correspondencia entre las demandas de esta población y el conjunto de prestaciones que constituye la oferta asistencial.

Y es que los niños son objeto de tratamiento y consideración diferenciados por parte de la organización asistencial. No sólo existen profesionales especializados en la salud infantil, que aparecen exclusivamente dedicados a la atención de esta población, sino que se cuentan numerosos programas dedicados al diagnóstico temprano y al seguimiento de las enfermedades en esta etapa. Dicha asistencia especializada e intensa propicia una importante relación médico/paciente, hasta el punto de que el pediatra se convierte en un pilar relevante de la vida del niño desde su edad más temprana.

No es extraño por ello que desde muchas poblaciones andaluzas se solicite insistentemente la presencia de pediatras, incluso a pesar de que en principio no cuentan con la población infantil que a estos efectos se precisa, pues demandan una atención cercana y accesible, que permita instaurar la confianza necesaria con el facultativo, y haga innecesarios los desplazamientos a otros centros.

Si importante resulta esta distinción en el ámbito de la atención primaria, tanto más acuciantes se manifiestan estas peculiaridades en el terreno de los centros hospitalarios.

El principio que inspira la asistencia en los mismos es el de la separación de la asistencia pediátrica respecto de la de adultos, de

manera que el niño conviva sólo con niños, y su paso por el hospital altere lo menos posible su vida normal.

En este punto resulta incluso frecuente que las unidades destinadas a menores se inserten en estructuras físicamente separadas, de forma que puedan entrar y salir al edificio de manera independiente, tengan un área de urgencias propio, permitan el constante acompañamiento de los padres o familiares, y cuenten con medios de enseñanza y esparcimiento.

En este orden de cosas hemos podido conocer a través de alguna de las quejas recibidas, que el incumplimiento de estas condiciones también genera la denuncia de los que lo padecen.

Así nos encontramos con que en una se reclama contra el hacinamiento de los niños en un ala de pediatría de un centro hospitalario, de manera que la conjunción de patologías que resultan incompatibles en una misma habitación, genera el riesgo de infecciones cruzadas. Lo mismo ocurre cuando se hospitaliza a los niños en unidades no pediátricas, y son atendidos por personal que atiende también adultos, al tiempo que la convivencia con aquéllos les obliga a presenciar situaciones que les resultan impactantes y no del todo agradables.

Uno de los principales retos que en este ámbito se plantea es el de la especialización dentro de la propia especialidad. Es decir que los pediatras han comenzado a evidenciar la necesidad de especializarse a su vez en función de la naturaleza de los padecimientos. Hay que tener en cuenta que en la actualidad nos encontramos con afectaciones de carácter crónico que atañen a un número significativo de niños. Pensamos en enfermos crónicos cardiopatas, oncológicos, o nefrológicos, que tienen un elevado índice de ingresos hospitalarios y están exigiendo un tratamiento diferenciado.

Sin embargo quizás es la llamada a un progresivo aumento de la edad pediátrica, la que recibe más adhesiones. A la vista del relato de algunas quejas presentadas ante la Institución, hemos podido constatar que la superación de la barrera cronológica que determina el fin de la asistencia pediátrica ocasiona no pocas inconveniencias para los adolescentes y sus padres. De pronto de manera drástica desaparece todo un modelo de asistencia hasta cierto punto "privilegiado" y el joven se inserta en el esquema asistencial "común". La pérdida de la especial protección de la que hasta ese momento disfrutaba puede resultar traumática en una edad de por sí conflictiva.

Estos aspectos han venido a ponerse de manifiesto en la *queja 99/1676*, en la que una Asociación de padres de niños con cardiopatías congénitas ha llamado nuestra atención acerca de las dificultades que atraviesa la asistencia de sus hijos cuando al cumplir los 14 años comienzan a ser atendidos en el Hospital General.

Explican que las características de las enfermedades que afectan a sus hijos las hacen merecedoras de un diagnóstico preciso y precoz, y un tratamiento a veces urgente y decisivo, por lo que casan mal con las listas de espera, la demora en obtener resultados de las pruebas, la ubicación accidental en los pasillos, y en definitiva una serie de elementos reveladores de la dinámica que usualmente acompaña a la asistencia de adultos.

Por ello propugnan que se tutele estrechamente este "salto", creando la figura de un coordinador que ejerza de enlace con los especialistas de adultos, transmitiéndoles toda la información relativa a cada paciente, e introduciéndoles en las particularidades que estas patologías presentan en los menores, pues aquéllos no se encuentran generalmente familiarizados con las mismas.

Demandan la creación de una unidad de adolescentes que aparezca exclusivamente dedicada a la revisión y seguimiento de los pacientes en esta edad, y un reconocimiento concreto de la prolongación de la asistencia pediátrica entre los 14 y los 18 años.

Dado que aún no hemos recibido la respuesta administrativa a la resolución que en este asunto emitió la Institución, y con el objeto de presentar conjuntamente nuestras sugerencias y la medida adoptada por el hospital afectado, consideramos conveniente diferir al próximo año el reflejo de ambas en este Informe Anual al Parlamento.

## SECCIÓN CUARTA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS

De conformidad con lo establecido en el artículo 32.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución, en esta Sección se pretende dar cuenta al Parlamento de cuáles han sido las quejas que no han podido ser admitidas a trámite, y describir los motivos por los que el Defensor del Pueblo Andaluz no puede promover a investigación distintos escritos de muy variada índole que presentan los ciudadanos. Esos escritos pueden ser calificados como no admisibles, en un sentido amplio, o bien remitibles al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales u otros Comisionados Autonómicos para que sean estos órganos quienes puedan conocer, en el ámbito de sus respectivas competencias, las peticiones planteadas.

En cualquiera de ambos supuestos, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz procura hacer valer en todo momento su naturaleza de promotora de los derechos constitucionales de los ciudadanos, informando a los interesados sobre las vías adecuadas para hacer valer sus pretensiones, aún cuando el cauce de la formulación de escrito de queja ante este Comisionado, no fuera procedente.

Por último, y siguiendo la sistemática de Informes anteriores, significar dos cuestiones a tener en cuenta para la lectura de esta Sección: la primera de índole formal, para aclarar que esta parte del Informe se divide en el relato de las quejas que han sido remitidas ante instituciones similares (desarrollada por las distintas Áreas en las que se organiza la Institución) y las quejas que han de ser rechazadas (cuya exposición se detalla mejor según los distintos motivos establecidos por la Ley 9/1983 para determinar su no admisión).

La segunda cuestión consiste únicamente en remitir al lector a cotejar este desarrollo más explícito con los datos estadísticos, que se ofrecen en el Anexo final del Informe, y que, confiamos, ayuda a completar con detalle y rigor “aquellas quejas que han sido rechazadas y sus causas”, como establece el ya citado artículo 32.1 de nuestra Ley reguladora.

### I. De las quejas remitidas a otras instituciones similares.

Como se ha señalado, la finalidad de este apartado es ofrecer con una intención ejemplificada, más que íntegra, aquellas quejas que por el juego de competencias escapan de la esfera de actuación del Defensor del Pueblo Andaluz, pero que pueden ser conocidas por el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales o bien, ocasionalmente, por otros Comisionados Autonómicos. Esta gama de quejas se detallan agrupadas, en este caso, por las distintas materias a las que afectan. Baste indicar que el número total de quejas remitidas ha sido de 324, EL 3,39% menos que el año anterior, 317 ante el Defensor y 7 ante Comisionados Autonómicos, cuyo detalle se expone a continuación:

#### ÁREA DE GOBERNACIÓN Y PRESIDENCIA.

Del Área de Gobernación y Presidencia se trasladaron sesenta quejas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Los interesados de las quejas que se indican –todos ellos funcionarios interinos del Ministerio de Justicia– solicitaron la aplicación de un sistema de concurso-oposición para el acceso a la condición de funcionarios de carrera dentro de un marco del proceso de consolidación de empleo temporal, como así se ha reconocido, regulado y aplicado a favor de los funcionarios interinos de otros Departamentos de la Administración del Estado: *queja 99/803, queja 99/804, queja 99/805, queja 99/806, queja 99/807, queja 99/810, queja 99/811,*

*queja 99/812, queja 99/837, queja 99/877, queja 99/1065, queja 99/1135, queja 99/1260, queja 99/1537 y queja 99/1539.*

Los expedientes sancionadores por multas de tráfico, instruidos por varias Jefaturas Provinciales de Tráfico incoados a vecinos de la Comunidad autónoma motivaron la *queja 99/9, queja 99/229, queja 99/1279, queja 99/1572, queja 99/1896, queja 99/2352, queja 99/3169, queja 99/3217, queja 99/3366, queja 99/4018 y queja 99/4327.*

En la *queja 99/1845* un emigrante andaluz en Suiza denunciaba que a consecuencia de los errores administrativos del Consulado General de España no pudo ejercer su derecho al voto en las Elecciones Municipales de 1999.

En la *queja 99/3655* el Alcalde de la localidad de Zahara de la Sierra (Cádiz), comunicaba que no se veía en la citada población la programación de las distintas cadenas de TV que utilizan la red de Retevisión, debido a la interferencia de otras señales de emisión.

Y, en la *queja 99/2430* una vecina de Rota (Cádiz) nos exponía la situación familiar como consecuencia de la falta de empleo y los pocos meses que se le contrata en el Organismo de Correos.

#### ÁREA DE URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES.

La *queja 99/251* la presentaron varias reclamantes, propietarias de viviendas a construir en ejecución del Plan Parcial 2 "Coto Mulera" de Ubrique, mostrando su preocupación por el hecho de que sus viviendas construidas por la Empresa Municipal PROUVISA, se encontraban en zona de policía del Arroyo Barrida y temían que, en caso de no ejecutarse las obras complementarias del trasvase Guadiaro-Majaceite, no quedarán debidamente garantizadas las condiciones de seguridad de sus viviendas. Indicaban que habían realizado diversas gestiones al respecto ante el Ayuntamiento de Ubrique y la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, a fin de que se les ofrecieran garantías, pero estas gestiones habían resultado infructuosas.

Dado que las obras complementarias a las que aludían las reclamantes correspondía ejecutarlas, al parecer, a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, dependiente de la Administración General del Estado, remitimos la queja al Defensor del Pueblo Estatal, aunque transmitimos a éste nuestra preocupación por ese problema, que afecta a un gran número de ciudadanos de la zona y que carecían de información sobre la fecha en que se procedería a la ejecución de las obras complementarias del trasvase Guadiaro-Majaceite y cuya necesidad nos parecía incuestionable. Después de las inundaciones del pasado año, los vecinos podrían verse obligados, de nuevo, a padecer, en caso de intensos temporales de lluvias, riesgos y daños como los sufridos en aquella ocasión. Creemos que la Administración debe asumir un compromiso serio en orden a la ejecución de estas obras complementarias a las del Traspase Guadiaro-Majaceite, para que la mejora que el mismo supone, no conlleve otros daños por inundaciones que, antes de dicho trasvase, no se producían.

La *queja 99/3263* la presentó el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Carrión de los Céspedes (Sevilla), trasladándonos su preocupación por los avatares que se estaban sucediendo en la eliminación del paso a nivel situado en el punto kilométrico 45/001 de la carretera de acceso a dicha localidad. Afirmaba que, a pesar de que el 2 de febrero de 1998 fue anunciado el concurso público para adjudicar tanto el proyecto de obra como su ejecución, aún no habían dado comienzo estas obras, tan necesarias, que eliminarían este peligroso



paso a nivel. Añadía que se había cumplido con creces el plazo establecido para el comienzo de las obras y su terminación.

Su preocupación principal era que, ante la negativa de un único propietario a vender por el precio que había ofrecido Renfe al resto de los propietarios, se hallara el expediente en el Ministerio de Fomento para tramitar su expropiación, lo que determinaría una importante dilación. Pedía una intervención urgente para acelerar los trámites del procedimiento de expropiación y que se pudiera proceder de la urgente ocupación de los terrenos y comenzar las obras.

Dado que los organismos afectados en este caso eran de la Administración General del Estado, Ministerio de Fomento, remitimos la queja al Defensor del Pueblo Estatal, aunque le transmitimos que compartíamos plenamente la preocupación expresada por el Alcalde-Presidente, por cuanto, con ocasión de la elaboración del Informe Especial sobre Pasos a Nivel en Andalucía, tuvimos ocasión de conocer la peligrosidad que supone este paso a nivel y la conveniencia de su pronta eliminación, por tener un momento AT de 33.420, al transitar diariamente, en el periodo en que se elaboró el Informe, unos dos mil vehículos por la carretera (competencia de la Diputación Provincial) y 16,71 trenes por la vía. Por ello, solicitábamos al Defensor del Pueblo que realizara cuantas gestiones estimara necesarias en orden a que las obras de eliminación del mencionado paso a nivel pudieran comenzar a la mayor brevedad posible.

En la *queja 99/3901*, el interesado nos exponía que en su población existía una oficina de Correos que, desde hacía un par de meses, venía prestando un servicio inadecuado, motivado por la decisión de la dirección de la misma de recortar el servicio que se venía prestando. Con motivo de esta decisión, sólo disponían del servicio de oficina durante dos hora, lo que motivaba que, en numerosas ocasiones, tuvieran que desplazarse al municipio de Linares, que dista siete kilómetros del suyo, para realizar determinados trámites postales, mucho más cuando la mayoría de la población estaba formada por personas mayores, con dificultades de movilidad y económicas para el desplazamiento. También se venía produciendo un considerable retraso en el reparto del correo normal, paquetes postales y giros.

#### ÁREA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.

Durante el año 1999 se han remitido veinticinco quejas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales. La mayoría de estas quejas tenían como denominador común la denegación por parte del Ministerio de Educación y Cultura de becas de estudio, entre las que podemos citar la *queja 99/646*.

En esta queja el interesado nos manifestaba que le había sido denegada su solicitud de beca para su hijo de cuatro años de edad. Nos decía el interesado que el Ministerio de Educación y Cultura había desestimado su solicitud por "superar renta protegible para concesión de becas" y explicaba el interesado que esto es debido a que durante el año 1997, se le pagó una indemnización por accidente de trabajo en cuantía de 2.822.400 ptas., equivalente a 24 mensualidades.

Así pues, siendo competencia del Defensor del Pueblo Estatal la cuestión planteada por el interesado en queja, dimos traslado a dicha Institución.

#### ÁREA DE MEDIO AMBIENTE.

En el año 1999, dentro del Área de Medio Ambiente, se han remitido un total de 6 quejas al Defensor del Pueblo Estatal, de entre las que destacamos la *queja 99/3964*, promovida por la Asociación para la Defensa del Río Castril, en la que se exponen los motivos de oposición al trasvase de aguas del citado Río a la Comarca de Baza-Huésca en Granada.

#### ÁREA DE JUSTICIA.

Un total de 40 quejas del Área de Justicia se remitieron al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y algunas otras fueron remitidas a otros Comisionados Parlamentarios autonómicos, entre éstas la *queja 99/202* al Ararteko vasco, sobre una reclamación judicial de indemnización por accidente; la *queja 99/1877*, sobre supuestas dilaciones en un procedimiento judicial seguido en un Juzgado de Las Palmas, que fue remitida al Diputado del Común de Canarias; como, asimismo, la *queja 99/3259*, afectante a un Juzgado de Tenerife y la *queja 99/3386*, por dilaciones en un Juzgado catalán que fue remitida al Sindic de Greuges.

Entre las quejas afectantes a diversos Ministerios señalaríamos las correspondientes al Ministerio del Interior referidas a cuestiones penitenciarias que por su peculiaridad no pueden ser atendidas por nosotros en régimen de colaboración, como las que afectan a grupos de delincuencia organizada o a centros penitenciarios situados fuera de Andalucía, como, a título de ejemplo, la *queja 99/327*, sobre el centro penitenciario de Cáceres, la *queja 99/888* y la *queja 99/1925*, del centro penitenciario de Badajoz o la *queja 99/1632*, del centro penitenciario Ocaña II.

Al Ministerio de Asuntos Exteriores correspondieron la *queja 99/1808* y la *queja 99/2389*, sobre mal funcionamiento de algunos consulados en el Reino Unido y Marruecos, la *queja 99/1740* remitida por un ciudadano marroquí minusválido que, entre otras cuestiones, se quejaba de dilaciones en su expediente de nacionalidad española, o la *queja 99/2020* relacionada con la embajada española en Senegal.

También han sido varias las quejas remitidas por afectar al Ministerio de Defensa, aunque en menor número que otros años. Entre ellas una afectante al Instituto Social de las Fuerzas Armadas -*queja 99/2558* sobre negación de asistencia sanitaria a un discapacitado- o la *queja 99/2563* sobre prórroga militar de incorporación a filas.

#### ÁREA DE TRABAJO.

Dentro del Área de Trabajo se han remitido en el presente año aproximadamente el 9% de las quejas recibidas, casi todas por afectar al Instituto Nacional de la Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en asuntos de acentuada complejidad en los que era necesario examinar los expedientes administrativos o que pudieran ser susceptibles de formular alguna recomendación. También se han remitido algunas afectantes a convenios internacionales de Seguridad Social.

Entre ellas señalamos las siguientes:

La *queja 99/473* formulada por una viuda ante la discrepancia con la actuación del Instituto Nacional de la Seguridad Social en su caso: resultaba que cuando falleció el que fuera su ex-marido, solicitó la pensión de viudedad, pensión que le fue reconocida y abonada puntualmente. Transcurridos unos años, aparece una segunda esposa de la cual la interesada desconocía su existencia, quien también solicita al INSS la pensión de viudedad por los años de convivencia con su marido. A pesar de que la primera esposa demuestra que el segundo matrimonio fue nulo porque cuando se contrajo aún no estaba disuelto el primero, el INSS reconoció el derecho de la segunda mujer a percibir la pensión de viudedad, solicitando a la interesada el reintegro de las cantidades que había percibido indebidamente.

Entre las afectantes a Convenios Internacionales citaríamos la *queja 99/905*, referida a un trabajador español en Marruecos y la *queja 99/3817* referida al Convenio entre España y Australia.

El grupo más numeroso entre las remitidas corresponde a quejas sobre cotizaciones de Seguridad Social siendo una de las más significativas la *queja 99/3715* en la que exponía el interesado, en su día trabajador autónomo, que aunque se dio de baja en la licencia fiscal

que amparaba su actividad, no lo hizo en el Régimen correspondiente de la Seguridad Social, por lo que fue generando un cuantioso débito en concepto de cuotas mensuales no abonadas que posteriormente le ha sido reclamado.

Ello había repercutido también en una merma de la pensión de jubilación que solicitó en su día.

Si respecto de esto último había obtenido una sentencia favorable por parte del Juzgado de lo Social, que consideró que la existencia de una deuda pendiente no debía minorar el importe de su pensión, en lo tocante a dicha deuda la sentencia dictada por el Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía, al que se dirigió, fue desfavorable a sus argumentos de que la baja en licencia fiscal implicaba la imposibilidad de devengar cuotas de seguridad social, hubiera comunicado a este organismo o no la baja en el régimen correspondiente.

Sin embargo, lo que el Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía mantiene es que no debían primar los criterios formalistas respecto de los efectos de la baja en Seguridad Social, por lo que la falta de presentación de la baja, aunque conlleve una presunción de que se ejerce la actividad, puede ser destruida con prueba suficiente de que dicha actividad no se ha estado ejerciendo, lo que, según la sentencia recaída, en este caso no sucedía, ya que el interesado se limitó a acreditar dicho cese mediante la presentación de la baja en licencia fiscal, sin aportar ninguna otra prueba que lleve a la convicción del Tribunal que efectivamente no realizó actividad alguna desde que la presentó.

#### ÁREA DE COORDINACIÓN Y ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS.

A lo largo de 1999, en relación con las materias afectantes a la actuación de las Administraciones Tributarias, se han remitido al Defensor del Pueblo un total de 88 expedientes de queja; los supuestos más habituales que se plantean en estas reclamaciones versan sobre actuaciones de organismos dependientes de la Administración Central del Estado que provocan la queja de distintos contribuyentes afectados.

Tales actuaciones afectan, de manera más reiterada, a procesos recaudatorios en los que interviene la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). Así, podemos citar la *queja* 98/4335, *queja* 98/4340, *queja* 99/238, *queja* 99/862, *queja* 99/1391, *queja* 99/1642, *queja* 99/1643, *queja* 99/2152, *queja* 99/2593, *queja* 99/3806 y la *queja* 99/3822, por la actuación de la Agencia para el pago de diversas sanciones, principalmente en materia de tráfico.

En otros supuestos, remitidos igualmente a la Institución Constitucional, se planteaban diversas cuestiones relativas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Es el caso expuesto en la *queja* 99/262 en la que se solicitaba un tratamiento fiscal más ventajoso para las personas con discapacidad; la *queja* 99/432 por retrasos en las devoluciones del IRPF; la *queja* 99/3373 y *queja* 99/2003 discrepantes con el régimen de deducciones del impuesto por hijos a cargo; la *queja* 99/2169 por la liquidación complementaria debida a ingresos no declarados; o la *queja* 99/1448 contra el pago de una multa por presentar con retraso la declaración.

Tuvieron la misma remisión distintas quejas que afectaban al propio funcionamiento de los Centros de Gestión Catastral, como los expedientes: *queja* 99/316, *queja* 99/677, *queja* 99/2643, *queja* 99/3723, *queja* 99/3407 y la *queja* 99/4211. Entre este grupo de quejas, destacan las de un numeroso colectivo de ciudadanos (*queja* 99/1596 y siguientes) de Jaén ante el desigual resultado que obtuvieron frente a las reclamaciones dirigidas al Tribunal Económico-Administrativo Regional, con sede en Granada, y que impugnaban las nuevas valoraciones realizadas en la revisión catastral de la ciudad.

Sin perjuicio de la remisión ante el Defensor estatal, esta Institución sí consideró oportuno trasladar al Ayuntamiento de Jaén y a la Gerencia Territorial del Catastro de dicha provincia nuestra preocupación por la situación creada, al objeto de que se impulsaran las medidas necesarias para ofrecer la solución legalmente prevista y evitar una situación ciertamente confusa y de difícil comprensión para un significativo colectivo de ciudadanos afectados. Entre otras consideraciones, exponíamos a sendos organismos:

“Esta Institución es consciente de la problemática planteada con las contradictorias resoluciones del TEARA y de la situación en que se encuentra la Gerencia Territorial del Catastro y el Ayuntamiento de Jaén en orden al cumplimiento de las mismas y de las reclamaciones de los interesados, cuyo valor catastral es modificado, o no, según la correspondiente resolución del TEARA, a pesar de que su reclamación tenía idéntico contenido.

Sin perjuicio del tratamiento jurídico que la cuestión suscite entre los organismos competentes, hemos de coincidir con la comprensible perplejidad de estos ciudadanos quienes, a falta de mayores explicaciones, contemplan un resultado denegatorio y diametralmente opuesto a sus intereses, frente a unos mismos argumentos que, en cambio, en otros muchos expedientes han tenido la complacencia de una resolución estimatoria.

En todo caso, consideramos que la cuestión de una correcta determinación del valor catastral –y las consecuencias que se pueden derivar en caso de que el determinado para cada bien inmueble no sea el que legalmente corresponda– es un factor que afecta, en mayor o menor medida, a todas las Administraciones Públicas, estatal, autonómica y local.

Y así, sin ánimo de ser exhaustivos a la hora de evaluar las consecuencias de la fijación del “valor catastral”, podemos señalar que, en el caso de la Administración del Estado, el artículo 34 b) de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas, ordenaba computar, como rendimiento íntegro del capital inmobiliario en el caso de inmuebles urbanos que no estuvieran arrendados o subarrendados, el 2% o el 1,10%, según los casos, del valor catastral que tuviera asignado. En términos similares la nueva Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas y Otras Normas Tributarias, en su artículo 71, ordena imputar como rentas inmobiliarias, en el supuesto de bienes inmuebles urbanos, el 2% o el 1,1% del valor catastral, según los casos.

Por su parte, en el caso de las Comunidades Autónomas, el artículo 10 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, cuyo rendimiento está cedido a las Comunidades Autónomas por las Leyes 30/1983 y 14/1996, señala que los bienes de naturaleza urbana o rústica se computarán por el mayor valor de los tres siguientes: el valor catastral, el comprobado por la Administración a efectos de otros tributos o el precio, contraprestación o valor de la adquisición.

Del mismo modo, en el caso de las Entidades Locales, la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en su artículo 64 identifica la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles con el valor catastral de los mismos, y en el artículo 108.3 referente al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, señala que el valor de los terrenos en el momento del devengo será el que tenga fijado en dicho momento a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Lo expuesto es sólo una muestra de la importancia del valor catastral en nuestro sistema tributario y de cómo su

correcta determinación y las resoluciones que sobre el mismo se adopten y las actuaciones que se realicen, pueden afectar a todas las Administraciones Públicas. Podemos decir, por tanto, que, sin perjuicio de los aspectos competenciales, las consecuencias de la fijación de estos valores catastrales van más allá, no sólo del interés patrimonial de los propios ciudadanos, sino que alcanzan también a los recursos de las distintas Administraciones Públicas que sirven sus intereses.”

Finalmente, obtuvimos puntual información del Ayuntamiento de Jaén, así como de la Dirección General del Catastro en el que se finalizaba su escrito manifestando que *"La Dirección General, con el fin de restablecer el principio de igualdad de todos los ciudadanos afectados, ha promovido la declaración de lesividad de todas las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos que en algún momento se han apartado del criterio que consideramos ajustado a la normativa técnica de valoración catastral, y que se encuentra respaldado ahora por el propio TEAC"*.

Habiéndose informado por el Defensor estatal de tales cuestiones a los propios interesados, procedimos finalmente al archivo de los expedientes.

#### ÁREA DE SALUD.

En lo que respecta al Área de Salud tuvieron que ser remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales un total de 14 quejas, al deducirse en todas ellas cuestiones que excedían de la competencia atribuida al Defensor del Pueblo Andaluz.

Entre los temas que motivaron la remisión de esas 14 quejas al Defensor Estatal destacamos las siguientes:

En la *queja 99/49* la interesada, enferma de cáncer de mama operada y tratada con quimioterapia adyuvante, nos exponía los distintos fracasos de estos tratamientos e intervenciones, situación que le obligó a solicitar oficialmente la importación de un nuevo medicamento utilizado en los EE.UU., con esperanzadores resultados, solicitud que le fue denegada por el Ministerio de Sanidad, cuestión que al afectar a la Administración del Estado fue remitida al DPE, recibiendo poco después contestación en el sentido favorable a las pretensiones de la interesada.

También en la *queja 99/1952*, la interesada, enferma de asma bronquial, solicita importar un medicamento de Alemania que tiene una composición idéntica a otro que existía en España que ha sido retirado de las farmacias. Al tratarse de una cuestión relativa al Ministerio de Sanidad se remitió al Defensor del Pueblo Español.

Para terminar este apartado, en la *queja 99/3701* el interesado nos traslada su denuncia relativa a la reciente entrada en vigor de la Ley 30/1999, de 5 de octubre, sobre selección y provisión de plazas de personal estatutario de los Servicios de Salud, en concreto sobre la valoración del conocimiento de la lengua oficial distinta del castellano en las respectivas Comunidades Autónomas, como criterio, entre otros, para la selección y provisión (art. 3, aptdo. h) de dicha Ley). Entiende el interesado que dicho criterio es discriminatorio y presuntamente inconstitucional. Al tratarse, por un lado de una cuestión abordada por el poder legislativo estatal, y por otro, corresponder al DPE los planteamientos de inconstitucionalidad de las disposiciones legales, se remite a éste la queja planteada.

#### ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES.

En el Área de Servicios Sociales, durante 1999 se han remitido 10 quejas al Defensor del Pueblo del Estado, de las que destacamos las cuatro más sobresalientes:

En la *queja 99/1201* el interesado nos expone la insuficiencia e injusticia que supone la actual regulación de la prestación familiar por hijo a cargo (art. 180 y siguientes de la Ley General de la Seguridad Social y normativa de desarrollo reglamentario), en relación a otras ayudas públicas, remitiendo la cuestión planteada al Defensor del Pueblo Estatal por tratarse de una normación de competencia estatal.

En la *queja 99/1395* y *queja 99/3493*, relativas al programa de termalismo social y a viajes del Imerso respectivamente, al tratarse de un organismo dependiente de la Administración estatal remitimos la misma al DPE.

Por último, en la *queja 99/1551* y *queja 99/4000*, relativas a traslado y acceso a la Once, al tratarse de temas de competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos.

#### ÁREA DE AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES.

Del Área de Ayuntamientos y Diputaciones un total de 5 quejas se remitieron al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, de entre las que destacamos la *queja 99/822* en la que se denuncia la precaria situación laboral de los Secretarios de Juzgados de Paz de localidades menores de 7.000 habitantes.

### II. De las quejas rechazadas y sus causas.

Como hemos señalado, el artículo 32.1 de nuestra Ley reguladora determina que el Informe Anual al Parlamento expondrá las quejas que han sido rechazadas y sus causas de no admisión. Estadísticamente, han sido 1.117 expedientes los que, por distintos motivos establecidos en la Ley, no han podido ser admitidos, lo que supone una disminución del 13% con respecto a las quejas no admitidas en el año anterior. A continuación se desglosan ordenadas por causas las quejas más ejemplificadoras de su rechazo.

#### 1. Quejas anónimas.

En el Área de Gobernación y Presidencia, ciento cincuenta y tres quejas han sido rechazadas por este motivo, de las que 152 denunciaban la ausencia de una normativa autonómica sobre Acampada Juvenil.

Por este motivo en el Área de Educación han sido dos las quejas rechazadas en el año 1999: *queja 99/1306* y *queja 99/4062*.

Con respecto al Área de Trabajo, a través de la *queja 99/2543*, su remitente denunciaba la existencia de supuestas irregularidades en una Escuela Taller, relativas a falta de personal docente y directivo que incluso había provocado la espera durante varios meses para iniciar el curso. El interesado rogaba expresamente el mantenimiento del anonimato sobre su identidad, al menos hasta que enviase nuevos datos, lo que finalmente no hizo.

En el Área de Salud sólo dos quejas han sido declaradas inadmisibles por esta causa, la *queja 99/696* y la *queja 99/697*, ambas relativas a contrataciones a tiempo parcial para sustituir plazas de personal médico del SAS.

Dentro del Área de Ayuntamientos y Diputaciones, rechazamos cinco quejas por esta causa en 1999, de entre las que destacamos la *queja 99/2880* en la que funcionarios municipales denunciaban retraso en el abono de sus salarios por el Ayuntamiento de Escacena del Campo (Huelva).

## 2. Falta de completar datos necesarios.

Siete fueron rechazadas por este motivo en el Área de Gobernación y Presidencia, de entre las que destacamos la *queja 99/2729* sobre la inestabilidad laboral de los funcionarios interinos de la Administración Autonómica.

En el Área de Educación han sido veintidós quejas las que en el año 1999, no se han admitido a trámite por no cumplimentar el interesado el requerimiento que le fue efectuado. De entre las quejas citadas merece destacar la *queja 99/2817*.

En esta queja la interesada, nos trasladaba el problema de una niña de 5 años de edad, que a pesar de ser escolarizada a principio de curso en E. Infantil de 4 años, en el mes de enero a solicitud del Director del Centro, fue adelantada de curso, es decir, pasó a E. Infantil de 5 años, debido a su alto grado de adaptación y su mayor desenvolvimiento que el resto de sus compañeros.

No obstante, y pese a finalizar el curso con total normalidad, el Orientador del centro determinó que no era procedente anticipar su ingreso en Educación Primaria, decisión esta con la que discrepaba la interesada por entender perjudicial “hacer repetir a la niña un curso para solventar la negligencia cometida al traspasarla de curso sin conocimiento de la Administración Educativa”.

Respecto al Área de Medio Ambiente, ha habido 5 quejas no admitidas por esta causa, de entre las que merece destacar la *queja 99/2653* sobre molestias por ruidos producidas por un Parque de Atracciones y la *queja 99/3056*, sobre denuncia de tala de árboles.

En el Área de Coordinación y Administraciones Económicas, dentro de la materia de Agricultura, no fueron admitidas la *queja 99/416* sobre un procedimiento de revisión de oficio, la *queja 99/687* sobre superficies computables para las ayudas del trigo, y la *queja 99/886* relativa a daños por lluvias y crecidas de ríos.

Referido a la materia tributaria, varios expedientes no pudieron ser admitidos al omitir los propios interesados los datos que resultaban imprescindibles para la tramitación de las quejas. Tal fue el caso de la *queja 99/936* en la que se reclamaba contra el embargo del sueldo para el pago de una multa de tráfico; al igual que la *queja 98/2562* por recaudación en materia de IVTM; la *queja 98/3655* en protesta por la exigencia de una tasa legal; la *queja 99/599* sobre disconformidad con la expedición de un certificado; la *queja 99/1061* relativa al IBI de una finca ya vendida o la *queja 99/1843* sobre comprobación de valores de una casa transmitida.

Tampoco pudieron ser admitidas la *queja 98/3590* respecto a discrepancias con el cobro de derechos de acometida en el suministro de agua; la *queja 99/1570* por la subida de las tarifas de agua; la *queja 99/1010* que reclamaba la falta de atención a las ayudas pedidas para la subvención de un invento; o la *queja 98/2752* por la supuesta instalación de radares por parte de un ayuntamiento.

En todas ellas, a pesar de nuestros requerimientos de los datos imprescindibles para la tramitación de las reclamaciones, no fueron completados por lo que nos vimos obligados, con expreso anuncio de la conclusión de actuaciones, a no poder tramitar finalmente las quejas.

En el Área de Salud, tres quejas han sido inadmisibles por esta causa, de la que destacamos la *queja 99/924*, en la que la interesada nos pide que intercedamos ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria para que suspenda la libertad condicional de su hijo ya que, según nos comenta, sigue consumiendo drogas y presenta una grave situación mental. Tras informarle sobre nuestras limitaciones a la hora de intervenir en el ámbito judicial y como quiera que el problema puede traslucir una posible desatención por parte del dispositivo sanitario, le recabamos una serie de datos necesarios para su tramitación, datos que no nos aporta cerrando la queja por este motivo.

Otras cuatro quejas no fueron admitidas a trámite por incumplimiento del trámite de ratificación de la misma (*queja 99/221*, *queja 99/301*, *queja 99/695* y *queja 99/3507*).

En cuanto al Área de Servicios Sociales destacan las quejas relativas a supresión de pensión no contributiva con exigencia de reintegro por prestaciones indebidas, quejas en las que tras solicitarles que nos remitan documentación pertinente, sin más, no aportan la misma, que es el caso de la *queja 99/308* y la *queja 99/1087*.

Tan sólo la *queja 99/86* se inadmite por no cumplimentar el interesado el trámite de ratificación.

Dentro del Área de Ayuntamientos y Diputaciones 18 quejas no se han admitido a trámite por no cumplimentar el interesado el requerimiento que le fue efectuado, de entre las que resulta interesante resaltar las siguientes:

En la *queja 98/4063* el interesado denunciaba la falta de transparencia en la gestión y administración de los fondos públicos municipales.

La *queja 99/1733*, denunciaba las molestias ocasionadas por la circulación de motocicletas por zona peatonal.

La interesada de la *queja 99/3931*, nos exponía la necesidad de aperturar un camino de acceso a viviendas rurales.

## 3. Duplicidad.

En el año 1999, en el Área de Educación, ha sido sólo una la queja rechazada por estar tramitándose ésta en el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales. Esta queja es la *queja 99/1901* y en la misma el interesado nos denunciaba el posible cierre de un Centro de Educación Infantil y Primaria.

Sólo un par de expedientes no fueron admitidos a plantear la queja duplicadamente con la formulación ante la institución estatal dentro del Área de Coordinación y Administraciones Económicas, y relativos a cuestiones tributarias. Se trata de la *queja 99/170* sobre una reclamación de deudas supuestamente prescritas por el IBI; y la *queja 99/885* respecto del cobro de facturas por consumo de agua ya abonadas.

En el Área de Salud, tan sólo rechazamos por esta causa la *queja 99/1928*, en la que un proveedor del SAS nos comunica que no le pagan facturas de productos médico-hospitalarios ni tampoco los correspondientes intereses de demora pertinentes. Como quiera que dicha queja ya la tenía planteada ante el Defensor del Pueblo Español, le indicamos que en virtud del convenio de cooperación entre ambas Instituciones y en orden a la eficacia en la tramitación de las quejas y evitar una duplicidad de actuaciones, nos abstenemos de intervenir a fin de no comprometer la efectiva protección de los derechos de los ciudadanos, no admitiéndola a trámite por tal motivo.

## 4. No irregularidad.

Dentro del Área de Gobernación y Presidencia ha habido 19 quejas rechazadas por esta causa en el año 1999, de entre las que destacamos las siguientes: la *queja 99/401* en la que se exponía la situación que afecta a muchos jóvenes aspirantes a ingresar en los Cuerpos de Seguridad del Estado, al limitarse la edad de ingreso en no tener cumplidos los 30 años de edad; tal prescripción viene establecida a nivel de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en base a la regulación legislativa de las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma, mediante la Ley 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de los Policías Locales de Andalucía, en el artículo 7 del Decreto 286/1992, de 24 de noviembre, de selección, formación y movilidad de los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía, aprobado por el Consejo de Gobierno, como uno de los requisitos mínimos que deben reunir los aspirantes para ingresar en los Cuerpos de Policía Local.

Análogamente, el mismo requisito de edad se exige para acceder al Cuerpo Nacional de Policía, según establece el Real Decreto 1593/1988, de 16 de diciembre.

Por tanto, la exigencia del requisito cuestionado no resulta discrecional en su aplicación por los Ayuntamientos, sino de obligado requerimiento en las bases de la convocatoria correspondiente, incluso antes de la aprobación del citado Decreto 186/1992.

La aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la Función Pública establecido en el artículo 103.2 de nuestra Constitución en relación con el artículo 23 del mismo, debe ser interpretado en el marco del supuesto planteado, si se exige a todos los Policías Locales del Estado Español y demás Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Por último, debemos indicar que por la Consejería de Gobernación y Justicia se está estudiando una posible modificación sobre el requisito de la edad y, al parecer, quedaría fijada en los 35 años, como ya fue propuesto por el Defensor del Pueblo Andalúz con ocasión de la tramitación de la *queja* 97/3202.

En la *queja* 99/705 se reitera un año más la situación de los trabajadores contratados por la Administración autonómica en régimen de colaboración social (art. 6 de la Ley 51/1990, de 8 de octubre, Básica de empleo, desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio,) una de las medidas de fomento de empleo de las que puede hacer uso cualquier Administración Pública.

La posición de esta Institución respecto a este tipo de contratación ya quedó reflejada en el Informe de 1998 (Sección Tercera, apartado I), que debe darse aquí por reproducido. Cuando redactamos este Informe, recibimos comunicación del Defensor del Pueblo Estatal sobre las últimas actuaciones respecto a este asunto, significándonos que se ha solicitado información al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre el criterio que mantiene respecto de la recomendación formulada en su día, y en su caso, cuáles son las medidas a adoptar para plasmar legalmente lo recomendado.

El promotor de la *queja* 99/1157 denunciaba las escasas posibilidades de las que disponen los empleados públicos dependientes de otras Administraciones Públicas para trasladarse a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Desde las distintas Consejerías y Organismos Autónomos, se han efectuado diversas convocatorias de concursos para la provisión de puestos de trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía, adscritos a personal funcionario, y en cumplimiento del mandato recogido en los artículos 25 y siguientes de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

En este sentido, en dichas convocatorias únicamente podían participar los funcionarios de carrera al servicio de la Administración Autonómica, así como aquellos funcionarios de otras Administraciones Públicas –de la Administración del Estado, Comunidades y Ciudades Autónomas y de las Corporaciones Locales de Andalucía– para los puestos expresamente previstos para ellos y siempre que reuniesen los demás requisitos exigidos.

No obstante, resulta cierto que el número de vacantes a las que pueden acceder los funcionarios de otras Administraciones es realmente reducido, y en todo caso, se corresponderían con aquellas vacantes dotadas presupuestariamente.

Debemos considerar que en base a la potestad organizatoria de la Administración, como conjunto de facultades que ostenta para organizar su estructura, la Administración autonómica ha determinado los puestos que pueden ser desempeñados indistintamente por sus propios funcionarios y por los procedentes de otras Administraciones.

Cuando la Administración Pública ejercita la potestad organizatoria, no sólo es para satisfacer algún fin público, sino también porque estima, en virtud del ejercicio de potestades regladas, que el resultado

del ejercicio de aquella potestad contribuirá a una actuación más eficaz de la Función Pública.

Así, por el Decreto 94/1994, de 3 de mayo, por el que se amplían las condiciones de provisión de la Relación de Puestos de Trabajo, se determinaron los distintos puestos de trabajo que tienen, por su propia naturaleza y contenido funcional, características que les hacen factibles de ser desempeñados por funcionarios de otras Administraciones Públicas; dichos puestos figuran con la clave A.E., publicados en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* número 78, de fecha 28 de mayo de 1994, al que le remitimos para su consulta.

Los sistemas de acceso a la Función Pública andaluza son los previstos en la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de Andalucía, a cuyo contenido nos remitimos y que, actualmente se concretan en los siguientes: oposición libre, concurso (diferenciándose el denominado concurso de acceso con el concurso interno de traslado) y el concurso-oposición.

No obstante, la citada Ley 6/85 prevé la posibilidad de autorizar que funcionarios de otras Administraciones Públicas puedan pasar en comisión al servicio provisional de la Administración de la Junta de Andalucía, previo acuerdo de las Administraciones afectadas (artículo 31). El citado artículo 31.1 dice literalmente:

«Previo acuerdo con las Administraciones Públicas afectadas, podrá autorizarse que funcionarios de la Junta de Andalucía puedan pasar en comisión al servicio provisional de otras Administraciones Públicas, y de éstas a la de la Junta de Andalucía, para la realización de programas o trabajos determinados.»

En la *queja* 99/2577 un colectivo de “ciudadanos de la calle” denunciaban el acuerdo firmado entre la Administración de la Junta de Andalucía y las Centrales Sindicales –CCOO, UGT, CSI-CSIF– sobre empleo público con fecha 27 de julio de 1999, por cuanto entendían que se discriminaba a los “ciudadanos de la calle”, en el acceso a la función pública ya que lo que realmente se está haciendo es adjudicar injustamente la situación legal de funcionarios a personas que no habían aprobado ninguna oposición pública.

En materia de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes, en la *queja* 99/2899, el interesado se dirigió a nosotros, vía correo electrónico, para exponernos el problema de sus suegros, uno de ellos minusválida aquejada de una trombosis cerebral y otro un jubilado de 70 años que viven con un hijo de 30 años, actualmente parado. El problema que les aquejaba era que vivían en una vivienda de acceso diferido a la propiedad, en la ciudad de Sevilla, en una cuarta planta sin ascensor, lo que les mantenía encerrados. Solicitaba nuestra ayuda para intentar cambiar esta vivienda por otra que tuviera unas condiciones de acceso acordes con sus situaciones físicas, sus edades y sus recursos económicos, solicitando expresamente que le informáramos y guiáramos sobre cómo obtener ayuda para solucionar este problema.

Dado que no se había cometido una infracción por parte de la Administración, no admitimos a trámite la *queja*, aunque informamos al interesado de las distintas opciones existentes en la actualidad para poder solucionar el problema que nos trasladaba:

a) Así, existía la posibilidad de solicitar vivienda en algunas otras promociones públicas que se pusiera en marcha por las Administraciones competentes para ello, en las que necesariamente se establece un cupo de reserva obligatoria del total de viviendas de la promoción, adaptadas para personas con minusvalía, previo el compromiso de que, en caso de que finalmente resultaran adjudicatarios, renunciar a la que en su día les fue adjudicada y que actualmente ocupaban, procediendo a su entrega de llaves a la Administración titular de la misma. Para ello, le aconsejábamos que se dirigiera a la empresa municipal encargada de este tipo de viviendas.

b) Otra posible solución era encontraran otro adjudicatario de vivienda de promoción pública, del mismo o similar régimen, que quisiera permutar la suya por la de sus familiares; en este caso, sólo es necesario realizar una petición por escrito en dicho sentido, firmada por ambos interesados, ante la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, como organismo competente para autorizar este tipo de actuaciones.

c) Asimismo, existen ayudas que pueden concederse para la compra de viviendas. Así, el III Plan Andaluz de Vivienda, que ha entrado en vigor recientemente, contempla una nueva actuación consistente en una subvención de un millón de pesetas, con independencia de otras ayudas que puedan concederse, a quienes, siendo adjudicatarios de una vivienda de promoción pública en alquiler de la Comunidad Autónoma de Andalucía, adquieran otra vivienda en régimen de propiedad y cumplan con los siguientes requisitos:

- «a) Que estén al corriente del pago de las mensualidades.
- b) Que renuncien expresamente al derecho de uso y disfrute que tienen sobre la vivienda de promoción pública en alquiler.
- c) Que entreguen dicha vivienda en buen estado de uso a la Administración de la Junta de Andalucía.»

Por último, también hacíamos mención a las ayudas que se concede anualmente por la Consejería de Asuntos Sociales, destinadas a la adquisición de viviendas adaptadas para personas con minusvalías, o bien para llevar a cabo obras de adaptación de las viviendas que ocupen. Las convocatorias anuales para las mismas, suelen publicarse en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* en los primeros meses de cada año natural.

En todo caso, indicábamos al interesado que si planteaban una concreta pretensión para resolver el problema que nos trasladaba ante las Administraciones competentes, no obtuvieran respuesta por parte de las mismas, o consideraran que la que le daban no era ajustada a derecho, podía dirigirse de nuevo a nosotros para poder prestarle nuestra colaboración.

En la *queja 99/2372*, la interesada nos relataba su difícil situación: tiene dos hijos y el segundo, de cuatro meses, permanecía ingresado en el hospital desde su nacimiento, por una enfermedad congénita de corazón. El problema estaba en que, junto con su pareja, que entonces tenía trabajo, adquirió un piso; sin embargo, posteriormente ambos quedaron en paro, con unos ingresos mensuales de sólo 48.000 ptas., que eran las necesarias para cubrir sus necesidades básicas. La consecuencia era que dejaron de pagar las mensualidades del piso y habían sido embargado por el Juzgado, por lo que temían quedarse sin un lugar donde vivir.

Dado que el problema era el conflicto entre una entidad bancaria y los interesados por el impago del préstamo hipotecario, sin que existiera un organismo público que interviniera como causante del problema que planteaba, no podíamos admitir a trámite la queja por ser un asunto jurídico privado. No obstante, aconsejamos a la interesada, en caso de que desgraciadamente perdiera la vivienda, que se dirigiera a la empresa municipal encargada de ello, para obtener información sobre si se había construido, o se iba a construir, alguna promoción pública de viviendas en el municipio, plazos para solicitarlas y requisitos y baremos que iban a ser de aplicación. Asimismo, también podía solicitar la adjudicación de una vivienda de promoción pública de segunda ocupación, para que si se quedara vacante alguna de estas características pudiera ser tenida en cuenta su solicitud.

Por último, también le informábamos a la interesada de que los Servicios Sociales Municipales correspondientes, estaban dispuestos

a prestarle la orientación e información necesaria sobre los recursos disponibles que pudiera utilizar para intentar solucionar su problema.

En la *queja 99/2801*, la interesada nos exponía que en 1990 compraron el piso, en el que actualmente residía junto con su familia. Durante los años posteriores a la compra de la vivienda se empezaron a producir una serie de desperfectos, llegando incluso a producirle daños físicos, tras caerle el alicatado de la cocina con muebles incluidos. Tras asesorarse por la Oficina del Consumidor de su localidad, había iniciado una serie de caminos, de vanos resultados. Por todo ello, pedía a esta Institución que considerara la siguiente sugerencia:

“Que la Junta de Andalucía o cualquier organismo competente en este tipo de casos destine parte del dinero para las rehabilitaciones de las viviendas que posean menos de 10 años siempre y cuando la empresa constructora haya desaparecido. Y en caso de que la constructora no haya quebrado que se la obligue, sin necesidad de entrar en acciones judiciales, a reparar los desperfectos de las viviendas, porque de lo contrario se permite que la mayoría de las familias sin posibilidades económicas vivan en condiciones lamentables.”

La queja era no admisible a trámite por cuanto que no iba dirigida contra ninguna concreta Administración. No obstante, informamos a la interesada que el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2114/1968, en su artículo 111, contempla que si en el transcurso de cinco años, desde la calificación definitiva de la vivienda como de protección oficial, se manifestasen vicios o defectos de la construcción que hiciesen necesarias obras de reparación, podrá imponerse su ejecución al promotor de las mismas, o realizarlas a costa de éste. Por tanto, entendíamos que la segunda de las sugerencias que efectuaba en su escrito, estaba ya plenamente contemplada y regulada en la normativa vigente.

Por lo que se refería a la otra sugerencia que nos efectuaba, la relativa a que en caso de desaparición de la empresa constructora, se puedan acoger las viviendas afectadas por vicios o defectos de construcción, a los programas de rehabilitación que pone en marcha la Junta de Andalucía, con la excepción de que no se exija para estos casos, el requisito de los diez años de antigüedad de la vivienda que en la actualidad ha de cumplirse, considerábamos de sumo interés su propuesta, por lo que, dado que teníamos pensado estudiar en profundidad este asunto y, en caso de que se estime conveniente, iniciar queja de oficio ante la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía a fin de efectuar a la misma una sugerencia en tal sentido.

En el Área de Cultura se ha rechazado una sola queja por esta causa, en el año 1999. Esta es la *queja 99/2708*, en la que el interesado nos denunciaba el funcionamiento de una Biblioteca Municipal, concretamente el hecho de que, durante el mes de vacaciones del personal de la biblioteca, ésta sólo se abriera al público “*de modo parcial y alternativo...*”

En este sentido, se le informó al interesado, que ni la Ley andaluza 8/1983, de 3 de noviembre, de Bibliotecas, ni el Decreto 74/1994, de 29 de marzo, Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía y desarrollo de dicha Ley, contienen pronunciamiento expreso acerca de las condiciones de apertura de las bibliotecas públicas municipales integradas en dicho Sistema. La única referencia al horario mínimo de apertura en sendas normas se limita a aplazar su determinación mediante la normativa reglamentaria que dicte la Consejería de Cultura, sin que hasta el momento se hubiese aprobado la misma.

Así pues, no apreciándose una actividad irregular por parte del Ayuntamiento, no pudimos admitir a trámite la presente queja.

En el Área de Educación han sido treinta y una las quejas rechazadas por no apreciarse irregularidad alguna en la actuación de la

Administración educativa. De las quejas citadas resulta interesante comentar las siguientes:

– *queja 99/492*, En esta queja la interesada nos exponía que no había podido acceder a la titulación de enfermería, al no alcanzar la nota exigida para ello, y consideraba que los criterios que rigen el acceso a esta titulación son de todo punto injustos, ya que le están impidiendo cursar unos estudios que para ella son vocacionales.

Sin embargo, había que tener en cuenta que en los Centros Universitarios donde el número de plazas es inferior al número de solicitudes, como es el caso de la titulación a la que aspiraba la interesada, la adjudicación de las plazas, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 7.2 del Real Decreto 1005/91, de 14 de junio, por el que se regulan los procedimientos para el ingreso en los Centros Universitarios, se realizará de acuerdo con los criterios de valoración que se establecen en el mismo cuerpo legal.

De manera que, el hecho de que se le exigiera a la interesada una determinada puntuación para acceder a un determinado centro universitario, no comportaba irregularidad de clase alguna, por estar esta medida expresamente contemplada en la normativa vigente.

– *queja 99/1546*: En esta queja el interesado nos trasladaba el problema de escolarización de su hijo, de 6 años de edad, al haber sido denegada su solicitud de plaza para cursar el año próximo 1º de Primaria en un Centro Concertado, en el que había estado escolarizado en Educación Infantil.

En este sentido, manifestaba el interesado su disconformidad con el hecho de que a los alumnos que habían cursado E. Infantil en el centro se les sometiese a proceso de baremación para pasar a E. Primaria.

Esta queja no pudo ser admitida a trámite por cuanto que en la misma lo único que se planteaba era la discrepancia del interesado con la normativa vigente sobre admisión de alumnos, sin que de los datos aportados pudiera deducirse la existencia de irregularidad alguna por parte de la Administración Educativa.

Tres quejas por este motivo no han sido admitidas en el Área de Medio Ambiente, la *queja 99/1515*, en la que el interesado mostraba su disconformidad con los procesos de privatización por vía de hecho que están llevando a cabo algunos propietarios de caminos públicos y vías pecuarias en Jimena de la Frontera (Cádiz); la *queja 99/1912*, denunciando las dificultades que tenían los transportistas de residuos sólidos urbanos, escombros, tierras y derivados de la construcción por no disponer de un depósito de dichos vertidos en el Municipio de Montilla (Córdoba), y la *queja 99/2603*, en la que el promotor consideraba excesivas e injustificadas las limitaciones que se imponen a los propietarios de fincas agrícolas en el Parque Natural de las Sierras Subbéticas, por parte de la Administración municipal.

En materia de Agricultura y Pesca no se observó irregularidad como motivo de no admisión a trámite en la *queja 99/1216* respecto del contenido de formularios para la tramitación de ayudas agrícolas.

En materia de Trabajo, en la *queja 99/2431* la interesada, de forma harto confusa, nos pedía ayuda para cobrar unos atrasos de la pensión de su marido, que había perdido éste "por no mandar a tiempo los papeles que hacían falta para cobrarlos".

Requerida por nosotros para que aportara más documentación que nos permitiera conocer a qué se estaba refiriendo en realidad, lo que nos envió fue, por un lado, una sentencia desfavorable dictada por un Juzgado de lo Social denegando una prestación de incapacidad permanente, y Recurso de Suplicación interpuesto contra ésta en mayo del pasado año, y, por otro, una resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social concediéndole una pensión de jubilación.

A la vista de dicha documentación dedujimos que el marido de la interesada solicitó en su día prestación de invalidez, que le fue denegada y mantiene recurrida, pero una vez alcanzó la edad de jubilación solicitó la correspondiente pensión y ésta sí le ha sido concedida.

Entre la fecha de la solicitud de la invalidez y la del cobro de la jubilación habían transcurrido dos años, a lo que se refería nuestra remitente, que confunde los dos tipos de pensiones, cuando en realidad son distintas: en definitiva, si al final estimaran el Recurso de Suplicación se encontraría con que cobraría la pensión de invalidez desde el momento en que la solicitó hasta que empezó a cobrar la de jubilación, y si no lo estimasen, no percibiría nada, ya que no se trata de atrasos, como la interesada creía, sino de distintas prestaciones, de todo lo cual se informó a nuestra comunicante.

Dentro de las cuestiones tributarias, en la *queja 98/4363* en el caso de la sujeción al impuesto sobre plusvalías de una finca objeto de expropiación o en la *queja 98/4416* por una discrepancia en la valoración de la base imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales. Tampoco se observó irregularidad en la *queja 99/239* sobre la desestimación de un recurso contra una providencia de apremio, ni en la *queja 99/3580* por la aprobación de un presupuesto municipal más allá del 31 de diciembre o la *queja 99/2754* sobre tarificación progresiva por bloques por consumo de agua.

A este apartado cabe imputar la mayor parte de las quejas no admitidas, pudiéndose destacar en el Área de Salud las siguientes:

En la *queja 99/378*, la interesada comparece en nombre de la Asociación para el desarrollo y libre ejercicio farmacéutico (ADELEF), para realizar una serie de denuncias en torno a los Colegios Profesionales de Farmacéuticos, considerando ilegales los Estatutos por los que se regulan, fundamentalmente en lo que se refiere a la constitución de sus Juntas de Gobierno, ya que no consideran democrático que sólo puedan participar en las mismas farmacéuticos ejercientes.

Es por ello que pretende designar en aquélla un vocal independiente que represente los intereses de los farmacéuticos en paro.

Esta falta de representación de dicho colectivo se le antoja especialmente preocupante en lo que alude a las funciones de los Colegios para la tramitación y resolución de expedientes de autorización de apertura de oficinas de farmacia, pues en este caso se desempeñan funciones de carácter administrativo, que les vienen igualmente vedadas.

Se estima conveniente no admitir la queja a trámite al considerar que no existe actuación administrativa vulneradora de derechos. En primer lugar se explica a la interesada la naturaleza jurídica de los colegios profesionales, en tanto que corporaciones de derecho público que defienden primordialmente los intereses de sus asociados, aunque también participan de la actividad administrativa a través de las funciones que les encomienda la ley, o que les delegan las Administraciones de base territorial.

Sólo en estos últimos casos es posible hablar propiamente de actividad administrativa, y por tanto sometida a la fiscalización de esta Institución.

Por lo que se refiere a las competencias para tramitar y resolver expedientes de establecimiento, traslado, transmisión, y amortización de oficinas de farmacia, la Consejería de Salud revocó en 1996 la delegación de competencias que tenían para ello los Colegios Provinciales de farmacéuticos, de manera que ahora las mismas corresponden a los Delegados Provinciales de Salud, y la resolución de los recursos ordinarios frente a las mismas, a la Dirección General de Farmacia y Concursos.

En cuanto a la composición de la Junta de Gobierno, se hace referencia a algunos preceptos de la Ley de Colegios Profesionales que prevén el carácter de ejercientes de varios cargos electos, salvo que en los Estatutos se reserve alguno para los no ejercientes, al tiempo que se establece la posibilidad de valorar incluso hasta el doble el voto de los ejercientes respecto de los no ejercientes, y de exigir a los candidatos determinados requisitos de antigüedad, residencia, y profesionales.

En todo caso se apunta a la interesada la posibilidad de impugnar los Estatutos si persisten sus dudas sobre su legalidad.

En la *queja 99/408*, el interesado nos requiere información sobre un posible derecho a obtener una certificación de un centro hospitalario, que acredite que se encuentra libre de gérmenes, virus, y otras posibilidades de contagio de infecciones.

Alude a dicho derecho como contrapartida de la obligación de los pacientes de consentir por escrito la intervención que se les va a practicar, eximiendo de esta forma de responsabilidad a los profesionales que la realizan.

Se estima conveniente poner en conocimiento del interesado que el denominado consentimiento informado se configura como un derecho del paciente, más que como un eximente de responsabilidad, no en vano la prestación del mismo, no excluye la exigencia de aquella si el facultativo se aparta imprudentemente de la *lex artis ad hoc*.

Le comunicamos igualmente que una pretensión como la que ejercita es de naturaleza imposible, puesto que no sabemos a qué momento habría de referirse el certificado en cuestión, dada la práctica sucesión ininterrumpida de procesos asistenciales susceptibles de generar riesgo de infección, lo que demuestra la escasa virtualidad práctica de un certificado de este tipo.

En la *queja 99/3015*, el interesado plantea su pretensión de que la futura Ley de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad Autónoma, o bien sus normas de desarrollo, acojan la reserva de adjudicación de algunas de las nuevas oficinas de farmacia para farmacéuticos minusválidos, con el fin de facilitarles la entrada y la estabilidad en el mundo laboral. Solicita esta medida sobre la base de la obligación que pesa sobre las Administraciones Públicas de reservar un cupo del 3% de las plazas que convoquen para personas con minusvalías.

Se estima conveniente no admitir la queja a trámite al considerar que la Ley 13/82, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, no determina la necesidad de dicha medida.

Dicha ley contiene previsiones para favorecer la integración de los minusválidos en el medio laboral ordinario, pero respecto al fomento de su establecimiento como autónomos, sólo prevé la posibilidad de conceder ayudas económicas.

Comunicamos al interesado que el hecho de que la apertura de oficina de farmacia precise de autorización administrativa, no convierte en dependiente el trabajo que desarrolla el adjudicatario, ni en pública la actividad que se realiza, por lo que las previsiones legales que alega sobre cupos de reserva, no están pensadas para la misma.

De todos modos habrá que esperar al texto definitivo de la ley para tomar nota de las medidas concretas que hay podido introducir en esta materia.

En el Área de Servicios Sociales también son numerosas las quejas con esta modalidad de cierre, correspondiendo la mayor parte de ellas a cuestiones relativas a pensiones no contributivas y reconocimiento/revisión del grado de minusvalía.

En la *queja 99/3878* la interesada, beneficiaria de una pensión no contributiva de jubilación, le es comunicada la extinción de la misma por superar los recursos de la unidad económica de convivencia el límite de acumulación establecido, exigiéndole el IASS el reintegro de las prestaciones económicas indebidamente percibidas. Como quiera que la interesada no justifica ni la convivencia a que nos alude ni el haber impugnado la resolución administrativa que nos comenta, no se admite a trámite al no argumentarse ni demostrarse irregularidad alguna.

En la *queja 99/182*, el interesado nos participa el resultado del recurso ordinario formulado contra la resolución de reconocimiento y calificación de la condición de minusválido, en virtud del cual ha visto incrementado el grado reconocido hasta el 46%, porcentaje aún insuficiente para tener derecho a una pensión no contributiva por razón de invalidez.

Se estima conveniente no admitir la queja a trámite e informar al interesado de que la determinación del grado de minusvalía se lleva a cabo mediante la aplicación de un baremo que permite asignar

puntuaciones a los diversos padecimientos, a lo que se une la puntuación obtenida de la valoración de los factores sociales complementarios que afecten al solicitante.

De ahí que una eventual disconformidad con el grado de minusvalía reconocido, requiera la elaboración de informes que contrarresten los administrativos, y que, dado su carácter técnico-médico, esta Institución no puede realizar, por carecer de competencias y medios para ello.

Se le indica por tanto que la sede propia de solución de este conflicto es la de los tribunales de justicia, informándole de la posibilidad de solicitar el beneficio de justicia gratuita si no tiene medios económicos suficientes.

También se le remite a los servicios sociales municipales de Algeciras, para que le asesoren acerca de las ayudas de las que puede resultar beneficiario.

En la *queja 99/3792*, el interesado nos indica que es perceptor de una pensión no contributiva, y que no la percibe en su integridad pues convive con su esposa, beneficiaria de una pensión de alrededor de 50.000 pesetas mensuales. Manifiesta que la cuantía de su pensión no contributiva, 9180 pesetas mensuales, es muy escasa y no alcanza para cubrir sus necesidades familiares.

Se inadmite la queja por no apreciar irregularidades en la actuación del IASS que se ha limitado a aplicar la legislación actualmente existente, e informamos al interesado que las circunstancias actuales de la economía nacional condicionan el alcance de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, quedando éstas limitadas a personas mayores de 65 años, o minusválidos, con escasísimos recursos.

De este modo, el artículo 144 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (R.D.L. 1/1994, de 20 de junio), en relación con el Real Decreto 5/1999, de 15 de enero, sobre revalorización de pensiones de la Seguridad Social, establece un límite máximo de acumulación de recursos de la unidad familiar, que en su caso, 2 miembros, no podría superar las 903.329 pesetas anuales (ejercicio 1999). Como quiera que la suma de los ingresos de su mujer más el importe de su pensión no contributiva superan dicho límite, la Ley prevé que la pensión no contributiva sea reducida en la cuantía necesaria para no sobrepasarlo, sin que en ningún supuesto resultase inferior al 25% de la pensión, exactamente las 9180 pesetas que viene percibiendo.

Por este motivo, en el Área de Ayuntamientos y Diputaciones un total de 39 quejas han sido rechazadas en el año 1999, de las que merecen ser destacadas las siguientes:

En la *queja 99/272* un profesional de la venta ambulante denunciaba las dificultades que tenía para ejercer su actividad en determinados Municipios andaluces.

El promotor de la *queja 99/2555* nos trasladó diversas reflexiones y sugerencias sobre la forma de administrar los fondos públicos y la falta de transparencia necesaria y participación ciudadana en la toma de decisiones municipales.

Desde esta Institución se comparte la necesidad de habilitar los mecanismos existentes o crear aquellos otros necesarios para mejorar una participación ciudadana real en la gestión de los asuntos municipales.

A este respecto, se tramitó de oficio la *queja 97/2295*, sobre participación de las Asociaciones de Vecinos en los asuntos municipales, (ver Informe 1998, epígrafe 2.3.4, pág. 967) respecto de las Corporaciones Municipales de más de 15.000 habitantes.

La *queja 99/1714* denunciaba presuntas irregularidades en el proceso selectivo para cubrir una plaza de Auxiliar Administrativo en prácticas en el SAM de Jimena de la Frontera, dependiente de la Diputación Provincial de Cádiz.

En materia tributaria, no fueron admitidas por esta causa la *queja 99/774* por la imposición de la correspondiente sanción por



la apertura no autorizada de un establecimiento en día festivo; la queja 99/455 sobre la organización de unas pruebas de guías de turismo; la queja 99/2752 sobre el abono de cuotas a las Cámaras de Comercio; o la queja 99/220 sobre daños causados con motivo de una tormenta.

##### 5. Jurídico-privadas.

Dos quejas por este motivo no han sido admitidas en el Área de Gobernación y Presidencia, la queja 99/352, sobre incidencias en la constitución de una mesa electoral de las elecciones sindicales, y la queja 99/424, sobre despido laboral en una entidad bancaria.

En relación al Área de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes, la queja 99/217 la presentó el representante de una Comunidad de Propietarios de un inmueble de Sevilla planteando que a pesar de residir varios ancianos y minusválidos en el inmueble, no obtenían la unanimidad necesaria para poder acordar la instalación de un ascensor que facilitara las condiciones de vida de todos y mejorar la movilidad de ancianos y minusválidos.

A la vista de ello y aunque el fondo de la cuestión planteada era de naturaleza jurídico privada, se procedió a informarle sobre los distintos cauces a través de los cuales podía resolver el problema que le afectaba. En este sentido, se le comunicó que los problemas que padecía la Comunidad de Propietarios para poder llevar a cabo la instalación de un ascensor, a lo que se oponen algunos vecinos, constituyen una cuestión en la que, en última instancia, de no surtir efecto los cauces amistosos para su solución, deberán ejercer las acciones judiciales que consideren oportunas, a cuyo fin les aconsejamos que se asesoren de abogado en ejercicio.

No obstante, consideramos importante informarle que está prevista la próxima aprobación (se encuentra pendiente únicamente de su estudio por el Senado), de una modificación de la Ley de Propiedad Horizontal que debe contribuir a facilitar notablemente su propósito ya que, a partir de su entrada en vigor, no se exigirá la unanimidad de los propietarios para llevar a cabo obras de este tipo consistentes en la eliminación de barreras en los lugares donde residen minusválidos, sino que bastará únicamente con que lo apruebe la mayoría, debiendo asumir todos los costes correspondientes.

Creemos que esta nueva normativa, unido a unas facilidades de pago que permitan a los vecinos con menores ingresos el asumir su coste, debe animar a los propietarios a llevar a cabo una instalación de este tipo que va en directo beneficio de todos y, en particular, de las personas con minusvalía y ancianos que tienen unas mayores dificultades en su movilidad.

En todo caso, también hemos sabido que el III Plan de Vivienda de Andalucía contemplará una serie de subvenciones para mejorar la accesibilidad en los edificios que, por su antigüedad, presentan barreras arquitectónicas. Estas ayudas tienen el propósito fundamental de conseguir la instalación de ascensores para mejorar las condiciones de vida de ancianos y personas con movilidad reducida. En este aspecto, si esa Comunidad de Propietarios decide finalmente aprobar la instalación del ascensor, nos permitimos aconsejarles que soliciten información acerca de estas subvenciones en la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes. También la Consejería de Asuntos Sociales presta ayudas a minusválidos y ancianos para conseguir la eliminación de barreras arquitectónicas. En este caso, le podrán informar en la Delegación Provincial de Asuntos Sociales.

En el año 1999 han sido dos las quejas rechazadas por este concepto en el Área de Educación. De estas dos quejas procede comentar la queja 99/3697, en la que el interesado nos denunciaba que había sido visitado por el Asesor Cultural de una Asociación privada con quien acordó realizar un curso de Guarda Forestal, firmando en ese momento un contrato de enseñanza y entregando la cantidad de 45.000 ptas. a cuenta.

No obstante, al día siguiente, renunció a dicho curso y solicitó la cancelación del contrato y la devolución de la cantidad abonada a cuenta, no recibiendo contestación alguna a su petición.

Sin embargo, no pudimos intervenir en este asunto, toda vez que nos encontrábamos ante un conflicto que afectaba únicamente a particulares, sin que existiera un organismo público que interviniese como causante del problema que planteaba el interesado, no entrando pues el asunto dentro de nuestro ámbito de competencias.

Dentro del Área de Agricultura y Pesca, no pudo ser admitida por afectar a cuestiones jurídico-privadas, la queja 99/3775 sobre las discrepancias con motivos de unos límites de fincas entre colindantes. Por incidir también en cuestiones entre particulares, a la que en este caso se añadía que la cuestión quedaba sometida al ámbito judicial, reseñamos la queja 99/1130, presentada por un grupo de colonos y arrendatarios de Larios en Málaga. Tras un intento previo de acercamiento de posturas por parte del Defensor, finalmente se procedió a la no admisión a trámite por el motivo aludido.

En materia de Trabajo, la queja 99/530 nos fue enviada por un trabajador de una empresa privada, cuyo contrato de trabajo, según él, contenía cláusulas en fraude de ley. Pretendía estudiásemos la documentación aportada con dicha finalidad. Además de proporcionarle orientación general sobre su tipo de contrato le hicimos ver la imposibilidad de actuación al tratarse de una relación jurídico-privada.

Por su parte, un grupo de trabajadores de una empresa privada denunciaban –queja 99/1102– que ésta les adeudaba varias mensualidades de salario, además de ingresar en la Tesorería General de la Seguridad Social las cantidades detraídas como cotizaciones. Señalaban que sus reclamaciones extrajudiciales no habían dado resultado y pretendían que fuese la Institución quien intercediese por ellos ante la empresa.

También incluida en el Área de Trabajo, la queja 99/1996 formulada por una Sección Sindical de una empresa multinacional exponiendo su preocupación por las consecuencias de un expediente de regulación de empleo, consecuencia, a su vez, de la política empresarial de utilización de empresas subcontratistas que, en opinión de los sindicalistas comunicantes, conduce a la destrucción de empleo fijo y a propiciar el empleo precario a través de las citadas subcontratas.

Por cuanto respecta al Área de Coordinación y Administraciones Económicas, este motivo de no admisión a trámite se formula muy especialmente en las reclamaciones que surgen entre ciudadanos y entidades financieras con motivo de las relaciones jurídico-privadas que las partes establecen y, en cuya resolución no puede intervenir el Defensor en el uso de sus atribuciones. A pesar de no poder ser admitidas a trámite, la Institución procura asesorar sobre las vías más adecuadas para hacer valer los intereses de los afectados o de la posible reclamación ante los servicios de inspección del Banco de España, si se tratara indiciariamente de indebidas prácticas bancarias. Entre este grupo de quejas podemos citar la queja 98/3765, queja 98/4328, queja 99/637, queja 99/884, queja 99/1225, queja 99/1942, queja 99/2093, queja 1528, queja 99/2655 y la queja 99/3513.

Por idéntico motivo tampoco resultaron admitidas a trámite la queja 99/2358 sobre la reclamación contra un taller por la venta de un vehículo; y la queja 99/2435 en el caso de la venta de una impresora.

En el Área de Salud, se dan diversos supuestos de quejas no admitidas por este motivo.

En la queja 99/189, el interesado nos relata diversas actuaciones asistenciales practicadas a su hija, que a su entender han venido presididas por el error médico, así como la negativa del traumatólogo que la ha atendido, a facilitarles su historial clínico.

Explicamos al interesado el contenido de las competencias de esta Institución, para informarle a continuación de que, dado que la

asistencia sanitaria se produjo en el ámbito de una clínica privada, y en virtud de una relación de tal carácter (aseguramiento privado), carecemos de competencias para el conocimiento de esta cuestión. La intervención del Defensor del Pueblo Andaluz requiere de la existencia de una actuación de la Administración autonómica Andaluza, actuación que en este caso no se manifiesta. De esta manera, nos permitimos sugerir a la interesada que se asesore con un abogado acerca de las acciones legales que pudiera ejercitar para la exigencia de responsabilidad a los causantes y el resarcimiento de los daños y perjuicios que se le han ocasionado.

Asimismo le indicamos que la Ley 2/98, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, determina el derecho al acceso al historial clínico, no sólo para los usuarios de los servicios sanitarios públicos, sino también para los de la sanidad privada, por lo que como medio de lograr el acceso referido le indicamos que, en caso de negativa, denuncie la situación ante el Colegio Oficial de Médicos de Cádiz.

En la *queja 99/469*, el interesado a través de su escrito nos expresa diversas consideraciones en torno a la normativa reguladora del aborto en España.

Así en primer lugar se refiere a las iniciativas de reforma legal promovidas por algunos grupos parlamentarios, manifestándose a continuación en relación con los requisitos técnicos exigidos en uno de los supuestos de despenalización. Por último concluye afirmando su convicción personal acerca de las lamentables consecuencias que lastran la vida de las mujeres que se han sometido alguna vez a dicha práctica.

Se estima conveniente no admitir la queja a trámite al considerar que no se concreta actuación de la Administración autonómica Andaluza a la que se achaque una vulneración de derechos, sino que más bien se trata de verter una serie de opiniones personales muy respetables, pero que por sí solas no justifican nuestra intervención.

Por lo que respecta a las críticas que vierte sobre la ley que establece los supuestos de despenalización, entendemos que una eventual iniciativa de reforma de la misma excedería del ámbito de nuestras competencias, por lo que remitimos al interesado la dirección del Defensor del Pueblo Estatal, por si estima conveniente ponerse en contacto con el mismo.

En el Área de Servicios Sociales, se inadmitieron tres quejas por esta causa: la *queja 99/126*, la *queja 99/339* y la *queja 99/1578*.

Destacamos la *queja 99/339* en la que la interesada se lamenta del incremento desproporcionado de las cuotas en los centros ocupacionales y residenciales de APROSUB (Asociación de Padres y Protectores de Subnormales), lo que ha motivado que una gran parte de los que habitualmente asistían a dichos centros, hayan dejado de ir, al carecer de medios para hacer frente al coste de la plaza.

En primer lugar procedemos a informarle de las competencias de la Institución, que vedan nuestra intervención en los casos de relaciones jurídico-privadas, en las que no hay intervención administrativa alguna.

Sugerimos a la interesada que solicite la concertación del resto de las plazas, de manera que se provocaría la intervención de la Administración de Asuntos Sociales, por lo que caso de ser denegatoria, estaríamos ya legitimados para intervenir.

Por otro lado le indicamos la posibilidad de solicitar ayudas individualizadas de las que se convocan anualmente, para financiar la atención de los discapacitados mayores de 16 años en centros ocupacionales, unidades de día, residencias de adultos y residencias de gravemente afectados, siempre que no ocupen plaza concertada, el centro no esté concertado en un 80%, hayan solicitado el ingreso en centro propio o concertado del IASS, y no tengan ingresos superiores a 1.5 veces el SMI.

Dentro del Área de Ayuntamientos y Diputaciones se rechazaron por esta causa en 1999 un total de dos quejas, la *queja 98/4144*,

sobre despido laboral en un Colegio Profesional y la *queja 99/2106*, presentada por una Asociación Vecinal que reclamaba una servidumbre de paso.

## 6. Sin competencia.

Por exceder el tema planteado de las funciones atribuidas a esta Institución, en el Área de Gobernación y Presidencia fueron rechazada dos quejas, de las que merece ser destacada la *queja 98/1755*, sobre el traslado de funcionarios de Instituciones penitenciarias a la Junta de Andalucía.

En el Área de Cultura han sido tres las quejas rechazadas en el año 1999 por esta causa. De entre estas quejas merece destacar la *queja 99/491*. En esta queja un grupo de profesores de un Instituto de Enseñanza Secundaria nos trasladaban su preocupación ante la mala imagen que se ofrece de la Escuela en algunos anuncios publicitarios.

En cuanto al Área de Educación han sido 16 las quejas rechazadas por esta causa. De estas quejas merece destacar la *queja 99/2360*, en la que el interesado solicitaba a esta Institución la concesión de una ayuda económica que le permitiese continuar sus estudios universitarios, toda vez que, manifestaba, que las becas que ofrecía el Ministerio de Educación y Cultura le resultaban insuficientes.

En materia de Medio Ambiente, ha habido una sola queja no admitida por esta causa en el año 1998, la *queja 98/3788*, denunciando el estado de suciedad y dejadez en que se encontraba el área recreativa del Pantano de Iznájar en cuanto a la recogida de basuras que allí dejaban los que utilizan la zona.

En materia de Agricultura y Pesca, no pudo ser admitida por exceder las pretensiones de las competencias atribuidas a la Institución la *queja 99/2851*, por supuesta competencia desleal de subvenciones a granjas de cría de conejos. Igual decisión obtuvo la *queja 99/945*, en la que una asociación demandaba expresamente la formulación de recurso de inconstitucionalidad contra una norma con rango de Ley al igual que formulaba discrepancia con el temor de que actuaciones expropiatorias perjudicaran la interposición de acciones judiciales.

En cuanto al Área de Coordinación y Administraciones Económicas no fueron admitidas a trámite por este motivo la *queja 99/105* en la que se demandaba un ejercicio de supervisión sobre la decisión adoptada por órganos de dirección de una entidad financiera, ni la *queja 99/534* por discrepancias con el contenido de un determinado proyecto de ley. En este último caso exponíamos:

“Del contenido de su escrito se deduce que nos encontramos ante, lo que considera, un inadecuado tratamiento normativo respecto de la composición y distribución de los miembros integrantes de los órganos de gobierno de dicha entidad cordobesa. Sin embargo, como igualmente manifiesta en su escrito, no se desprende que nos encontremos ante una concreta actuación de un órgano administrativo que motive la intervención de la Institución en el sentido que nos demanda, sino más bien de un texto que debe ser sometido a la correspondiente tramitación parlamentaria y en cuyo proceso de discusión, enmienda y, en su caso, posterior aprobación, es únicamente el Parlamento de Andalucía quien ostenta la competencia para el ejercicio de tales funciones.”

En el Área de Salud destacamos la *queja 99/1276* en la que el interesado muestra su disconformidad con resolución de la Dirección Provincial del INSS que no considera que sus lesiones alcancen el grado suficiente para ser constitutivas de una situación de incapacidad permanente.

Se estima conveniente no admitir la queja a trámite al considerar que la actuación no dimana de un órgano de la Administración Autonómica, sino Estatal (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), por lo que carecemos de competencias para supervisarla.

En todo caso le comunicamos que en el fondo del asunto late una discrepancia técnico-médica sobre las repercusiones de su patología sobre su capacidad laboral, que no puede ser resuelta por esta Institución, mediante un criterio que venga a sustituir al emitido por los facultativos, correspondiendo la solución de esta controversia a los tribunales de justicia. De ahí que nos permitamos sugerir al interesado que, caso de encontrarse en plazo, formule la reclamación previa a la vía laboral, y en su caso, la correspondiente demanda judicial.

En la *queja 99/1278* el interesado muestra su disconformidad con resolución de la Dirección Provincial del INSS que deniega su solicitud de revisión del grado de incapacidad permanente que tiene reconocido, por agravamiento.

Se estima conveniente no admitir la queja a trámite al considerar que la actuación no dimana de un órgano de la Administración Autonómica, sino Estatal (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), por lo que carecemos de competencias para supervisarla.

En todo caso le comunicamos que en el fondo del asunto late una discrepancia técnico-médica sobre las repercusiones de su patología sobre su capacidad laboral, que no puede ser resuelta por esta Institución, mediante un criterio que venga a sustituir al emitido por los facultativos, correspondiendo la solución de esta controversia a los tribunales de justicia. De ahí que nos permitamos sugerir al interesado que formule la correspondiente demanda judicial.

En el Área de Servicios Sociales, tan sólo la *queja 99/3401* plantea esta motivación, en el que una Plataforma Gay-Lesbiana de Sevilla, comparece ante la Institución para denunciar un atentado contra su sede social por parte de un grupo de ideología y simbología neonazi y a tales efectos solicita la intervención de esta Institución.

Comunicamos a los interesados que su queja no puede ser admitida a trámite al no referir la intervención de ningún órgano de la Administración de Andalucía.

No obstante, hacemos patente nuestra repulsa por el atentado a su sede social, y les comunicamos que hemos dirigido un escrito a la Delegación del Gobierno en Andalucía dando traslado de su denuncia, y solicitando la adopción de medidas preventivas de atentados u acciones violentas por parte de grupos o asociaciones con fines xenófobos, racistas u homofobos, contrarias a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Por el Área de Ayuntamientos y Diputaciones resultaron no admitidas 4 quejas por esta causa, de entre las que destacamos la *queja 98/1179* en la que se solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz ante la Junta de Andalucía para que por las autoridades locales andaluzas no se impida el ejercicio de las funciones de los Concejales que no forman parte de los equipos de gobierno, demorándose la ejecución de resoluciones judiciales dictadas al respecto.

Dentro de las materias tributarias no fueron admitidas la *queja 98/2480*, por impago de una facturación eléctrica; la *queja 99/3016*, sobre las cantidades cobradas como primas de seguros obligatorios de responsabilidad civil; ni tampoco, la *queja 99/3932*, en la que se discrepaba por la ausencia de una red completa de líneas RDSI.

## 7. Sub iudice.

En el Área de Gobernación y Presidencia ha habido 4 quejas no admitidas por esta causa, de entre las que destacamos la *queja 99/244*, sobre limitación a los aspirantes libres en convocatorias de concurso-oposición para acceso a la Administración autonómica y la *queja 99/425*, sobre despido laboral.

Han sido cuatro las quejas rechazadas en el año 1999 por esta causa en el Área de Educación. De entre las quejas citadas merece destacar la *queja 99/417*. En esta queja la madre de un alumno de Enseñanza Secundaria nos trasladaba su disconformidad con la sentencia judicial que absolvía al profesor de su hijo en el procedimiento penal iniciado contra él a su instancia, por malos tratos hacia su hijo.

En este apartado, en el Área de Medio Ambiente han sido rechazada por esta causa tres quejas, de las que destacamos la *queja 99/2* denunciando la existencia de una incineradora de residuos sólidos urbanos en terrenos de interés agrícola en Trebujena (Cádiz).

Respecto de la materia de Agricultura y Pesca se inadmitió por *sub iudice* la *queja 99/1113*, que versaba sobre el derecho al acceso a determinada documentación que el propio interesado encauzó mediante el oportuno procedimiento judicial.

Por lo que respecta a la materia tributaria, no fue admitida a trámite por la intervención judicial en la cuestión, la *queja 99/3371* respecto al cobro de una multa en ejecución de una sentencia firme. Por el mismo motivo de inadmisión no se procedió a la tramitación de la *queja 99/2161*, *queja 99/300* y la *queja 99/64*.

En el Área de Salud se han inadmitido diversas quejas por encontrarse el fondo del asunto pendiente de resolución judicial o por discrepancias con los pronunciamientos ya efectuados por los órganos judiciales. En concreto, en la *queja 99/109*, *queja 99/130* y *queja 99/133*, los interesados a través de su escrito nos comunican que tras superar las pruebas selectivas convocadas por Resolución del Servicio Andaluz de Salud de 24 de mayo de 1991, obtuvieron plaza en propiedad en los grupos técnico y de gestión de función administrativa. Sin embargo, con posterioridad han prosperado en vía judicial, determinados recursos interpuestos contra dicha convocatoria, dictaminándose la ilegalidad de las mismas en lo que se refiere a permitir el acceso por el sistema de promoción interna, de aquellos aspirantes que no procedan del grupo inmediatamente inferior al que se concurre.

En este punto discuten las argumentaciones del tribunal que, en su opinión, aplica una normativa que sólo puede considerarse supletoria; entienden que se contraría la voluntad del legislativo, que ha venido a manifestarse en el mismo sentido que la base de la convocatoria anulada, a través del reciente Real Decreto Ley 1/99, y se sienten discriminados respecto a otros compañeros que, después de acceder de la misma forma, no han visto alterada su nueva situación.

De esta forma, al final de su escrito, ruegan nuestra intercesión, bien para que el órgano administrativo competente determine la validez de los procedimientos selectivos, bien para que el tribunal acuerde la inexecución de la sentencia.

Se estima conveniente no admitir la queja a trámite al considerar que el asunto está *sub iudice* y que además la tramitación podría causar perjuicios al legítimo derecho de terceras personas.

En el ámbito de nuestras competencias no cabe incardinar las actividades que se nos requieren. La potestad de ejecutar las sentencias corresponde exclusivamente a los jueces y tribunales, y no es posible determinar la suspensión del cumplimiento, ni determinar la inexecución total o parcial del fallo (arts. 103 y 105 de la LJCA), cuanto más cuando es el propio tribunal el que, a raíz de diversos incidentes que se le han planteado, está decidiendo todos los aspectos de la ejecución, entre los que figura la imposibilidad de que los aspirantes que participaron por el turno de promoción interna desde el grupo auxiliar, realicen un tercer examen en el curso de un turno libre que ya ha finalizado. El auto del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 26 de marzo de 1999, dice expresamente que dichos aspirantes que participaron indebidamente han de ser eliminados del proceso selectivo.

Por otro lado no entendemos que se haya producido una situación discriminatoria por el hecho haberse visto afectados por una sentencia a resultas de un recurso jurisdiccional.

En definitiva, les sugerimos que, si consideran que en este caso el funcionamiento de la Administración ha ocasionado una lesión de sus intereses, valoren la posibilidad de exigir la responsabilidad patrimonial de aquélla.

En el Área de Servicios Sociales, queremos destacar una sola queja. En la *queja 99/483*, el interesado nos da cuenta de las circunstancias en las que viven sus hijos tras su separación matrimonial, confiados a la guarda y custodia de la madre, que tiene problemas de enfermedad mental y alcoholismo.

Nos indica que recientemente su preocupación por la situación de sus hijos se ha visto agravada, puesto que la madre se los ha llevado y en la actualidad desconoce su paradero.

Se estima conveniente no admitir la queja a trámite al considerar que el asunto que se somete a nuestra consideración entraña un conflicto por la custodia de los hijos que no sólo tiene carácter jurídico-privado, sino que está sometido a procedimiento judicial que habrá de adoptar la decisión definitiva sobre el asunto.

En todo caso la localización de los menores corresponde a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y a la autoridad judicial reponer al interesado en su derecho de visitas, sin perjuicio de que si considera que la situación de sus hijos reviste caracteres de riesgo, pueda solicitar de la Delegación Provincial de Asuntos Sociales la iniciación de un expediente en el que se valore la necesidad de adopción de medidas de protección.

Por esta causa se han rechazado 4 quejas en el Área de Ayuntamientos y Diputaciones, de entre las que destacamos la *queja 99/490*.

#### 8. Sin interés legítimo.

En relación al Área de Educación, ha sido una la queja rechazada en el año 1999 por esta causa la *queja 99/2646*, la interesada nos exponía que su hermana había sido suspendida en el examen de ingreso a la titulación de Bellas Artes y nos trasladaba que en su opinión resultaban injustos los criterios de selección para acceder al estudio de dicha carrera.

Esta queja no fue admitida a trámite por carecer la citada Sra. de interés legítimo, requisito éste que exige el artículo 11 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, según el cual "Podrá dirigirse al Defensor del Pueblo Andaluz toda persona, natural o jurídica, que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna".

#### 9. Sin recurrir previamente a la administración.

En el Área de Gobernación y Presidencia fueron rechazadas por este motivo 12 quejas, de entre las que merecen destacarse las siguientes:

La *queja 99/715*, sobre la constitución de bolsa de trabajo para nombramientos de funcionarios interinos, la *queja 99/1582* por la que un funcionario denunciaba que para cubrir puestos vacantes los responsables de la Administración autonómica aplicarían criterios restrictivos para con respecto a los funcionarios de otros grupos inferiores del asignado a la vacante.

La *queja 99/2890*, que denunciaba el trato discriminatorio del que han sido objeto los funcionarios interinos de la Administración Autonómica excluidos del denominado pacto de estabilidad; y la *queja 99/3508* promovida por una Asociación de Defensa de los Animales denunciando la organización y celebración de tiradas de codornices a máquina.

Dentro del Área de Cultura, por este motivo se ha rechazado en el año 1999 una sola queja, la *queja 99/3801*. En esta queja el inte-

resado nos denunciaba el mal estado en que se encontraba una Iglesia situada en una localidad de la Provincia de Córdoba.

Sin embargo de las manifestaciones contenidas en el escrito del interesado parecía deducirse que el asunto no había sido planteado ante las Administraciones competentes.

Han sido 13 las quejas que en el año 1999 han resultado rechazadas en el Área de Educación por este motivo. De entre las quejas citadas merece comentar la *queja 99/3717*. En esta queja el interesado nos exponía que los llamamientos para la colocación de profesores para cubrir vacantes y hacer sustituciones se realizaba por orden de riguroso tiempo de servicio.

No obstante, denunciaba el interesado que una vez publicadas las listas definitivas de tiempos de servicios, los profesores no recibían información sobre a quien se ha llamado en último lugar, denegándoseles reiteradamente esa información cuando la solicitaban.

Sin embargo, pudimos comprobar que no habían formulado la oportuna reclamación ante la Administración Educativa.

En materia de Medio Ambiente resultaron no admitidas por esta causa 6 quejas, de entre las que destacamos la *queja 99/960* sobre la falta de medidas en los ciclomotores que circulan con escape libre con su repercusión negativa en el medio ambiente; en la *queja 99/3268*, sobre contaminación del Río Alhama en Granada y la *queja 99/3304* en la que el promovente considera excesivas e injustificadas las limitaciones que se imponen por la Administración medioambiental a los propietarios de la fincas agrícolas incluidas en el Parque Natural de las Sierras Subbéticas.

Dentro del Área de Trabajo, la *queja 99/903*, a través de la cual un grupo de vecinos participantes en unas Jornadas sobre "La Mujer Trabajadora", denunciaban las dificultades de acceso al empleo para ellas y expresaban las medidas que habría que adoptar para facilitar la incorporación de la mujer al trabajo y ayudarlas a hacer frente a situaciones de precariedad económica, como, por ejemplo, tras sufrir una separación matrimonial.

La *queja 99/3011* nos fue remitida por el Alcalde un pueblo que plantaba el problema de uno de sus vecinos: percibía una pensión de invalidez de 28.072 ptas. al mes. Solicitó un incremento de su pensión en un 20% de la Base reguladora en virtud de lo establecido en la Ley 24/1972, de 21 de junio, pero le ha sido denegada porque su pensión le fue reconocida con anterioridad a la entrada en vigor de esa Ley.

No obstante, lo probable es que le corresponda un complemento de mínimos, aunque ello depende, claro está, de los ingresos que perciba y de si tiene o no cónyuge a cargo, por lo que le orientaremos que lo solicite al INSS, y que si tardan en contestarle o se lo deniegan, que lo ponga en nuestro conocimiento.

Dentro de la materia tributaria del Área de Coordinación y Administraciones Económicas, tres quejas no fueron admitidas: la *queja 99/481* en la que se reclamaba por la tarificación del consumo de agua; la *queja 99/1758*, que reclamaba el abono de unos gastos con motivo de una devolución; y la *queja 99/2792* por la reclamación de deudas sobre una vivienda devengadas por el anterior titular.

En el Área de Salud destacamos tan sólo la *queja 99/1064*, donde el interesado nos indica que tras ser citado para consulta de oftalmología en el Hospital de Linares, tuvo que volverse a su domicilio por incomparecencia del facultativo, por lo que solicita nuestra intervención para resarcirse de los gastos invertidos en el desplazamiento en taxi desde su localidad, distante 82 Km. (8.000 ptas.), así como de los que se vea obligado a realizar en el futuro por razón de sus padecimientos.

Se estima conveniente informar al interesado de las previsiones normativas sobre la prestación de transporte en el ámbito del SAS.

Así se le indica en qué supuestos el paciente tiene derecho a la prestación de transporte sanitario, y cuándo puede ver resarcidos los gastos por la utilización de medios ordinarios de transporte.

En todo caso estimamos que en su posición, dichos gastos pueden considerarse como lesión derivada del mal funcionamiento de un servicio público, y por lo tanto resarcibles por la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Ahora bien, el interesado no se ha dirigido todavía a aquélla para solicitar su abono, por lo que estimamos necesario sugerirle que efectúe su petición al Hospital de Linares, y que en caso de demora en la respuesta o cualquier otra irregularidad, vuelva a ponerse en contacto con nosotros para prestarle nuestra colaboración.

En el Área de Servicios Sociales son varias las quejas de las que dejamos constancia de dos.

En la *queja 99/662* el interesado comparece en su calidad de vecino y alcalde pedáneo de una aldea onubense, para solicitar una subvención de ocho millones de pesetas, a fin de crear en un local municipal un Centro Social, que se constituya en centro de reunión de las personas del entorno, y de esta manera organizar actividades que permitan atraer pobladores y aumentar el censo de habitantes de la aldea.

Se estima conveniente no admitir la queja a trámite porque del escrito de queja parece deducirse que no se ha planteado la solicitud ante el órgano competente de la Administración Autónoma, por lo que carecemos de actuación administrativa que supervisar.

Se sugiere al interesado que efectúe dicho planteamiento, de forma que si no le contestan o la respuesta experimenta demora, se vuelva a poner en contacto con nosotros para prestarle nuestra colaboración.

En la *queja 99/3886* el interesado expone la penosa situación en que se encuentran sus padres y, en especial, su madre que padece Alzheimer y Parkinson "que no habla, no anda, no puede moverse, ni puede comer y beber por sí sola, haciéndose sus necesidades encima" y de vez en cuando ingresada en el hospital, todo lo cual no puede asumirlo él mismo ni sus otros dos hermanos por problemas personales y laborales que nos expone. A tal fin solicita la ayuda de una persona, en especial para las noches.

Dado que el interesado tan sólo nos expone la penosa situación en la que se encuentran sus padres, sin que por él mismo se haya instado ningún tipo de solicitud de ayuda ante los Servicios Sociales Comunitarios u otra Institución/Organismo, y aún siendo consciente de la realidad de estos recursos, se estima pertinente no admitir la queja a trámite, pues ninguna actuación se ha llevado por el/los interesado/s en este asunto respecto a las distintas Administraciones Públicas, sin perjuicio de informar a los interesados de que han de instar a los Servicios Sociales Comunitarios dependientes del Ayuntamiento el tipo de ayuda que reclaman.

En el Área de Ayuntamientos y Diputaciones se han rechazado 15 quejas por esta causa, de las que destacamos las siguientes:

En la *queja 99/527* una Asociación de vecinos de la Sierra de la Contraviesa en Granada, solicitaba nuestra intervención en relación con la electrificación de diversas zonas de los municipios de Torvizcón, Almegíjar, Castaras y Albondón; para que las zonas rurales sin electrificar de aquellos municipios puedan salir del subdesarrollo en el que se encuentran, sería necesario la instalación de una línea eléctrica de Alta tensión (10 Km.) con varios centros de transformación desde la denominada Haza del Lino a la Estación Depuradora de agua del trasvase de Sierra Nevada a la Contraviesa.

En la *queja 99/750* el interesado denunciaba presuntas irregularidades en el proceso selectivo convocado por el Ayuntamiento de Vícar (Almería) para cubrir 9 plazas de Auxiliares Administrativos.

Y la *queja 99/2376* presentada por la Federación Provincial del Comercio de Córdoba solicitando la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz en el conflicto existente entre el Ayuntamiento de Córdoba, Comerciantes establecidos y Vendedores Ambulantes, para hacer efectiva la aplicación de la Ordenanza Reguladora de Venta Ambulante en Córdoba.

## 10. Sin pretensión.

En el Área de Gobernación y Presidencia se rechazaron dos quejas por esta causa, la *queja 99/698* sobre el acceso a la función pública autonómica por parte de los minusválidos y la *queja 99/2688*, sobre el carácter público de algunos medios de comunicación.

En el año 1999 se han rechazado en el Área de Cultura dos quejas por esta causa. De estas quejas procede mencionar la *queja 99/2796*. En esta queja el interesado nos remitía un escrito dirigido a la Concejalía de Cultura de un Ayuntamiento en el que, después de poner en duda la calidad de la Feria del Libro que se celebra en su localidad, sugiere a dicha autoridad municipal que cobre un alquiler por la instalación del kiosco donde se ubica la misma, que pudiera revertir en favor de las bibliotecas municipales.

Tratándose de un escrito que no iba dirigido a esta Institución y sin que de su contenido se pudiera extraer petición expresa de una actuación por nuestra parte, entendimos que la queja carecía de pretensión.

En el año 1999, se han rechazado cinco quejas por esta causa en el Área de Educación. De entre ellas merece ser objeto de comentario la *queja 99/248*.

En esta queja el Director de un IES nos exponía que un alumno de dicho centro había sufrido varios traslados consecutivos, al menos de cuatro centros escolares.

Manifestaba el citado Director que debido a su conducta a lo largo de los meses de octubre y noviembre, con fecha 2 de diciembre de 1998, el Consejo Escolar del Centro decidió incoar expediente disciplinario, acordándose el día 15 del mismo mes la aplicación de la sanción "Traslado de Centro".

No obstante, en el seno del Consejo Escolar surgió un fuerte debate, con manifestaciones claras de todos y cada uno de los integrantes del mismo, en el sentido de que el traslado de centro no era solución a la situación del alumno, ya que se entendía que la atención que necesitaba como medio de obtener la integración social y escolar, no pasaba por cambiarle de un centro a otro, tal como hasta ahora había venido sucediendo, sino que la solución pasaría por aplicar otro tipo de medidas, tales como tratamiento individualizado y diferenciado por profesores especializados, ayudado por tratamiento sociológico, de modo que se garantizase la satisfacción de las necesidades concretas que este alumno demandaba.

Por último, exponía el citado Director que siendo conocedores de que éste no es un caso aislado, sino que situaciones como ésta se vienen presentando en todos los centros escolares, solicitaban a la Consejería de Educación y Ciencia que, bien individualmente o mediante convenio con otras Consejerías, como pudiera ser la de Salud, Bienestar Social e incluso la de Justicia, se dotara a los centros o al menos a uno de ellos por cada municipio, de un grupo multidisciplinar de atención especial que den cobertura a casos como el que se le había presentado a ese Consejo Escolar y que había tenido que resolver sin estar de acuerdo con la aplicación de las únicas medidas que deja la legislación vigente.

Así pues, si bien se nos trasladaba un problema real, que ya había sido conocido por esta Institución con ocasión de otras quejas de contenido similar y que tanto nos preocupa, sin embargo en este caso concreto el interesado no denunciaba ninguna actuación por parte de esta Institución, sino que su interés al dirigirse a nosotros no era otro que poner en nuestro conocimiento la postura adoptada por la comunidad educativa de ese centro ante el problema de las expulsiones de alumnos conflictivos.

En el Área de Coordinación y Administraciones Económicas no se admitieron la *queja 99/979*, que exponía una serie de valoraciones generales por los posibles defectos en los sistemas de devolución tributarias, y la *queja 99/4270* que relataba algunas prácticas de ocultación de datos al fisco en los traspasos de oficinas de farmacia. En

este último expediente, dimos traslado a la Consejería de Economía y Hacienda para su oportuno conocimiento.

En el Área de Servicios Sociales se han presentado varias quejas, casi todas ellas relativas a solicitud de mera información, de entre las que resaltamos la *queja 99/2718* en las que el interesado realiza una serie de consideraciones sobre la política de concesión de pensiones no contributivas, y muestra su disconformidad con el hecho de que no pueda beneficiarse de las mismas un matrimonio que perciba una pensión contributiva de cuantía mínima, pues entiende que unos ingresos ascendentes a 922.000 ptas. no garantizan una vida digna para nuestros mayores.

Se informa al interesado de que las PNC se configuran como un mínimo de subsistencia, por lo que su percibo se sujeta a criterios restrictivos, no bastando reunir los requisitos de edad o minusvalía, sino que se precisa acreditar la insuficiencia de recursos.

Se le indica cuál es el límite de recursos insuperable para una unidad familiar que se compone de un matrimonio, como es el caso de sus padres.

Coincidimos en que el sistema puede parecer injusto cuando los ingresos de la unidad familiar apenas superan el límite de acumulación de recursos, pero en algún punto hay que situar ese límite, y la Administración queda vinculada al mismo en razón del principio de legalidad.

Ello no obsta para considerar que las cuantías de las PNC son manifiestamente mejorables, y por tanto, para saludar cualquier incremento de las mismas.

Siete quejas ha habido en el año 1999 que han tenido que ser rechazadas por este motivo, en el Área de Ayuntamientos y Diputaciones, de las cuales merece destacarse la *queja 99/2891* denunciando las dificultades que tienen los minusválidos para el acceso al mundo laboral.

## 11. Transcurso de más de un año.

En materia del Área de Gobernación y Presidencia, no se admitió por esta causa las *queja 99/1153* y la *queja 99/2345*; destacar la *queja 99/1153*, en la que el interesado manifestaba su disconformidad por el cese como funcionario interino de la Administración de la Junta de Andalucía por no encontrarse incluido en el denominado "pacto de estabilidad", hecho que consideraba un trato discriminatorio respecto a los funcionarios interinos incluidos en dicho pacto.

En el Área de Salud tan sólo una queja inadmitida por este motivo, tratándose de la *queja 99/1523*, en la que el interesado nos relata los hechos acaecidos el pasado 24 de junio de 1995, a resultas de los cuales se produjo el fallecimiento de su hijo. Nos comenta que sufrió un accidente en la playa (inmersión involuntaria prolongada), y que fue trasladado a un centro sanitario privado donde no le prestaron la asistencia debida. Por tal motivo denunció los hechos ante el Juzgado y ante la Inspección de Servicios Sanitarios, resultando archivados tanto el expediente administrativo como el judicial, siendo éste el motivo de su queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz.

Informamos al interesado que el tiempo transcurrido desde los hechos impide la intervención de esta Institución. Por otro lado, y como quiera que su queja parece centrarse en la decisión judicial de archivar la causa penal, le informamos acerca del novedoso reglamento del Consejo General del Poder Judicial para la tramitación de quejas relativas al funcionamiento de Juzgados y Tribunales.

En el Área de Servicios Sociales, otra única queja inadmitida por esta misma motivación. Se trata de la *queja 99/4428*, en la que el interesado expone, en su condición de Vicepresidente de un Centro de Día de mayores de Sevilla, la irregularidad producida en el nom-

bramiento de un miembro del Consejo Provincial de mayores en Sevilla, argumentando que en la fecha de constitución del mismo (4 de diciembre de 1998) carecía de la condición de miembro del C.D.M. citado, toda vez que en las elecciones de su Junta de Gobierno celebradas con anterioridad, el 6 de noviembre de 1998, había retirado previamente su candidatura.

Como quiera que la cuestión planteada por el interesado va referida a la legalidad del acuerdo adoptado por el Consejo Provincial de Mayores de Sevilla en su reunión del día 4 de diciembre de 1998, en relación al nombramiento de la Vicepresidencia 1ª del referido Consejo Provincial y la queja tiene fecha de presentación en esta Institución el 16 de diciembre de 1999, procede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, que establece el plazo máximo de 1 año, contando a partir del momento en que tuviera conocimiento de los hechos objeto de la queja, no admitir la misma a trámite, lo que se pone en conocimiento del interesado en el día de la fecha.

En el Área de Ayuntamientos y Diputaciones no se admitió por esta causa una sola queja, la *queja 99/1121*, sobre reclasificación de plazas de funcionarios municipales y su repercusión en los funcionario jubilados que las desempeñaron.

## 12. Tema tratado.

En el Área de Gobernación y Presidencia dos únicas quejas no se admitieron por esta causa en 1999, la *queja 98/3607* y la *queja 98/3608*, sobre la situación laboral del personal que realizaba las funciones de Inspectores de Fianzas en la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Dentro del Área de Obras Públicas y Transportes, en la *queja 99/2118*, el reclamante expresaba su disconformidad con el hecho de que la Consejería de Cultura, tras exigirle la realización de unas prospecciones arqueológicas en su solar para poder construir tres viviendas, lo que le supuso un desembolso de unas 700.000 pesetas, se negara a otorgarle subvención de ningún tipo por el gasto ocasionado. Como quiera que esta cuestión ya fue objeto de especial tratamiento con ocasión de la *queja 96/1013* (citada en el Informe al Parlamento de Andalucía de 1996, sección 2.II.- 2.1.4. Vulneración de normas de protección del patrimonio histórico-artístico, paisaje y arquitectura tradicional) en el que la Consejería de Cultura, aunque de forma razonada, discrepó y no aceptó nuestras recomendaciones, no cabía insistir en lo mismo, por lo que no admitimos a trámite la queja al ser un tema ya tratado.

Posteriormente, el interesado se volvió a dirigir a nosotros para aclararnos que la Consejería de Cultura le obligó a realizar estudios arqueológicos en su parcela, sin otorgarle subvención alguna por ello. Según el interesado, su parcela no está en ninguna de las zonas arqueológicas o disgregadas del Conjunto Histórico del Albaicín, por lo que entiende que no existe ninguna argumentación para que él, autopromotor, deba soportar todo el coste de los estudios arqueológicos, que ascienden a la cantidad de 710.000 ptas.

Tras ello, comunicamos al interesado que nos ratificábamos en nuestra resolución anterior y que:

“En todo caso, en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía daremos cuenta de que siguen llegando quejas por este motivo, a fin de que los poderes públicos, si se hacen eco de este problema, adopten alguna medida a fin de corregir las consecuencias que se derivan para el patrimonio de los particulares, del hecho de que se les obligue a asumir la totalidad del coste del estudio arqueológico.”

La interesada de la *queja 99/3796*, a través del correo electrónico, indicaba en su escrito de queja que a pesar de la legislación sobre

accesibilidad, en la práctica la aplicación de la misma es prácticamente nula. Así, indica que en su ciudad, Granada, los minusválidos tienen problemas para acceder a cines (Aliatar) y diversas instituciones (Facultad de Ciencias Políticas) o problemas para encontrar aparcamientos reservados (Facultad de Medicina), lo que considera un síntoma de inoperancia de las medidas legislativas. Ante esta situación, la interesada solicita de esta Institución:

a) Campaña educativa para mejorar la sensibilidad a la problemática de los minusválidos entre la población y, especialmente, “entre la policía local”.

b) Campaña, mediante la aplicación de multas de tráfico, a los vehículos que ocupan aparcamientos reservados a minusválidos, así como la ampliación del número de estos aparcamientos.

c) Exigencia de la normativa de accesibilidad a los edificios públicos y comerciales y verificación de la funcionalidad de las medidas por comisiones de personas con dificultades físicas, imponiendo sanciones graves en caso de incumplimiento.

A la vista de ello, comunicamos a la interesada que en relación con los problemas que padece el colectivo de discapacitados y que motivan la presentación de su escrito de queja, debemos indicarle que esta Institución, consciente de ellos y para colaborar en la medida de nuestras posibilidades en la concienciación al respecto de los responsables autonómicos y municipales y de los ciudadanos en general, redactó, en noviembre de 1994, el Informe Especial “*Las Barreras en Andalucía: la accesibilidad y eliminación de las barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía*”. Igualmente, en relación con los aparcamientos reservados a discapacitados y la necesidad de que sean establecidos y respetados, se llevó a cabo una actuación especial ante los municipios de mayor población de nuestra Comunidad Autónoma.

Asimismo, anualmente damos cuenta al Parlamento de Andalucía del trabajo y actividad desarrollada por esta Institución a través de nuestros Informes Anuales al Parlamento de Andalucía. En los mismos, aparece, en el apartado 2.5. Eliminación de barreras arquitectónicas e infraestructuras, del capítulo II, Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes, de la Sección Segunda, Análisis de las cuestiones planteadas en las quejas, una síntesis de las quejas más significativas tramitadas por esta Institución en relación con la eliminación de barreras. Asimismo le indicábamos que esta Institución persistirá en cuantas actuaciones resulten convenientes para mejorar la sensibilización en torno a los problemas de los discapacitados.

Por estar ya el tema tratado han sido cuatro las quejas en el Área de Educación que en el año 1999 no han sido admitidas, entre las que merece destacar la *queja 99/3799*.

En esta queja el presidente de una Asociación de minusválidos nos denuncia la situación de siete alumnos discapacitados de Mijas y uno de Málaga, escolarizados en Educación Secundaria, debido a que no contaban en estos centros con los apoyos que precisan para una escolarización normalizada e integradora, y estaban, según afirmaba, “*prácticamente abandonados y sin recibir la atención debida*”, a pesar de que a lo largo de las últimas semanas sus familias habían estado reclamando, infructuosamente, de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Málaga, los recursos que sus hijos necesitaban, obteniendo como única respuesta que se escolarizaran en un centro específico de Educación Especial.

Por último nos decía el Presidente de esa Asociación que los padres de estos alumnos no aceptaban la alternativa propuesta desde la Administración Educativa y reclamaban para sus hijos la integración en sus Institutos respectivos, de igual modo que ya lo estuvieron a su paso por E. Infantil y E. Primaria.

La presente queja fue objeto de archivo dado que esta Institución ya había intervenido en este tema al haber sido planteado por los padres de los alumnos afectados.

En el Área de Medio Ambiente ha habido dos quejas no admitidas por esta causa en el año 1999: la *queja 99/985* denunciando la actuación seguida por la Administración en relación con una cantera en el Término de Padul (Granada), asunto tratado en las quejas 401/93 y 2392/93, finalizando con resoluciones de inclusión en el Informe Anual por no atender nuestras *Recomendaciones* ni la Administración Local afectada ni los órganos competentes de la Administración autonómica y la *queja 99/2797* relacionada con las molestias por ruidos producidas por locales de ocio y diversión en El Puerto de Santa María (Cádiz).

En la materia tributaria que ocupa al Área de Coordinación y Administraciones Económicas no se tramitaron tres quejas por expresar idéntico problema a anteriores expedientes que ya fueron abordados y resueltos por la Institución, sin que su repetida investigación añadiera un resultado distinto al ya obtenido en ocasiones precedentes. Tal es el caso de la *queja 99/2672* y la *queja 99/3853* respecto a tarificaciones progresivas por bloques de consumo de agua; y la *queja 99/686* sobre exención del IBI a determinadas asociaciones.

En el Área de Salud, la práctica totalidad de las quejas (ocho en total) se refieren a cuestiones de personal dependiente del SAS (transferidos de las Diputaciones, interinos o temporales y bolsas de trabajo), sin que en ninguna de las quejas planteadas se haya observado un planteamiento distinto a otros muchos anteriores, por lo que en estos casos trasladamos el posicionamiento adoptado por esta Institución en otras idénticas, concluyendo la actuación con esta información.

Las quejas referidas son: *queja 99/66*, *queja 99/541*, *queja 99/553*, *queja 99/626*, *queja 99/2598*, *queja 99/2741*, *queja 99/3922* y *queja 99/3966*.

En el Área de Servicios Sociales tan sólo destacamos dos de las seis quejas planteadas.

Así, en la *queja 99/3287*, el interesado nos participa la situación un centro público de protección de menores, en el que presta sus servicios como educador.

Concretamente alude al ingreso en este centro de menores de origen magrebí, que a su entender se encuentran totalmente indefensos, ya que por el desconocimiento del idioma están sujetos a posibilidades de manipulación, al tiempo que dicha causa se convierte también en obstáculo para que puedan ser atendidos adecuadamente.

A su entender sería necesaria una actuación inspectora que verificase los desajustes de los centros en todos los aspectos, así como que se potencie la coordinación de los SAN y las Fiscalías de menores, creando nuevos recursos y cuidando los criterios de selección de los menores, evitando la mezcla de edades en un mismo macro-espacio.

Se estima conveniente no admitir la queja a trámite al considerar que el asunto planteado ha sido tratado ampliamente en el informe especial al Parlamento sobre El Sistema de Protección de Menores.

De ahí que, previo agradecimiento de la colaboración ofrecida por el interesado, nos permitamos remitirle materialmente a aquél, eso sí, anticipándole algunas de las recomendaciones formuladas que entendemos que suponen un reflejo de sus planteamientos.

También destacamos la *queja 99/667* y la *queja 99/836*, en las que los interesados nos ponen de manifiesto su preocupación ante la paralización de las convocatorias para solicitar la tarjeta de transporte interurbano bonificado, que habilita a los mayores de 65 años y pensionistas a viajar por Andalucía a mitad de precio.

Dada la sustancial coincidencia del objeto de éstas con la *queja 98/582* y la *queja 98/2873* tramitadas en el año anterior, estimamos conveniente ponerle al corriente del resultado de las gestiones realizadas en relación a las mismas.

De esta manera hemos procedido a remitir al interesado copia de la resolución dirigida al Consejero de Asuntos Sociales, en la que tras apreciar la vulneración del principio de igualdad, se le recomienda entre otras cosas la publicación de una nueva convocatoria de solicitud de la tarjeta, en tanto se realizan los estudios que van a desembocar en la modificación de la normativa reguladora de la misma.

### 13. Desestimiento.

Una sola queja por esta causa fue archivada en el Área de Gobernación y Presidencia, la *queja 99/4241*, sobre justificación de licencia por enfermedad de un funcionario.

En el Área de Educación han sido 10 las quejas archivadas por esta causa en el año 1999. De entre las quejas mencionadas merece destacar la *queja 99/1509*. En esta queja la interesada nos denunciaba la inadmisión de su hija, en 1º de Primaria, a pesar de residir en la zona de influencia del centro y de su condición de minusválida.

Dentro del Área de Medio Ambiente la *queja 99/850* fue archivada por esta causa.

Una queja resultó inadmitida por el desistimiento expreso del interesado en materia de Agricultura y Pesca: la *queja 99/26*.

En la materia tributaria del Área de Coordinación y Administraciones Económicas resultó inadmitida por desistimiento la *queja 99/1011*.

En el Área de Salud destacamos la *queja 99/1079*, en la que el interesado pide la continuidad de un terapeuta de salud mental, y solicita información en relación con los recursos económicos disponibles para políticas de salud mental.

En cuanto a su inquietud por conocer el montante económico de las políticas públicas de salud mental, resulta conveniente aludir a la normativa reguladora de la Hacienda Pública de Andalucía, Ley 5/1983, de 19 de julio. Del articulado de esta Ley se desprende que anualmente se ha de aprobar y publicar en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* (BOJA) la correspondiente Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el Estado de Gastos de esta Ley, se recogen los créditos previstos para cada una de las diferentes actuaciones. Este Estado de Gastos se estructura orgánicamente (en diferentes secciones que vienen a coincidir con las diferentes Consejerías y otros Centros Gestores del Presupuesto), económicamente (atendiendo al tipo de gasto: personal, inversiones, etc...) y por programas (en función de la finalidad del gasto y el programa concreto de actuación).

Acudiendo al Estado de Gastos de los Presupuestos y analizando su "Anexo por Programas" podrá verificar el importe de lo presupuestado para aquellos programas sanitarios relativos a salud mental.

Por otro lado, la mencionada Ley de Hacienda Pública prevé que trimestralmente se publique en el BOJA las cuentas resultantes de la ejecución del Presupuesto, y que a la finalización del ejercicio presupuestario su publique la Cuenta General de Andalucía. Estas publicaciones las efectúa la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, en el apartado que le corresponde en el BOJA, boletín al que pueden acudir para verificar el grado de cumplimiento de los diferentes programas de gastos inicialmente presupuestados.

Antes de concluir, consideramos de interés informarle que la Cámara de Cuentas de Andalucía es la Institución dependiente del Parlamento de Andalucía encargada de supervisar el Presupuesto y su

ejecución, ofreciendo sus resultados en un informe anual, de difusión pública, que se presenta al Parlamento y se publica en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*.

En el Área de Servicios Sociales, en la *queja 99/1670* el interesado nos plantea el silencio administrativo en relación a una solicitud de pensión no contributiva por jubilación, comunicándonos telefónicamente que ha percibido la misma, por lo que se procede al cierre y archivo por desistimiento.

En el Área de Ayuntamientos y Diputaciones han sido 2 las quejas archivadas por esta causa en el año 1999: la *queja 98/2601*, sobre el acceso a puestos de trabajo ofertados por el Ayuntamiento de Bornos (Cádiz) a través de la Bolsa de Trabajo que tiene instituida y la *queja 99/3157*, afectante al Ayuntamiento de Sevilla sobre expedición de duplicado por extravío de tarjeta bus gratis.

### 14. Sin dirección/domicilio.

En el Área de Gobernación y Presidencia ha habido treinta y tres quejas rechazadas por no constar la dirección de los interesados, y en todas ellas sus promotores denunciaban la ausencia de normativa autonómica sobre acampadas juveniles.

Por este motivo se rechazaron en el año 1999 un total de 13 quejas en el Área de Educación, entre la que merece destacar la *queja 99/1291*.

En esta queja el interesado nos denunciaba los últimos cambios efectuados en relación a las normas de matriculación en las Escuelas Oficiales de Idiomas.

En el Área de Salud, la *queja 99/1806* relativa a comisiones de servicio es rechazada por no constar el domicilio del interesado.

### 15. Perjuicio a terceros.

En el Área de Salud se han presentado cuatro quejas no admitidas a trámite por esta causa, de la que resaltamos la *queja 99/129* en la que la interesada comparece en su calidad de presidenta de una Asociación de Esclerosis Múltiple para lamentarse de que la Delegación Provincial de Asuntos Sociales no haya otorgado a la citada Asociación, ninguna de las subvenciones solicitadas al amparo de la Orden de 21 de enero de 1998, por la que se regulan y convocan las ayudas públicas en el ámbito de la Consejería para 1998.

Concretamente habían pedido dos ayudas en la modalidad de equipamiento destinadas respectivamente a la adquisición de una furgoneta adaptada, y material ortopédico para la sala de rehabilitación.

Las resoluciones denegatorias se justifican en la limitación que impone la disponibilidad presupuestaria, indicando que tras la evaluación y ordenación de todas las solicitudes, las encabezadas por esa Asociación no ha alcanzado la puntuación mínima prevista (15 puntos) para resultar beneficiario de este tipo de ayudas.

Se estima conveniente no admitir la queja a trámite al considerar que la Institución no puede entrar a analizar la baremación realizada, puesto que al tratarse de un proceso de valoración comparativa, exigiría el examen de todas las solicitudes formuladas, de manera que si considera que las suyas han sido minusvaloradas a la hora de aplicar el baremo, siempre puede instar su revisión a través de la interposición del recurso correspondiente.



## SECCIÓN QUINTA: LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES CON LA INSTITUCIÓN

El ejercicio de 1999 se ha caracterizado, respecto de la colaboración de los poderes públicos con la Institución, por una alteración del proceso de mejora que se venía apreciando en ejercicios anteriores. En el comentario ofrecido en los Informes de 1997 y 1998 pudimos comprobar, y así se indicó, que se observaba un nivel de colaboración creciente en la atención que las Administraciones Públicas dirigían al Defensor del Pueblo Andaluz en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, los datos que se desprenden de las actuaciones del ejercicio de 1999 no nos permiten ser tan positivos.

Bien es verdad, y nunca resulta ocioso recordarlo, que este análisis es necesariamente generalizado ya que pretende comentar las innumerables incidencias que se producen en la tramitación de más de 4.500 quejas ante las más variadas instancias y organizaciones administrativas. Pero, aclarado lo anterior, no podemos dejar de reseñar que a lo largo de 1999 se ha producido un aumento, cuando menos, de los supuestos singularmente graves de desatención a la Institución. Así, el Defensor del Pueblo Andaluz en 1999 se ha visto obligado a proceder a la declaración formal de *actitud entorpecedora* en doce expedientes, frente a los cuatro casos del anterior ejercicio.

Este formal pronunciamiento del Defensor se produce cuando se solicita a las autoridades correspondientes su colaboración para informar sobre las cuestiones que motivan la queja del ciudadano y dicha información, que resulta imprescindible para la averiguación de tales reclamaciones, no se facilita por la correspondiente autoridad o funcionario. Este supuesto de no colaboración está recogido en el artículo 18.2 de la Ley 1/1983, de 1 de diciembre, cuando establece:

«La negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores responsables al envío del informe inicial solicitado, podrá ser considerada por el Defensor del Pueblo como hostil y entorpecedora de sus funciones, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en su Informe Anual o especial, en su caso, al Parlamento de Andalucía».

Hemos de aclarar, igualmente, que el envío de esa información requerida por el Defensor debe producirse en un plazo no superior a quince días ya que la colaboración que le es debida al Comisionado del Parlamento está conceptuada en la citada Ley como «preferente y urgente». En todo caso, el Defensor realiza una aplicación holgadamente comprensiva de la premura de dicho plazo y procura incitar hasta donde la prudencia aconseja la colaboración de las autoridades mediante sucesivos escritos en los que se recuerda y reitera la información solicitada y no atendida.

Así, cuando la petición inicial de información sobre la cuestión planteada por el ciudadano en su queja no es atendida, el Defensor vuelve a reiterar el envío de esos datos hasta en dos ocasiones más. Si tampoco obtuviera la respuesta, el Defensor dirige un pronunciamiento previsto en el artículo 29.1 en modo de «*Advertencia*» en el que se expresa la situación de desatención que se viene produciendo en la investigación de la queja debido a la negativa a facilitar la información. En dicho escrito se anuncia formalmente a la autoridad responsable las consecuencias previstas por la normativa de persistir

la falta de colaboración y las medidas reprobatorias que recoge el citado artículo 18.2 mediante la declaración de dicho comportamiento como *actitud entorpecedora* a las funciones del Defensor.

El tiempo que necesitan estos sucesivos intentos por obtener la información de las Administraciones puede llegar a suponer meses de espera cuyo único fundamento es procurar una intervención resolutive por parte de la Institución hasta donde alcanza la razonable interpretación de los plazos. En algunos casos, conseguimos alcanzar –o mejor, arrancar– esa colaboración; en otros, en los que la tozudez de los meses de espera así lo merece, sólo nos cabe ofrecer la respuesta que legalmente resulta aplicable y que ya hemos explicado.

Tras la declaración de la *actitud entorpecedora*, se procede a la publicación de dicha resolución en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* para el general conocimiento de los interesados y la puntual información de las señoras y señores diputados.

Sin más, procedemos a cumplir la previsión recogida en el artículo 18.2 de la Ley 9/1983 reguladora y en el artículo 26 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, destacando los supuestos más significativos de falta de colaboración, cuyos comportamientos renuentes han merecido la declaración formal de *actitud entorpecedora* a las funciones de la Institución, así como la reseña de su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* (BOPA), conforme establece la normativa citada.

Autoridad	Número de queja	BOPA
Alcalde-Pte. del Ayto. de Marbella (Málaga)	97/4068	Núm. 327, de 14/5/99
Alcalde-Pte. del Ayto. de Álora (Málaga)	98/670	Núm. 327, de 14/5/99
Delegada Prov. de Trabajo e Industria de Sevilla	98/883	Núm. 374, de 16/7/99
Director de la Escuela Pública de Animación Socio-Cultural	98/978	Núm. 341, de 29/6/99
Alcalde-Pte. del Ayto. de San Roque (Cádiz)	98/1057	Núm. 363, de 10/9/99
Alcalde-Pte. del Ayto. de Almuñécar (Granada)	98/2065	Núm. 327, de 14/5/99
Alcalde-Pte. del Ayto. de Villanueva del Río y Minas (Sevilla)	98/2974	Núm. 349, de 23/7/99
Alcalde-Pte. del Ayto. de Jaén	98/3113	Núm. 349, de 23/7/99
Alcalde-Pte. del Ayto. de Valencina de la Concepción (Sevilla)	98/3486	Núm. 365, de 17/9/99
Decano del Colegio de Abogados de Lucena (Córdoba)	98/3683	Núm. 403, de 14/1/00
Alcalde-Pte. del Ayto. de Almuñécar (Granada)	98/4037	Núm. 406, de 25/1/00
Alcalde-Pte. del Ayto. de Villaverde del Río (Sevilla)	99/1112	Núm. 363, de 10/9/99

## SECCIÓN SEXTA: RELACIONES INSTITUCIONALES

### I. Relaciones con el Parlamento.

Dada la vinculación parlamentaria que tiene el Defensor del Pueblo Andaluz, sus relaciones con el Parlamento del que es Comisionado, implican una especial significación y responsabilidad, en cuanto que el resultado de nuestra actuación y nuestro trabajo, van dirigidos en primera instancia a esa Cámara como depositaria de la soberanía popular.

En este sentido, la natural relación entre este Comisionado y su Parlamento se ha visto reforzada e incrementada durante el año 1999. No sólo a través del cauce procedimental ordinario que establece la Ley de dar a conocer y exponer en el ámbito parlamentario sus informes e investigaciones, sino también manifestando su parecer en trabajos de índole parlamentaria y colaborando recíprocamente en iniciativas de las dos Instituciones, que contribuyen a estrechar la relación y sintonía entre ambas entidades.

Pasando al detalle de actividades, hemos de iniciar nuestra exposición indicando que el Informe Anual de 1998 se entregó al Presidente del Parlamento el día 25 de junio y fue publicado en BOPA núm. 377, de 21 de octubre de 1999. El Informe fue expuesto ante la Comisión de Gobierno interior y Derechos Humanos en su sesión celebrada el día 13 de octubre (Diario de Sesiones núm. 51). La exposición y debate del Informe ante el Pleno de la Cámara se realizó en el celebrado el día 27 de octubre (Diario de Sesiones núm. 140).

La elaboración y puesta a disposición de los Grupos Parlamentarios de Informes Especiales y otros trabajos singulares se ha incrementado en este ejercicio con respecto a los del año anterior. Por orden cronológico de presentación, se han elaborado los siguientes informes:

- “La situación de los drogodependientes en las cárceles andaluzas” (BOPA núm. 352, de 3 de agosto de 1999).
- “El sistema de protección de menores” (BOPA núm. 380, de 28 de octubre de 1999).
- “Los arrestos de fin de semana: Su desarrollo en Andalucía” (BOPA núm. 413, de 18 de febrero de 2000).
- “Las estaciones de autobuses en Andalucía”.
- “Residuos de cebaderos y granjas avícolas en Andalucía”.

También se ha elaborado y publicado como informe singular el de “La Participación de las Asociaciones de Vecinos de Andalucía en los Asuntos Municipales”, de abril de 1999.

### II. Relaciones con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y con los Comisionados Parlamentarios Autonómicos.

Durante 1999, han continuado e incrementado las relaciones mantenidas con el Alto Comisionado de las Cortes Generales, a la vez que con otros Defensores de ámbito autonómico. En este ejercicio se han remitido 324 quejas a las Instituciones afines, de las cuales 317 fueron al Comisionado Estatal y 7 a los Autonómicos, por plantearse en las mismas temas que afectaban a la competencia funcional y/o territorial de dichas Instituciones. En la Sección Cuarta se relatan con mayor detalle las circunstancias de estas quejas.

Este marco de obligada cooperación entre este tipo de Instituciones se ha visto reforzado durante 1999, en el caso del Defensor del Pueblo Estatal, con el instrumento formal de colaboración que supuso el Convenio suscrito entre estas dos Instituciones en junio de 1997 y, con el resto, a través de múltiples contactos y consultas que posi-

bilitan una mejor y más eficaz defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos.

En este sentido también hemos de enmarcar la celebración, en Aragón, durante los días 20 a 22 de octubre, de las XIV Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, organizadas por el Justicia de Aragón, en la que se debatieron los siguientes temas con carácter monográfico:

- Medio ambiente y desarrollo sostenible.
- Protección del patrimonio artístico.
- Personas mayores.

Además de estos temas centrales, también se presentaron comunicaciones sobre “la aplicación de las nuevas tecnologías de la comunicación en el trabajo de los Defensores”.

De todos estos temas, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz presentó sus correspondientes ponencias y comunicaciones.

Además se encomendó al Defensor del Pueblo Andaluz la elaboración de una comunicación sobre “La creación de defensores sectoriales y en otras Administraciones y ámbitos”. La importancia de este tema motivó que se creara un grupo específico de trabajo de representantes de varias Instituciones, coordinados por el Defensor del Pueblo Andaluz, que, sobre la base de dicha ponencia, elaboraron un documento que se elevó a los Defensores, Estatal y Autonómicos, en la reunión celebrada en Madrid en la sede del Defensor del Pueblo el día 18 de noviembre de 1999.

Ante la importancia de este documento y sus conclusiones, procedemos a su reproducción:

“Los Defensores del Pueblo, a la vista de la creación de *defensores sectoriales* o de figuras que pretenden asimilar su naturaleza a la de nuestras Instituciones, hemos considerado conveniente realizar una reflexión conjunta sobre este fenómeno. Como no podía ser de otro modo, esta reflexión se realiza teniendo como premisa la necesidad de contribuir a la mejor defensa de los derechos de los ciudadanos.

#### I. LA EXPANSIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL OMBUDSMAN.

La institución del Ombudsman (o del Defensor del Pueblo), tal y como la conocemos en nuestros días, dio sus primeros pasos en los países nórdicos a principios del siglo XIX. Sin embargo, la voluntad de profundizar en las garantías institucionales existentes en la práctica totalidad de los Estados de Derecho ha conducido a una generalización de la figura en los diferentes sistemas constitucionales, de tal forma que hoy podemos encontrarla en muchos Textos Fundamentales de países que se configuran como Estados de Derecho (en torno a los 80 países en la actualidad) y constituidos sobre la base del principio democrático. Así, el proceso de expansión de la figura del Ombudsman es hoy una realidad tan consolidada que ha llegado a acuñarse un término, la “Ombudsmanía”, para referirse a este fenómeno.

Esta proliferación de Ombudsman a la que venimos asistiendo en los más variados ámbitos, a la vez que pone de manifiesto la eficacia de este modelo institucional, no deja de arrojar alguna sombra de duda sobre tal fenómeno, ya que la indiscriminada multiplicidad de instituciones con similar denominación, puede terminar diluyendo el propio concepto de Ombudsman que, de difuminarse, pudiera ver afectada a su finalidad de garantizar a los derechos y libertades.

## II. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO.

En nuestro país, al constituirse el Estado democrático se quiso reforzar la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos con la inclusión en la Constitución de la figura del Defensor del Pueblo, que vino a perfeccionar el sistema constitucional de garantías. Así, surgió la figura del Defensor del Pueblo como "... alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título [I], a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales" (art. 54 de la Constitución).

Más tarde, algunos de los entes con autonomía política posibilitados por la Constitución, incluyeron en sus respectivos Estatutos de Autonomía Comisionados Parlamentarios Autonómicos, figuras similares a la del Defensor del Pueblo y referidas a su propio ámbito de actuación.

Estas figuras poseen una naturaleza jurídica, una configuración institucional y unas funciones que las dotan de perfiles muy definidos; de tal manera que sin la presencia de éstos no se puede hablar de auténticos Defensores del Pueblo, en su sentido originario y clásico.

Como rasgos definidores más significativos de estas figuras podemos considerar los siguientes:

Ostentan una naturaleza parlamentaria, constituyéndose como Comisionados de las Cámaras o Asambleas Legislativas, que los eligen y ante las que deben informar de sus actuaciones.

Tienen encomendada como función esencial la protección de los derechos y libertades constitucionales, así como el control del adecuado funcionamiento de la Administración; para lo cual cuentan como instrumento básico, para su actuación, con la capacidad de supervisar la actividad de las propias Administraciones Públicas. Disponen de autonomía e independencia de criterio para el desempeño de sus funciones, sin sujetarse a mandato imperativo alguno.

Para el ejercicio de su actividad, sus titulares gozan de prerrogativas y garantías especiales de inviolabilidad e inmunidad.

Son Instituciones que no ejercen funciones de tipo coercitivo sino únicamente de persuasión.

## III. LAS FIGURAS DE LOS "DEFENSORES SECTORIALES".

Como hemos visto, una de las principales características que presenta la figura del Ombudsman, y que es una de las claves de su expansión creciente, es su flexibilidad y facilidad para adaptarse a las peculiaridades de cada sistema jurídico-político, siempre y cuando se asiente en unas bases democráticas efectivas. Por consiguiente, nada puede objetarse a la inclusión en este tipo de Instituciones de figuras sectoriales para la defensa o tratamiento específico de problemáticas de especial trascendencia social: el menor, la mujer, los mayores, los inmigrantes, el discapacitado, el medio ambiente, del soldado, del contribuyente, la sanidad, etc.

En este sentido, el Derecho comparado muestra tal variedad de modelos de organización de estas Instituciones que nos lleva a concluir que todos valen, siempre que cumplan la finalidad última que se persigue con ellas de defensa y protección de los ciudadanos.

Por lo que se refiere a nuestro país, la preocupación creciente por las circunstancias y condiciones que afectan a determinados grupos y colectivos ha llevado a las Cámaras

Legislativas, tanto en la esfera estatal como autonómica, a introducir estructuras sectoriales en varias de las Instituciones de Defensores del Pueblo existentes o, bien a crear Comisionados Parlamentarios específicos, como ha sido el caso del Defensor del menor de la Comunidad de Madrid, para la defensa específica de estos grupos o sectores sociales que presentan una mayor vulnerabilidad y desprotección.

En el primero de estos supuestos, se enmarca la aprobación de diferentes normas que han ido creando estas estructuras sectoriales en diversos Comisionados Parlamentarios, estatal y autonómicos, para la defensa de los menores (Defensor del Pueblo, Sindic de Greuges, Valedor do Pobo y Defensor del Pueblo Andaluz), así como de las personas mayores (Diputado del Común y Defensor del Pueblo Andaluz).

No obstante, la creación de estas figuras sectoriales en Instituciones que tienen ya atribuidas competencias de carácter general, como son las anteriormente citadas, viene condicionada por el marco normativo preexistente, constitucional, estatutario y legal, así como por las propias características sobre las que se han ido configurando estas Instituciones.

Cuando la Constitución y los distintos Estatutos Autonómicos que instauran la figura de Defensor del Pueblo, en sus diversas denominaciones, se refieren a ella, lo hacen como institución de defensa de todos los derechos de todos los ciudadanos, estructurada como un órgano unipersonal, al que se atribuye la representación y titularidad de la Institución en su conjunto, así como las funciones rectoras y administrativas de la misma. Igualmente, las leyes reguladoras de estas Instituciones se han preocupado de configurar las Defensorías con unas características que permiten a su titular acomodar su funcionamiento, de una manera flexible, a las circunstancias que se puedan ir produciendo a fin de posibilitar una eficaz defensa de los derechos de todos los ciudadanos.

Por otro lado, en la práctica, la inclusión de estas estructuras sectoriales en las Instituciones de Defensores del Pueblo, sólo ha supuesto, hasta la fecha, la creación, a lo sumo, de áreas funcionales específicas para tratar singularmente ámbitos que presentan una especial necesidad de protección y cuya dirección se encomienda a un Adjunto, en su condición de auxiliar del Defensor, sin que con ello se haya afectado al modelo unipersonal de estas Instituciones, en las que el Defensor sigue ostentando las máximas facultades atribuidas a la Institución en relación con su ámbito competencial, sea cual fuere el sector social afectado.

En estas circunstancias, y mientras no se altere el actual modelo de organización de los Comisionados Parlamentarios, una proliferación desproporcionada de estas figuras sectoriales en nuestras Instituciones, entrañaría riesgos y dificultades que pudieran terminar afectando al eficaz funcionamiento de las mismas, que han mostrado su eficiencia para la defensa de los derechos de todos los ciudadanos.

En este sentido, se hace necesario constatar la inquietud que produce, desde la perspectiva del conocimiento interno de nuestras Instituciones, la posible adopción de decisiones que supongan una merma a la flexibilidad y capacidad de adaptación a las demandas que plantean los ciudadanos. Y ello, porque los organismos que supervisan la actuación de las Administraciones Públicas no deberían, por una atracción mimética, imitar y reproducir los esquemas que se dan en la configuración de las entidades supervisadas, ya que compartimentar nuestras Instituciones podría significar la

quiebra de la confianza con que el ciudadano, en general, se acerca a nuestras oficinas, seguro de que no recibirá como respuesta una remisión a otro departamento o ventanilla.

Por otra parte, y como ya hemos señalado, no deberíamos olvidar que el modelo de Defensor del Pueblo que se ha creado es el de una Institución que es percibida por los ciudadanos, en gran medida, a través de la persona de su titular. Una de las principales ventajas de establecer un Defensor unipersonal reside en el hecho de que, más allá de una simple institución, se trata de una persona que puede ser fácilmente identificada, por contraposición a la imponente maquinaria administrativa. Esto facilita la accesibilidad y acercamiento del ciudadano, que puede llegar a sentirse indefenso y aislado ante aquella compleja organización, encontrando en el Defensor una estructura más humana y cercana.

En coherencia con el modelo adoptado, las normas que instituyen las estructuras sectoriales a las que venimos refiriéndonos, no afectan formalmente a la figura del Defensor de Pueblo, pero esta tendencia, de generalizarse, no deja de entrañar un peligro para la eficacia y valoración final que, de esta Institución, puedan tener los ciudadanos, al poder generarse confusión sobre la percepción de la misma y en la gestión de sus distintos ámbitos competenciales.

Como ya hemos señalado anteriormente, otro modelo a considerar es el de los Comisionados Parlamentarios sectoriales, en cuanto figuras autónomas para la defensa de los derechos de un determinado colectivo, como es el caso del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid.

Resulta necesario recordar también que el bloque de la constitucionalidad atribuye al Defensor del Pueblo y a los Defensores Autonómicos la protección de todos los derechos comprendidos en el título I de la Constitución, por lo que la creación de cualquier Defensor sectorial supondría necesariamente una concurrencia competencial con la de los Defensores generalistas en la tutela de los intereses del colectivo que se pretende especialmente proteger.

Por ello, las relaciones entre este tipo de Instituciones, cualquiera que fuera su ámbito funcional o territorial, siempre deberán articularse sobre la base de los principios generales de cooperación, y colaboración, coordinación, eficiencia en el uso de los recursos públicos y lealtad institucional.

A la vista de estos principios, resulta patente la dificultad conceptual de concebir la creación de Defensores sectoriales en aquellos ámbitos territoriales en que ya esté constituida la figura del Defensor del Pueblo de carácter general.

Por consiguiente, y a modo de conclusión, creemos que lo importante no es tanto crear nuevas estructuras, como defender a los ciudadanos y prestar una especial atención a los problemas adicionales que puedan plantearse por las circunstancias de ser menor, mujer maltratada, inmigrante, y recibir un trato discriminatorio o injusto, etc., intensificando el nivel de protección en función de la debilidad o vulnerabilidad de las circunstancias que les afecten. En este sentido sólo estaría justificada la creación de una estructura específica cuando se constatare que las actuales son insuficientes o no cumplen adecuadamente su función.

#### IV. LAS FIGURAS DE LOS "DEFENSORES LOCALES".

Resulta cada vez más común, encontrarnos con nuevas figuras que reciben denominaciones tales como "Defensor", "Síndic" o "Valedor", incardinadas en los Ayuntamientos o Diputaciones. Así, se cuenta ya con un número consider-

able de este tipo de instancias locales en Cataluña y en municipios de otras Comunidades Autónomas como Gijón (Asturias), Calviá (Baleares) y en Diputaciones como la de Córdoba (Andalucía). Igualmente, en la actualidad son numerosos los municipios que tienen previsto constituirlos.

Estas figuras, que surgen en ejercicio de la autonomía administrativa que la Constitución reconoce a las Corporaciones Locales, no son asimilables a las de los Defensores del Pueblo, al no reunir las características propias de éstos y que enumeramos con anterioridad. Como elementos diferenciadores más significativos respecto a los Comisionados Parlamentarios, podemos señalar los siguientes:

- Carecen de vinculación parlamentaria.
- Son órganos de la propia Administración Local que se insertan en su estructura en virtud de la potestad de autoorganización que ostentan las Corporaciones Locales.
- Su creación y designación corresponde a los órganos de gobierno de la entidad local.
- Como órganos administrativos, sus actuaciones administrativas pudieran quedar sujetas a la supervisión del Comisionado Parlamentario competente.

Sin embargo, no podemos olvidar que, aún careciendo de Parlamento, las Administraciones Locales son estructuras representativas que incorporan en su órgano plenario a representantes de los diferentes grupos políticos elegidos democráticamente; así, cuando la designación de la persona que vaya a desempeñar estas funciones se realice por el Pleno de su respectiva Corporación, cuenta con un refrendo democrático que le aproxima a la figura del Comisionado Parlamentario, dejando a salvo, en todo caso, las diferencias que hemos comentado.

Si a ello se le añade unas suficientes garantías orgánicas de autonomía e independencia en su actuación, la existencia de estas figuras en la Administración Local, no sólo no es objetable, sino que presenta indudables ventajas para los vecinos y para la propia entidad en su funcionamiento. La cada vez mayor presencia de la Administración Local en múltiples aspectos de nuestra vida cotidiana, unido a la complejidad de los procedimientos administrativos, así como a la falta de información que en muchos casos tienen los ciudadanos, explican que se creen estas figuras en Ayuntamientos y Diputaciones, como una vía complementaria de asesoramiento, información y participación ciudadana, que sirva de enlace y colaboración entre la Corporación Local y los vecinos.

Es precisamente en este ámbito de la participación ciudadana en la vida local en el que habría que encuadrar estas figuras que están apareciendo en Ayuntamientos y Diputaciones. Así se recoge en las normas de creación de varias de ellas, como órganos administrativos de asesoramiento, ayuda, información y atención al ciudadano, que atienden y tramitan las quejas y reclamaciones contra la actuación administrativa de la Entidad de la que dependen, en el marco de las disposiciones generales de desarrollo de organización y procedimiento administrativo.

Sobre estas bases, y por la propia experiencia del trabajo de nuestras Instituciones, podemos afirmar que cualquier medida que adopten las Corporaciones Locales con el objetivo de dinamizar los cauces de información entre la estructura administrativa de la misma y los vecinos, así como de asesorar acerca de los diferentes trámites que se han de llevar a cabo en el seno de la Entidad Local y de defenderlos frente a las actuaciones de la maquinaria burocrática, adop-

tando las medidas a su alcance para agilizar y facilitar el desarrollo de los procedimientos, deben ser recibidas con el mayor beneplácito desde los Defensores del Pueblo, ya que ello redundará sin duda en mayor protección y garantía de los derechos de los ciudadanos.

En cuanto a las relaciones de las Instituciones de Defensores del Pueblo con estas instancias locales, tendrán que estar presididas por los principios generales ya referidos de cooperación, colaboración, coordinación, eficiencia en el uso de los recursos públicos y lealtad institucional. Dentro de este marco, las relaciones entre estas figuras deberán articularse con una decidida vocación de cooperación y colaboración, si bien respetando el respectivo ámbito competencial, de manera que cuando en estos órganos locales se suscitan cuestiones que excedan de sus ámbitos de actuación, deberán informar al ciudadano y trasladar la correspondiente queja o reclamación al Defensor del Pueblo competente.

En ese sentido, es preciso resaltar también la importante tarea que pueden desempeñar estas figuras de la Administración Local en el fomento de una "cultura de ciudadanía", así como valiosas colaboradoras en el desarrollo de la función institucional que tienen encomendada los Comisionados Parlamentarios.

#### V. LOS "DEFENSORES UNIVERSITARIOS".

Una situación similar a la comentada en el ámbito de la Administración Local, es la que se produce con los denominados "defensores universitarios" que desarrollan sus cometidos funcionales en el ámbito de la comunidad universitaria. Estas figuras existen ya en 18 universidades españolas, estando prevista su implantación en otras próximamente.

En relación con el carácter, naturaleza y funciones de estas figuras cabe remitirse a lo que hemos expuesto anteriormente respecto a las mismas en la esfera local.

En consecuencia, consideramos asimismo positiva y beneficiosa para la comunidad universitaria la existencia de estas instancias en dicho ámbito, siempre que se enmarque dentro de los principios generales y de respeto a los límites competenciales que deben presidir las relaciones interinstitucionales en esta materia.

#### VI. LOS "DEFENSORES" EN OTROS ÁMBITOS

Además de las figuras mencionadas hasta ahora, también desde otros ámbitos se está contribuyendo a la expansión de este fenómeno, a través de la creación de "Defensores" semipúblicos, que en realidad son auténticos órganos administrativos a los que se encomienda la defensa de los derechos de los usuarios. En la práctica, estas figuras pueden inducir a error en los ciudadanos al atribuir a órganos administrativos funciones de una naturaleza que no le es propia.

Asimismo, desde el ámbito privado se viene fomentando, cada vez con más frecuencia, la proliferación de figuras con esta denominación en el seno de organizaciones no gubernamentales, así como de empresas o entidades con ánimo mercantil.

La valoración global que desde las Instituciones Parlamentarias de defensa de los derechos ciudadanos se pueda tener de estas figuras que surgen en el ámbito privado o semipúblico, es favorable, pues todo lo que sirva para proteger a los usuarios, en sus más variados aspectos, hay que considerarlo positivo.

Quizás, el único aspecto negativo que puedan tener estas figuras que se crean en el sector privado, es el del uso inadecuado de la denominación y la posible confusión que, a veces, puede generar en los ciudadanos sobre la oficialidad y, sobre todo, la independencia en el ejercicio de sus funciones.

La utilización, en general, de la denominación de "defensor" por entidades u organismos que no ostentan idénticas o similares características persigue, de un lado, un efecto beneficioso para las mismas, puesto que se pretende identificar la tarea que se realiza con un concepto de servicio o defensa del ciudadano, lo cual es un signo de progreso social y consolidación de una cultura democrática.

Pero, de otro lado, no deja de resultar preocupante que esa utilización de la misma denominación para identificar realidades diferentes, como antes hemos dicho, pueda terminar afectando a la propia imagen y eficacia de las Instituciones que tienen constitucionalmente encomendada la defensa de los derechos de los ciudadanos, al ocasionarles confusión y dudas a la hora de discernir la vía a la que se ha de acudir en cada ocasión.

#### CONCLUSIONES

La creación de figuras análogas a las Instituciones parlamentarias de Defensores del Pueblo en los distintos ámbitos y sectores ha propiciado una reflexión conjunta sobre el alcance y consecuencia de estos fenómenos, de la que pueden extraerse, a modo de recapitulación, las siguientes valoraciones:

PRIMERA. La Constitución, los distintos Estatutos de Autonomía y sus leyes reguladoras:

- Crean la figura del Defensor del Pueblo, en sus diversas denominaciones, como una Institución de garantía que viene a completar el sistema de protección de derechos y libertades reconocido a los ciudadanos.

- Definen estas Instituciones con unos perfiles muy precisos en cuanto a su naturaleza jurídica, configuración institucional y funciones, en ausencia de los cuales no puede hablarse de auténticos Defensores del Pueblo.

- Configuran a los Defensores del Pueblo como una Institución de carácter unipersonal a la que atribuyen la defensa de todos los derechos del conjunto de los ciudadanos.

SEGUNDA. Este marco constitucional, estatutario y legal preexistente condiciona el desarrollo y creación de otras figuras similares, cualquiera que fuera su ámbito, y deberá ser respetado, en todo caso, para no afectar al fin último y primordial que deben perseguir todas estas figuras de defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos.

TERCERA. La creación en el seno de las Instituciones de los Defensores del Pueblo de estructuras sectoriales para la defensa de los derechos de colectivos que presentan mayor vulnerabilidad o desprotección responde a un deseo generalizado de intensificar la protección de estos grupos sociales.

La necesaria eficacia en la tarea encomendada a estas Instituciones obliga a huir de la tentación de reproducir miméticamente las estructuras organizativas de las Administraciones supervisadas, pues los Defensores del Pueblo están dotados ya de la necesaria flexibilidad y capacidad de adaptación a las demandas que plantean los ciudadanos.

En consecuencia, la introducción de las figuras sectoriales aludidas sólo estaría justificada cuando se constatará que las actuales son insuficientes o no cumplen adecuadamente sus funciones.

CUARTA. El establecimiento de defensores sectoriales, como instituciones singulares, implica una concurrencia competencial con los defensores generalistas preexistentes, que debe resolverse por medio de la aplicación de los principios de cooperación, eficacia en la asignación de los recursos públicos y lealtad institucional.

A la vista de estos principios, resulta patente la dificultad conceptual de concebir la creación de defensores sectoriales en aquellos ámbitos territoriales en que ya esté constituida la figura del Defensor del Pueblo de carácter general.

QUINTA. Las apariciones de “defensores del vecino” en municipios o “defensores universitarios” surgen como manifestaciones de la propia capacidad organizativa de los respectivos ámbitos de decisión y persiguen un saludable ánimo de participación y de funcionamiento democráticos. Aún con los rasgos que las diferencian de los Defensores del Pueblo, estas figuras podrán aportar un cauce cualificado de atención a los ciudadanos siempre que cuenten con las suficientes garantías orgánicas de autonomía e independencia en sus actuaciones.

SEXTA. En conclusión, la aparición de todas aquellas figuras e instrumentos que pudieran crearse para la defensa de los derechos de los ciudadanos en todos los ámbitos, ha de ser valorada positivamente por lo que representan como signo de progreso social y consolidación de una cultura democrática.

No obstante lo cual, la generalización de esta tendencia no deja de entrañar un riesgo latente para la eficacia de las funciones asignadas a las Instituciones que constitucionalmente tienen encomendadas la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, al poder ocasionar a éstos confusión y dudas a la hora de discernir la vía a la que se ha de acudir en cada ocasión.

Ante ello, sólo desde el respeto de los ámbitos competenciales respectivos, la coordinación y leal cooperación en el desarrollo de sus respectivas tareas, puede superarse ese riesgo y garantizarse la defensa eficaz de los derechos ciudadanos, referente real y único que han de tener siempre presente este tipo de Instituciones y figuras en su actuación.

Madrid, 18 de noviembre de 1999”

### III. Relaciones internacionales.

Como viene siendo habitual, la Institución participa activamente en los trabajos de las organizaciones internacionales de Defensores de las que es miembro de pleno derecho. Nuestros ámbitos principales son el estrictamente europeo y, muy especialmente, la vertiente latinoamericana de estas relaciones.

En este sentido, durante los días 27 a 29 de septiembre de 1999 se celebró en Tegucigalpa (Honduras) el IV Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), donde se trataron temas de gran trascendencia para la defensa de los derechos humanos a través de estas Instituciones, a fin de consolidar la implantación de esta figura del Ombudsman en los países iberoamericanos.

Durante los días 11, 12 de noviembre de 1999 se celebró en Florencia (Italia) una conferencia de los Defensores del Pueblo y Comisionados Regionales bajo el título de “La defensa cívica regional en la Europa de las regiones”, en la que se abordaron diversas cuestiones relativas a la cooperación del Defensor del Pueblo Europeo y los Defensores del Pueblo Regionales en la construcción europea y la defensa de los derechos de los ciudadanos europeos.

También en esta vertiente de relaciones internacionales, el Defensor del Pueblo Andaluz ha participado en el desarrollo de los

programas de cooperación de la Junta de Andalucía con el Reino de Marruecos (MEDELCO), para la formación de responsables públicos de este país.

### IV. Relaciones de colaboración con asociaciones y agentes sociales.

Durante el año 1999 se ha continuado y estrechado la relación de colaboración con el movimiento social y los agentes sociales.

En nuestra experiencia hemos constatado que el papel que viene desempeñando esta iniciativa social en Andalucía es imprescindible para complementar nuestra actuación en defensa de los derechos de los ciudadanos, ya sea a través de la presentación de quejas o a través de los contactos o intercambios de información mantenidos, haciéndonos llegar las denuncias y reivindicaciones de los colectivos sociales más vulnerables de nuestra sociedad, en unos casos, y haciéndonos llegar hechos y datos que enriquecen y amplían nuestro conocimiento de las problemáticas sociales, en otros.

En todo caso, esta colaboración de años que venimos manteniendo con asociaciones y agentes sociales nos ha demostrado que estas entidades son en la práctica el mejor intermediario con que cuenta esta Institución para llegar a los colectivos sociales más vulnerables de nuestra sociedad, dándoles a conocer sus derechos y las vías de resolución de conflictos, exigiendo a las Administraciones el respeto y protección de estos derechos, posibilitando su acercamiento a las Instituciones Públicas y favoreciendo, en definitiva, su integración y normalización social.

Bajo estas premisas hemos mantenido e incrementado nuestras relaciones con el rico tejido social existente en Andalucía, en los más variados campos, entre los que podemos destacar la cooperación mantenida con las entidades representativas de los siguientes colectivos sociales:

- Personas con discapacidad física, mental o sensorial.
- Enfermos mentales.
- Enfermos de sida.
- Menores en situación de desprotección
- Atención a personas con problemas de drogadicción.
- Defensa de los derechos de las mujeres.
- Atención sociosanitaria a personas marginadas y sin apoyos familiares.
- Apoyo a familiares en situación de especial vulnerabilidad.
- Atención a los trabajadores temporeros.
- Atención social de inmigrantes.
- Defensa del derecho a la educación.
- Integración social de colectivos marginales o la cohesión social en zonas especialmente deprimidas.
- Defensa de los derechos humanos.
- Defensa de los derechos de las personas presas.
- Objeción de conciencia e insumisión.
- Apoyo al desarrollo y la solidaridad con los países del tercer mundo.
- Atención a las víctimas de la violencia o la defensa de sus derechos.
- Defensa de diferentes colectivos profesionales.
- Defensa de los derechos de usuarios de diferentes servicios públicos.
- Protección del medio ambiente.

Esta cooperación con el movimiento asociativo se ha desarrollado en el marco del respeto a la autonomía y libertad de actuación de estas entidades, concretándose en alguna de las siguientes actuaciones:

- Presentación de quejas (colectivas o individuales) por parte de las asociaciones y agentes sociales.

- Iniciación de actuaciones de oficio como consecuencia de las informaciones que nos ha hecho llegar esta iniciativa social.
- Realización de funciones de intermediación en conflictos surgidos entre estas asociaciones y las Administraciones Públicas.
- Elevación a órganos y autoridades administrativas de propuestas que nos han hecho llegar los representantes de estos colectivos.
- Apoyo institucional a campañas o actos de solidaridad promovidos por diferentes colectivos.
- Intercambio de información y documentación de interés para las dos partes.
- Cooperación material con el movimiento asociativo para la elaboración de informes específicos sobre la situación de las personas con retraso mental en centros penitenciarios de Andalucía, con la Asociación “Paz y Bien”.

Por último, de conformidad con lo establecido en el artículo 26.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Institución, se ha acordado destacar en este Informe la labor desarrollada durante el año 1999 por las asociaciones que desarrollan su labor en el ámbito de la defensa y apoyo de los toxicómanos, por la tarea realizada en favor de este colectivo que merece ser destacada por lo que supone de promoción y defensa de los derechos humanos.

Dentro de las actividades interinstitucionales que merecen destacarse en el ejercicio de 1999, hemos de referirnos a la presencia de esta Institución en importantes foros de debate y reflexión para dar su opinión y sus propuestas concretas a situaciones y problemas específicos que afectan y preocupan a la sociedad andaluza.

En este sentido, el Defensor del Pueblo Andaluz y sus Adjuntos han estado presentes en más de cuatrocientos actos organizados por entidades públicas y de iniciativa social, en los más diversos ámbitos y localidades, para dar a conocer las funciones de esta Institución y la opinión que tiene la misma acerca de los problemas que más preocupan a la sociedad andaluza, así como para recoger de primera mano las quejas y reivindicaciones de los distintos colectivos sociales.

Así, el Defensor y sus Adjuntos han participado en múltiples actos y foros, cuya media es superior a uno al día, relacionados con los problemas educativos, sanitarios, de vivienda, laborales, de in-

fraestructuras públicas, medioambientales, etc., así como en eventos relacionados con los aspectos sociales que más han preocupado a los ciudadanos andaluces durante 1999, como han podido ser los relativos a inmigrantes, menores, mujeres maltratadas, personas mayores, discapacitados y todos aquellos que han afectado al efectivo disfrute de sus derechos por colectivos sociales.

Dentro de estas actividades también hemos de destacar la celebración de las Jornadas sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo, celebradas en Sevilla durante los días 16 y 17 de diciembre de 1999, y organizadas por el Defensor del Pueblo Andaluz, que tuvieron una gran acogida y participación.

Estas Jornadas, inauguradas por el Defensor del Pueblo Andaluz, contaron con la participación del catedrático de Dº Administrativo, D. Manuel Clavero Arévalo, así como de responsables administrativos de la Junta de Andalucía, Ayuntamientos, Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y responsables del suministro de servicios públicos. También participaron como ponentes el arquitecto urbanista responsable de la Oficina para el programa de actuación sobre urbanizaciones ilegales de la Comunidad de Madrid y un Registrador de la Propiedad de una localidad andaluza.

Las Jornadas profundizaron en el análisis de la problemática y posibles soluciones que presenta la proliferación de urbanizaciones ilegales en nuestras ciudades sobre las que esta Oficina está elaborando un informe especial.

La amplia repercusión que esta problemática tiene para los ciudadanos y, especialmente para los responsables municipales, reunió a más de cien asistentes a estas Jornadas, que tuvieron una activa participación en las mismas y que valoraron muy positivamente su desarrollo.

En el ejercicio que comentamos también hemos seguido colaborando en los procesos de formación de diferentes colectivos de funcionarios públicos, entre los que podemos citar, los Jueces y Fiscales de la Comunidad Autónoma Andaluza, los Policías Locales y a representantes de diversas Instituciones Públicas.

En todos estos casos la actividad formativa ha estado dirigida a dar a conocer a estos colectivos dedicados al servicio público, los fines, funciones, organización y funcionamiento de esta Institución, lo que sin duda repercutirá positivamente en una mayor eficacia en el cumplimiento de nuestro cometido de defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos.

### SECCIÓN SÉPTIMA: OFICINA DE INFORMACIÓN

#### 1. Introducción.

A lo largo del año 1999 se han recibido 4.323 consultas. El elevado número de consultas y quejas que se reciben cada año nos permite afirmar que esta institución va aumentando su presencia entre los andaluces, lo que no significa que se conozcan con exactitud las funciones que la Ley encomienda al Defensor del Pueblo Andaluz y, por consiguiente, los límites que la normativa impone a su ámbito de actuación. Este último caso nos sitúa, a menudo, ante una de las tareas más complicadas que hemos de llevar a cabo en nuestras relaciones con los ciudadanos: explicar la naturaleza jurídica de esta Institución, hacerles comprender las funciones y razonarles los límites, algo que en numerosas ocasiones resulta difícil de conseguir, entre otras razones, por falta de la suficiente cultura administrativa por parte de muchos de los ciudadanos que nos consultan.

Entrevistar a los ciudadanos que contactan con este Comisionado a través de la Oficina de Información significa escuchar con absoluta atención todo cuanto ellos quieren expresar, ya que sus declaraciones nos van a permitir descubrir, en toda su extensión, en qué consiste realmente el problema del interesado, cuestión que a veces resulta complicada hasta para los propios consultantes.

Por otro lado las demandas que los ciudadanos exponen ante la Oficina de Información van conformando, poco a poco, las líneas básicas del servicio que éstos desearían recibir por parte del Defensor del Pueblo Andaluz. En relación a los asuntos que les afectan y a las vías para intentar su solución, los ciudadanos esperan que se les facilite una información clara, útil y directa; que se les ofrezca un consejo o una orientación; que se les confirme una información procedente de alguna entidad pública o privada...

A lo largo de estas páginas analizaremos, además, las dificultades que entrañan el tratamiento de algunas consultas, especialmente las que afectan a la Administración de Justicia. Para ello nos detendremos en algunas de las declaraciones o reacciones de los ciudadanos cuando, con ocasión de las consultas, son informados sobre las limitaciones con que cuenta el Defensor del Pueblo Andaluz para entrar a investigar asuntos que están sometidos al ejercicio de la función jurisdiccional por parte de jueces y tribunales integrantes del Poder Judicial.

Finalmente hemos querido destacar una de las situaciones más dramáticas que padecen algunas familias andaluzas cuando, por di-

versas causas, ven amenazada la posesión o la propiedad de la vivienda que ocupan.

#### 2. Perfil del ciudadano.

Los aspectos que mejor definen a estas personas vienen referidos a la frecuencia con la que plantean las consultas, la procedencia geográfica de éstas, el medio escogido para contactar y, por último, el uso que hacen de la información que se les suministra.

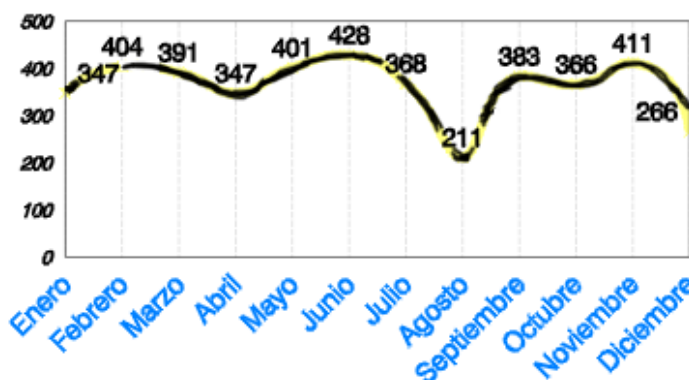
A lo largo del año 1999 se han recibido un promedio de 360 consultas al mes. Sin embargo, los meses de junio, noviembre y febrero registraron, por ese orden, un mayor número de entrevistas mientras que agosto, como ya viene siendo habitual, registró la cifra más baja.

##### 2.1 Atendiendo a la procedencia geográfica y al medio escogido para realizar las consultas

Atendiendo a la provincia desde la que se plantean las consultas, continua la tendencia que ya anunciábamos en el último Informe Anual. Como se recordará, en los últimos años se aprecia una disminución en el peso específico que, en el total de consultas atendidas, representan las provincias con mayores índices de población de Andalucía (Sevilla, Málaga y Cádiz). Por contra, los problemas que preocupan a los ciudadanos de Almería, Huelva, Jaén y Granada, provincias todas ellas con menor población, van adquiriendo una mayor presencia en nuestras tareas de información y orientación ciudadana.

Por otro lado, en cuanto a la forma escogida para contactar con este Comisionado, nos encontramos con una preferencia generalizada (69%) a utilizar el teléfono en sus contactos con la Oficina de Información, tanto si es para dirigirse por primera vez a la Institución como si lo es para consultar sobre la tramitación de los expedientes de queja. Dentro de esta última categoría, durante 1999 se atendieron 931 consultas telefónicas frente a 181 visitas de los interesados en los correspondientes expedientes.

### EVOLUCIÓN MENSUAL DE LAS CONSULTAS DE 1999





DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS  
AÑO 1999

Provincia	Escritas	Personales	Telefónicas	Internet	Totales
Almería	7	3	138	1	149
Cádiz	31	19	422	3	475
Córdoba	13	11	201	1	226
Granada	8	10	183	5	206
Huelva	6	36	215	2	259
Jaén	15	6	153	0	174
Málaga	15	21	327	7	370
Sevilla	24	1.032	1.301	10	2.367
Otras	17	9	65	6	97
<b>Total</b>	<b>136</b>	<b>1.147</b>	<b>3.005</b>	<b>35</b>	<b>4.323</b>

### 2.2 Atendiendo al resultado de las entrevistas

Normalmente, al finalizar cada entrevista, los consultantes manifiestan su intención de iniciar una u otra vía, de entre las sugeridas como posibles para intentar la solución del problema que les preocupa. Estas declaraciones, vertidas una vez que han sido informados sobre las posibilidades de intervención del Defensor del Pueblo Andaluz, también aportan información sobre las características que definen a esta población.

RESULTADO DE LAS ENTREVISTAS  
AÑO 1999

	Faltan datos	Gestión	Se informan	Enviarán queja	Presentan queja	Totales
Almería	4	5	16	34	0	149
Cádiz	7	6	342	118	2	475
Córdoba	3	3	168	52	0	226
Granada	2	1	142	61	0	206
Huelva	10	7	177	56	9	259
Jaén	4	2	119	48	1	174
Málaga	13	3	254	92	8	370
Sevilla	46	46	1.590	551	134	2.367
Otras	2	1	83	10	1	97
<b>Total</b>	<b>91</b>	<b>74</b>	<b>2.981</b>	<b>1.022</b>	<b>155</b>	<b>4.323</b>

Respecto a los datos del año anterior, se produce un ascenso en el número de escritos de queja presentados tras la entrevista personal y en el número de gestiones realizadas con ocasión de las consultas.

Como término medio, el 5% de los asuntos planteados se materializan en escrito de queja tras acabar la consulta, salvo los referidos a materia urbanística, fundamentalmente necesidad de vivienda, donde la cifra se eleva al 8%.

En cuanto a las consultas en las que se manifestó la intención de presentar, en un momento posterior, un escrito de queja solicitando la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz, decir que el porcentaje medio se sitúa en torno al 28%, si bien en materia educativa en el 42% de las consultas atendidas los ciudadanos expresaron su intención de presentar escrito de queja.

Por lo demás, sigue siendo muy elevado (69%) el número de consultas que finalizan tras la información suministrada, sin que el

ciudadano nos haga partícipes de la vía que iniciará para intentar la solución de su problema.

### 3. Análisis de los asuntos planteados en las consultas

Durante la entrevista se han de analizar todos y cada uno de los aspectos que presenta el problema que se nos consulta. Sin embargo, dos cuestiones resultan decisivas a la hora de informar sobre la posibilidad o no de que el Defensor del Pueblo Andaluz pueda investigar los hechos, en el supuesto de que así se solicitara mediante el oportuno escrito de queja. Nos referimos al aspecto competencial o materia sobre la que versa el asunto, y al aspecto procesal o fase de la tramitación o instancia en que se encuentra ese asunto cuando se presenta ante esta Oficina.

El momento escogido por los ciudadanos para exponer su problema coincide, normalmente, con la aparición de uno o varios obstáculos en el desarrollo o la tramitación del asunto. Sin embargo, en algunos supuestos los interesados plantean su consulta en la Oficina de Información sobre la base de un temor a sufrir el daño o el problema, o por desconocimiento de la instancia a la que dirigirse. Otras veces la información se nos solicita cuando ya ha transcurrido el tiempo legalmente establecido para plantear su pretensión o reclamación ante el organismo que tendría que haberla estudiado.

Ambas circunstancias sitúan el asunto fuera del campo de supervisión del Defensor del Pueblo Andaluz al no existir una actuación por parte de algún organismo público, y así se explica a los consultantes. Ello no impide el que, en determinadas ocasiones (concretamente 48 entrevistas en el año 1999), los interesados insistan en presentar un escrito de queja dirigido al Defensor del Pueblo y obtener así respuesta escrita a su petición de información.

DISTRIBUCIÓN POR MATERIAS  
AÑO 1999

Áreas	Consultas	Porcentajes
Asuntos competencias Def.Pue.Andal.		
Agricultura y Pesca	18	0'42%
Cultura y Deporte	1	0'02%
Ayuntamientos y Diputaciones	228	5'27%
Educación	194	4'49%
Fomento, Turismo, Industria y Energía	21	0'49%
Gobernación	51	1'18%
Economía y Hacienda	35	0'81%
Información y Atención al ciudadano	1.409	32'59%
Justicia	226	5'23%
Medio Ambiente	72	1'67%
Obras Públicas y Transportes	271	6'27%
Presidencia	4	0'09%
Servicios Sociales	264	6'11%
Salud	207	4'79%
Trabajo	60	1'39%
<b>TOTAL</b>	<b>3.061</b>	<b>70'82%</b>
Sin competencia	921	21'30%
Remitidas a otros Defensores	341	7'89%
Total	1.262	29'19%
<b>TOTAL</b>	<b>4.323</b>	<b>100'01%</b>

Los asuntos que afectaban a actuaciones administrativas que pueden ser objeto de supervisión por parte del Defensor del Pueblo Andaluz coinciden, por lo general, con los que se plantean en los escritos de queja. En cuanto al número de consultas recibidas en este bloque, han representado el 70'82% del total, cifra algo superior a la recogida el pasado ejercicio.

### 3.1 Asuntos sobre actuaciones supervisables por otros Comisionados

En ocasiones, los ciudadanos entienden la figura del Defensor del Pueblo Andaluz desde una perspectiva territorial y en ese sentido consideran que debe investigar todos los problemas que le sometan los andaluces en calidad de tales, sin atender a la dependencia autonómica o estatal del organismo público administrativo implicado en los hechos. Cuando los consultantes plantean asuntos en cuyo desarrollo interviene o ha intervenido un organismo público dependiente de la Administración del Estado o de otra Comunidad Autónoma explicamos las dificultades del Defensor del Pueblo Andaluz para articular una actuación investigadora. Concretamente les informamos sobre el contenido del artículo 10 de la Ley 9/83 de 1 de diciembre, donde se establece que «El Defensor del Pueblo Andaluz podrá iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración autonómica y de los agentes de ésta, en relación con los ciudadanos...»

Sugerimos, entonces, información suficiente sobre la forma de acceder al correspondiente Comisionado, sin perjuicio de que luego decidan presentar el problema ante el que ellos consideren oportuno, incluido el propio Defensor del Pueblo Andaluz.

Sin embargo, tal y como ocurre en el estudio de determinados expedientes de queja que afectan a actuaciones de organismos estatales, en ocasiones concurren circunstancias especiales que facilitan el que, desde esta Institución, se pueda articular alguna actuación encaminada a la investigación del caso en cuestión. En base a este criterio, en 95 consultas cuyo asunto afectaba al grupo de materias que estamos evaluando, los ciudadanos expresaron su intención de presentar un escrito de queja dirigido al Defensor del Pueblo Andaluz. Para ello señalaban, entre otros, los siguientes argumentos: por un lado, la cercanía de esta Institución al ámbito territorial (Comunidad de Andalucía) en el que se habían producido los hechos denunciados, y por otro lado la certeza de que, esa proximidad influiría favorablemente sobre la celeridad con la que el Organismo en cuestión atendería la oportuna petición de información. No obstante, cuando a pesar de nuestra información insisten en presentar escrito de queja en esta Oficina, los consultantes son informados sobre la posibilidad de que, una vez evaluado, sea remitido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Por lo demás, los asuntos consultados se referían a hechos similares a las cuestiones que se estudian con ocasión de los diferentes expedientes de queja, especialmente en materia de prestaciones de la Seguridad Social y extranjería, consultas que incluso en ocasiones motivaron la apertura de expediente para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

### 3.2 Asuntos sobre actuaciones excluidas del campo de supervisión

En el cuadro de materias que acompaña este epígrafe, y bajo la denominación de Sin Competencia, se recogen las 921 consultas en las que se expusieron actuaciones que, por las razones que a continuación se señalarán, no podían ser investigadas desde este u otros Comisionados Parlamentarios. Esta cifra representa el 22% de las

entrevistas atendidas a lo largo del año. A continuación se señalan las principales cuestiones sobre las que giraron estas consultas:

Función jurisdiccional (asuntos sub iudice)	274
Cuestiones de carácter jurídico privado	245
Conflictos entre comerciantes y consumidores	71
Peticiones de ayudas directas (empleo, vivienda)	70
Carentes de pretensión clara y concreta	56
Conflictos con entidades financieras	36
Conflictos entre Abogados y clientes	11
Otros	158
Total	921

Año tras año se observa que más de la mitad de estas consultas (concretamente este año el 56'35%) afectan a dos grandes cuestiones: asuntos de naturaleza jurídica privada y asuntos referidos al ejercicio de la función jurisdiccional. En uno y otro caso informamos a los interesados que la posible solución de los distintos problemas podría intentarse, entre otras instancias, ante el correspondiente órgano judicial, sin que quepa posibilidad de intervención alguna por parte del Defensor del Pueblo Andaluz. Sin embargo, el elevado número de consultas atendidas nos hace reflexionar acerca de la importancia que adquieren estos temas entre los asuntos que preocupan a los ciudadanos. Por otro lado, su análisis detallado, nos permite acercarnos aún más al perfil de las personas que las han protagonizado.

Comenzaremos por las consultas en las que se solicita al Defensor del Pueblo Andaluz que investigue actos derivados de la función jurisdiccional. Al igual que el resto de las entrevistas, éstas que ahora nos ocupan se inician con una larga exposición por parte de la persona que consulta, y continúan con una serie de respuestas a las preguntas que les son formuladas al objeto de desentrañar el verdadero motivo de la visita o llamada telefónica, algo que a veces ni siquiera ellos mismos son capaces de ver con claridad. De ahí que con bastante frecuencia aporten mucha más información de la que resulta necesaria para valorar cada caso. Suele ocurrir que el consultante presente numerosos documentos de naturaleza jurídica, con la intención expresa de que el personal que le atiende en la Oficina de Información los estudie y deduzca, en el tiempo que dura la entrevista, cuál es la esencia del problema así como la pretensión del interesado ante esta Institución.

Cuando se les indica que el asunto que acaban de exponer escapa del ámbito competencial del Defensor del Pueblo Andaluz por afectar al ejercicio de la función jurisdiccional o por afectar a la esfera jurídica privada de los particulares, éstos reaccionan insistiendo en explicar otros aspectos del proceso judicial en el que están inmersos o con los que se muestran disconformes. Podemos afirmar que no aceptan fácilmente que el Defensor del Pueblo Andaluz tenga limitado su campo de actuación y por eso insisten en solicitar su intervención más allá del marco competencial previsto en su Ley reguladora. Esta circunstancia es la que convierte a estas consultas en las más complicadas de resolver, dada la compleja información que se ha de suministrar, especialmente la que se refiere a los principios de separación de poder e independencia del poder judicial.

Destacamos a continuación algunas de las cuestiones que los ciudadanos han solicitado directamente al Defensor del Pueblo Andaluz:

- 1) En asuntos que han agotado la vía administrativa y que sólo admiten continuación a través de la jurisdicción contencioso administrativa, pretenden que el Defensor del Pueblo sustituya la labor del juez y lleve a cabo una revisión de la resolución administrativa firme. En otros casos solicitan que el oportuno recurso contencioso administrativo sea presentado directamente por el Defensor del Pueblo en nombre del interesado.

2) En procesos judiciales que se encuentran en trámite: que influya sobre la decisión del Juez (es decir, que interfiera la función jurisdiccional) para obtener una resolución favorable a sus intereses; que recurra, en nombre del interesado, una resolución judicial; que le informe sobre los trámites de que consta un proceso judicial concreto; que escuche los argumentos que sirven de prueba a su inocencia o a la culpabilidad del contrario...

3) En procesos judiciales concluidos: desean expresar ante el Defensor del Pueblo su disconformidad con la decisión final adoptada por el órgano jurisdiccional, o la aclaración e interpretación de una resolución judicial, o que sea depositario de su decisión de no acatar la decisión judicial que le afecta.

En la inmensa mayoría de los casos estas personas cuentan o han contado con el asesoramiento de un abogado en ejercicio designado por ellos mismos, o por el turno de oficio a través del Servicio de Orientación Jurídica. El hecho de que expongan ante el Servicio de Información del Defensor del Pueblo Andaluz todas estas dudas e impresiones pone de manifiesto que quizá necesitan una relación más fluida y transparente con sus abogados, o poder mantener una entrevista personal con el juez que ha decidido o está decidiendo su caso. Les resulta difícil aceptar la, a su juicio, deshumanización o ausencia de contacto con las autoridades que enjuician sus vidas o sus conductas.

Ante ese vacío, demandan la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz para que cubra las necesidades que, a su manera de ver, no les procuran otras instancias o instituciones. A pesar de contar con el asesoramiento de un abogado afirman sentirse inseguros, indefensos, desorientados y ajenos a la marcha del proceso que les afecta, ya que no cuentan con información clara y adecuada a su nivel cultural. No han estado totalmente al corriente del mayor o menor grado de dificultad que haya tenido el proceso, lo que por otro lado explica el que a veces consideren injustificados los gastos económicos que causa la actuación de su abogado. Los ciudadanos pretenden que, ante esa dificultad para relacionarse con sus abogados, el Defensor del Pueblo Andaluz pueda mediar para facilitar la comunicación entre ambos.

El segundo gran bloque de entrevistas que queremos destacar bajo este epígrafe lo forman 245 consultas cuyo asunto de fondo se refiere a conflictos derivados de relaciones de carácter jurídico privado, en las que se encuentran implicadas personas físicas o jurídicas entre sí, sin que exista intervención alguna por parte de organismos públicos que tuvieran que mediar o resolver el conflicto. Para las personas que realizan la consulta, este tipo de problemas tiene una trascendencia equiparable a otros asuntos, como la salud o la vivienda pública, en los que el Defensor del Pueblo Andaluz sí puede intervenir para ayudarles. Atendiendo al contenido de las consultas recibidas a lo largo del año, podemos establecer la siguiente clasificación de asuntos:

- 1) Conflictos laborales entre empleadores y empleados.
- 2) Conflictos familiares: conyugales, entre padres e hijos, liquidación de herencia... Los consultantes esperaban que el Defensor del Pueblo pudiera adoptar decisiones en nombre de los afectados.
- 3) Conflictos entre comerciantes o empresarios y los consumidores: los más habituales en materia de construcción de viviendas, atención sanitaria en centros privados y el ejercicio libre de algunas profesiones como arquitecto.
- 4) Conflictos entre entidades financieras y sus clientes: actuaciones de empresas dedicadas al cobro de deudas, inclusión en registros de deudores, incumplimiento del pago en préstamos hipotecarios, embargo de bienes inmuebles...

En todas ellas informamos a los interesados sobre el Servicio de Reclamaciones del Banco de España como instancia a la que acudir tras recibir la respuesta del defensor del cliente o figura similar de la entidad en cuestión.

5) Conflictos entre particulares: funcionamiento interno de comunidades de vecinos, asociaciones y partidos políticos, ejercicio del derecho de propiedad intelectual, lesión del derecho al honor... En esta ocasión solicitaban que el Defensor del Pueblo ejerciera las acciones administrativas o judiciales necesarias para accionar el sistema de protección que, a su juicio, precisaban. Entre las razones argumentadas para justificar su inactividad señalaban temor a las consecuencias que se derivarían del ejercicio de la acción, en otras desconfianza en la eficacia del sistema judicial o administrativo (lentitud, dificultad para probar los hechos...)

#### 4. Análisis de las gestiones realizadas ante entidades públicas o privadas

Denominamos gestiones a todos aquellos contactos mantenidos desde la Oficina de Información con entidades públicas o privadas con ocasión de las diferentes entrevistas o la tramitación de los expedientes de queja, bien para aclarar la pretensión de los interesados ante el Defensor del Pueblo Andaluz o bien para aclarar su problema ante la entidad que tendrá que atenderlo, al objeto de facilitar la explicación al afectado.

Durante 1999 se llevaron a cabo 74 gestiones con ocasión de las consultas atendidas en la Oficina de Información, y 54 intervenciones en otros tantos expedientes de queja que estaban siendo tramitados a lo largo del año.

##### 4.1 Con ocasión de las consultas atendidas

A continuación, junto al número de consulta al que se refieren, presentamos algunas de las gestiones más relevantes que hubimos de realizar ante diferentes entidades administrativas para prestar el servicio de información y orientación que nos demandaron los ciudadanos. Se trata de actuaciones que, llevadas a cabo en una fase anterior a la posible presentación de escrito de queja al Defensor del Pueblo Andaluz, van a facilitar la posterior presentación del asunto ante esta u otra instancia por parte de los interesados. Por último señalar que, normalmente, estas tareas se realizan en presencia de los interesados.

Así en la consulta 99/1978, la interesada pretendía aclarar qué organismo tendría que atender una petición. La consultante acudía a esta Institución ante las dificultades que estaba encontrando para que algún organismo público accediera a compulsar la copia del documento original (título de Licenciada) que acompañaba a la solicitud que había de dirigir a una Universidad gallega. Desde los registros generales a los que se había dirigido se fundamentaba la negativa en el hecho de que la solicitud no iba a ser tramitada por el organismo público al que pertenecía cada uno de esos registros.

En definitiva, el plazo para presentar la solicitud vencía y a la interesada no le quedaba más opción que desplazarse fuera de su domicilio habitual y personarse directamente en el organismo al que iba dirigida la solicitud (alejado casi mil kilómetros de su domicilio) o acudir al organismo que había expedido el documento a compulsar (situado a unos doscientos kilómetros). Según esta interpretación quedaba sin vigencia su derecho a obtener copia sellada de los documentos que se presenten, aportándola junto con los originales, tal y como reconoce el artículo 35 c) de la Ley 30/1992 de 26 de no-

viembre, por la que se regulan las normas del procedimiento administrativo común.

Ante el inminente vencimiento de los plazos para presentar la solicitud, consideramos oportuno ayudar a esta ciudadana a aclarar la cuestión con los Organismos Públicos a los que ella misma había planteado la consulta. Para ello nos remitimos a la Ley 30/92 en su artículo 38, según la redacción dada por la nueva Ley 4/99 que modifica la anterior (nuevo artículo 38.5) para expresar que, a nuestro juicio, la nueva normativa aclara el ejercicio de este derecho por parte de los ciudadanos y atribuye las funciones de compulsión de documentos que son aportados junto con las solicitudes, a los registros ante los que se presentan.

Desde la Consejería de Educación y Ciencia nos indicaron que, a efectos de compulsión y autenticación de documentos en los órganos de la Junta de Andalucía, seguían aplicando el Decreto 204/95 de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos y, en consecuencia, no podían compulsar los documentos que solicitaba la interesada, por tratarse de documentación oficial expedida por una Administración diferente a la autonómica (Universidad de Cádiz) y ser dirigida a otra Administración también diferente.

Por esas fechas se acababa de publicar el Real Decreto 772/99 de 7 de mayo por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro. Teniendo en cuenta la brevedad de los plazos con que contaba la interesada, le sugerimos que presentase su solicitud ante un órgano de la Administración del Estado amparándose en la interpretación que de ese derecho en cuestión hace la citada norma. A la luz de esta orientación, decidimos contactar con la subdelegación del Gobierno en Sevilla, desde donde nos aclararon que la interesada podía, acogiéndose al Real Decreto 772/99, presentar allí su solicitud así como las copias a compulsar.

Una vez salvado el obstáculo tras la gestión realizada, la interesada nos explicó que no deseaba presentar escrito de queja contra la actuación de los Organismos de la Junta de Andalucía que la habían informado erróneamente, ya que sólo contaba con respuestas verbales. Conocidos los hechos, esta Institución decidió entonces la apertura de oficio de un expediente de queja ante la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, para esclarecer la normativa que debía aplicarse ante situaciones como la descrita. Los detalles sobre la tramitación de este expediente se encuentran en la correspondiente Sección de este Informe Anual.

En la consulta 99/892 se afirmaba que no entendía la explicación que le ofrecían en un Organismo Público. La persona interesada había solicitado una vivienda de protección oficial y su solicitud había sido baremada con 350 puntos, lo que la había situado en el número 14 de la relación de adjudicatarios, siendo 14 también el número de viviendas a adjudicar. No aportaba documentos porque, según afirmaba, los había perdido. En esos momentos carecía de vivienda y residía, junto con su familia, en la casa de sus padres donde convivían once personas. Por último, su bajo nivel cultural suponía un obstáculo para comprender las explicaciones que le ofrecían cada vez que acudía a la empresa municipal de la vivienda para informarse sobre la tramitación del procedimiento de adjudicación.

Decidimos contactar con la empresa municipal al objeto de aclarar precisamente esta última cuestión. Según manifestaron, la interesada estaba equivocada en cuanto al carácter definitivo de la relación de adjudicatarios que se había hecho pública ya que se trataba de una relación provisional, y el procedimiento aún se encontraba en trámite. Por otro lado, concertaron una cita con la interesada para explicarle personalmente la situación del expediente y facilitarle las copias de los documentos que afirmaban haber perdido.

En último caso, se planteaba en la consulta 99/3242 por la desconfianza de una anciana hacia la ayuda social pública. La consulta fue planteada por una mujer viuda que vivía sola en un apartamento situado en la cuarta planta de un edificio. Afirmaba contar con algunas dificultades para subir y bajar las escaleras y, que por esa razón, casi nunca salía a la calle. Según indicaba, había acudido al departamento de servicios sociales de su municipio para que la ayudaran a cambiar su vivienda por otra situada en planta baja. Sin embargo se lamentaba de que, desde ese mismo organismo, la estaban convenciendo para que ingresara en una residencia para mayores, algo a lo que ella se negaba rotundamente.

Contactamos con el departamento municipal donde había sido atendida la interesada, y allí nos confirmaron parte de la información que ésta nos ofreció en un primer momento. Nos aclararon también algunas de las dificultades que habían encontrado en el tratamiento de este caso ya que la interesada rechazaba de manera sistemática la mayoría de los servicios que le venían ofreciendo (teleasistencia, ayuda a domicilio...) Por último solicitaron nuestra colaboración para convencer a esta mujer sobre la conveniencia de aceptar, al menos, algunas de las prestaciones que se le estaban ofertando desde el Ayuntamiento.

#### 4.2 Con ocasión de la tramitación de expedientes de queja.

Desde la Oficina de Información se ha intervenido en la tramitación de 54 expedientes de queja mediante el desarrollo de contactos y gestiones diversas con las entidades públicas que tenían relación con los afectados en cada una de las quejas. A continuación se indica el total de colaboraciones realizadas con cada una de las Áreas que estudian los correspondientes expedientes, así como su incidencia en la tramitación de los mismos:

Área de Salud y Servicios Sociales	33
Área de Ayuntamientos y Diputaciones	1
Administración de Justicia e Instituciones Penitenciarias	13
Área de urbanismo y vivienda	5
Área de Hacienda	2

Las gestiones se llevan a cabo atendiendo a las consideraciones del Asesor Técnico encargado del estudio de cada queja, y tienen por objeto recabar aquella información que, en función de la fase de tramitación en que se encuentre el expediente, pueda servir de apoyo al informe jurídico que aquel habrá de elaborar.

Entre las actuaciones más habituales que se llevan a cabo desde la Oficina de Información, en colaboración con el resto de las Áreas que tramitan los expedientes de queja, destacamos las siguientes:

- Recabar información sobre la situación social del interesado, su familia o el entorno social en el que se desenvuelve.
- Aclarar con el ciudadano su pretensión ante esta Oficina (especialmente cuando se trata de colectivos sociales más desfavorecidos como los ancianos, personas con problemas de marginación social, drogodependientes...)
- Remitir u orientar hacia centros de atención social.
- Mantener contactos con los equipos de tratamiento de prisiones andaluzas, como vehículo idóneo para acceder a una aclaración sobre las cuestiones que plantean, o para confirmar las situaciones que denuncian los familiares de los presos, o incluso para atender a las peticiones que formulan los presos para sus familias.
- Estudiar alternativas sociales en expedientes admitidos a trámite por razones humanitarias.

## 5. Especial referencia a consultas relativas a los desahucios de viviendas

De entre todas las problemáticas que los ciudadanos nos han planteado a lo largo de 1999, hemos considerado conveniente destacar las entrevistas relacionadas con los desahucios o desalojos forzados de las viviendas debidos, fundamentalmente, a las implicaciones sociales y familiares tan graves que estas situaciones generan entre los afectados, y en especial porque la carencia de este bien básico dificulta en la mayoría de los casos la integración social del individuo.

Estas personas se han acercado a nuestra oficina con la urgencia de que, en un corto periodo de tiempo, serían desalojados de sus viviendas, y con la esperanza de encontrar aquí una rápida solución a su problemática situación.

Desde el ámbito de actuación de nuestra Institución, en la mayoría de los supuestos planteados por los ciudadanos ante la Oficina de Información nuestra intervención ha ido encaminada a prestarles el asesoramiento adecuado, en orden a los posibles instancias a las que podían acudir para intentar solucionar su problema y, en su caso, indicarles los requisitos que habían de reunir para acceder a una vivienda acorde a sus necesidades económicas, sociales y familiares.

Todo ello con las dificultades que supone el explicar las limitaciones que la legislación impone al Defensor del Pueblo Andaluz para intervenir en muchas de las situaciones desesperadas que se nos presentaban. De ahí nuestro máximo interés en ofrecer una orientación adecuada y lo suficientemente amplia para ayudar a estos ciudadanos a intentar solventar estos problemas.

### 5.1 Perfil de la población afectada

Del total de consultas atendidas en esta oficina durante el presente año, 67 han estado directamente relacionadas con familias que plantearon como principal problema el inminente desahucio de las viviendas que ocupaban.

A continuación presentamos algunos de los rasgos que definen a este grupo de 67 personas. Como ya hemos indicado en anteriores Informes Anuales, los datos que vamos a analizar han sido aportados voluntariamente por los ciudadanos y en otros casos deducidos del contenido de las entrevistas. Ello explica el que algunas características no vengan referidas al total de la población objeto de estudio.

TOTAL ENTREVISTAS						
Telefónicas		Personales		Escritas		Total
32		30		5		67
* PERFIL DEL CONSULTANTE						
I) SEXO						
Mujeres			Hombres		Total	
44			23		67	
II) ESTADO CIVIL						
Solteros	Casados	Separados	Divorciados	Viudos	Sin especificar	Total
7	27	6	6	4	17	67
III) NIVEL DE ESTUDIOS						
Sin estudios	Est. elementales	Bachiller Sup. o equivalente		Universitarios	Sin especificar	Total
15	14	3		1	34	67
IV) NIVEL ECONÓMICO						
Bajo	Medio	Alto	Sin especificar			Total
40	3	2	22			67

V) SITUACIÓN LABORAL				
Activo/empleados	Desempleados	Jubilados	Sin especificar	Total
20	19	9	19	67

En primer lugar, respecto al medio utilizado para exponer sus problemas, podemos afirmar que no existe una preferencia clara por uno u otro medio de contacto. El 47'7% de las consultas se plantearon a través de llamadas telefónicas, mientras que el 44'7% se materializaron en entrevistas personales.

Las consultas fueron planteadas en un 34'4% de las ocasiones por hombres y en un 65'6% por mujeres. De entre estas últimas, las situaciones más delicadas se daban entre las mujeres solteras, separadas o viudas y con cargas familiares, que manifestaron su preocupación por el hecho de que debían enfrentarse solas al desalojo de la vivienda y a la búsqueda de una nueva para ellas y sus hijos.

La información disponible acerca del estado civil de los consultantes se refiere a 50 entrevistas durante las cuales 27 personas manifestaron estar casadas, 12 personas separadas o divorciadas, 7 solteras y 4 viudas. Tras analizar cada una de esas entrevistas, observamos cómo la tipología de la unidad familiar está íntimamente relacionada con las posibles causas que han desencadenado, en cada ocasión, la problemática del desahucio. De esta forma, las personas casadas afirmaron que el origen del desahucio se encontraba en el impago de préstamos hipotecarios de las viviendas adquiridas en propiedad. Por su parte, las dificultades para hacer frente al pago del alquiler de las viviendas constituía el problema fundamental de las personas separadas, en su gran mayoría mujeres.

Nos referiremos a continuación al nivel de estudios y al nivel económico de las familias que estamos estudiando. En relación al primero, el 87'8% de los consultantes contaban con un nivel cultural elemental o inferior, y señalaban que, por esa razón, encontraban serias dificultades para enfrentarse a los procedimientos judiciales en los que se veían inmersos, o a los trámites administrativos necesarios para intentar solventar el problema. Igual dificultad les supuso el comprender y aceptar que el Defensor del Pueblo Andaluz, de acuerdo con las funciones que le encomienda la legislación vigente, no podría intervenir para suspender o anular la resolución judicial o administrativa por la que se hubiera decidido el desalojo de la vivienda que ocupaban. No obstante esta explicación, en algunas ocasiones decidían formular esa petición en un escrito de queja.

Respecto a la situación económica de estas familias, podemos afirmar que en el 88'8% de los casos resultaba precaria o de un nivel económico bajo, debido fundamentalmente a que el 39'5% estaban desempleados y el 18'7% eran pensionistas por jubilación o invalidez. Según afirmaban a lo largo de las entrevistas, esta precariedad económica les impedía asumir la adquisición de una compra o la financiación del alquiler de una nueva vivienda si finalmente resultaban desalojados.

Por otro lado, tan sólo el 22'9% de los consultantes tenían un empleo. En relación a estos últimos, añadir que las personas empleadas realizaban trabajos de baja cualificación y escasa remuneración económica y, en ocasiones, lo desempeñaban con carácter eventual.

### 5.2 Análisis de la problemática planteada

En este apartado analizaremos, entre otras cuestiones, las causas que provocaron la situación de desahucio, la fase en la que se encuentra el problema cuando vienen a plantearlo, así como las actuaciones realizadas por los interesados antes de acudir a esta Institución.

### 5.2.1 Origen del desahucio

En el 32'3% de las consultas que estamos estudiando, el incumplimiento de las obligaciones de pago adquiridas en el contrato de préstamo hipotecario de la correspondiente vivienda, fue la causa principal que desencadenó el procedimiento de desahucio.

Se trata de familias que se enfrentan a una disminución de los ingresos económicos que fueron tenidos en cuenta a la hora de adquirir esos compromisos. La reducción de ingresos vino provocada, entre otras causas, por la liquidación del patrimonio tras la separación conyugal, pérdida de empleo por parte de uno de los cónyuges, padecer una enfermedad o sufrir un accidente laboral o de cualquier otro tipo, circunstancia que les ocasionó una disminución temporal o permanente de sus ingresos salariales. La carencia de ingresos económicos suficientes con los que atender las necesidades de la familia les llevaba al incumplimiento de las obligaciones, a su juicio menos apremiantes, entre las que se encontraba el pago del préstamo hipotecario.

Estos ciudadanos manifestaban su contrariedad ante el inicio de un expediente administrativo o judicial encaminado a obtener el desahucio de la vivienda que ellos ocupaban. Por otro lado, no alcanzaban a medir la gravedad de la situación ya que entendían que se trataba de “un bien básico” y que la Constitución Española reconocía el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Expresaban con sorpresa que “nunca habría imaginado que me dejarían en la calle con mi familia”.

Al amparo de esos derechos, solicitaban al Defensor del Pueblo Andalúz que interviniera ante las entidades con las que mantenían las respectivas deudas, para hacer valer esas circunstancias sobrevenidas “*que escapan de nuestro control y evitar así la pérdida de la vivienda que tanto trabajo nos ha costado conseguir*”. En determinadas ocasiones algunas familias, tras asumir su responsabilidad, habían intentado la negociación con la entidad financiera y reprochaban a ésta el haber asumido una actitud rígida en la que no tenía cabida la nueva situación económica o laboral por la que atravesaba la familia afectada. Sin embargo, en un buen número de casos, la negociación se había intentado demasiado tarde.

Desde la Oficina de Información la actuación ha estado encaminada a ayudar a los ciudadanos a relacionarse con estas entidades, orientándoles sobre las diferentes instancias ante las que exponer el problema y ofreciéndoles información sobre los derechos que les reconoce la normativa vigente.

Siguiendo con las causas que originaron el desahucio, encontramos un segundo bloque formado por el 27'6% de las entrevistas durante las cuales los consultantes indicaron que habían incumplido las obligaciones de pago adquiridas mediante el contrato de arrendamiento de la vivienda que ocupaban. En este caso nos encontramos también ante familias con escasos recursos económicos que, como ya indicamos para el grupo analizado anteriormente, cuando surgen las dificultades económicas dejan de cumplir con las obligaciones menos prioritarias, entre las que ellos incluyen el pago de la renta por alquiler de vivienda. Suele ser habitual que estas familias hayan sufrido desahucios anteriores.

Por otro lado, tal y como señalábamos al analizar el sexo y el estado civil de las personas entrevistadas en el tema que nos ocupa, un buen número de consultas fueron planteadas por mujeres separadas o divorciadas con cargas familiares, cuya única ocupación o profesión había sido la de ama de casa, y que contaban con serias dificultades para lograr una integración laboral. Las nuevas familias surgidas tras la separación se enfrentaban a una reducción de los ingresos económicos disponibles, reducción que llegaba a ser total en los supuestos de incumplimiento por parte del ex marido, de la obligación de abonar la pensión por alimentos acordada en sede judicial. Ante tales circunstancias, algunas de las mujeres entrevistadas

manifestaron sus dificultades para atender el problema y evitar el desahucio debido a la falta de información y orientación social, laboral e incluso psicológica, sobre posibles vías o alternativas a su situación. En estos casos hemos remitido estas consultas a los correspondientes centros de información a la mujer.

Un tercer bloque más reducido está constituido por las personas que, habiendo ocupado una vivienda sin título legal alguno, se enfrentaban ahora a una orden administrativa o judicial para el desahucio. Se trata de familias que, “*teniendo conocimiento de la cantidad tan elevada de viviendas desocupadas existentes en el municipio*” en su día optaron por la ocupación ilegal, por entender que era la que mejor se ajustaba a su situación de urgente necesidad.

Por último, y en relación a otras causas situadas en el origen de los desahucios, tenemos que hacer referencia a las declaraciones de ruina y al inminente desalojo de la vivienda. Este problema afecta fundamentalmente a viviendas que se encuentran en estado ruinoso y que están ubicadas en los cascos históricos de nuestras ciudades. Estas casas están habitadas, normalmente, por inquilinos de edad muy avanzada, con rentas de alquiler antiguas, que se ven en la obligación de abandonar su hogar en un corto periodo de tiempo como consecuencia del proceso de degradación del edificio, y que carecen de los recursos económicos suficientes para hacer frente a esta nueva situación.

### 5.2.2 Estado de tramitación

Analizamos a continuación el momento escogido por los ciudadanos para acudir a nuestra Oficina de Información y consultar sobre las posibilidades de que el Defensor del Pueblo Andalúz pudiera intervenir para ayudarles.

En el 46% de los supuestos los ciudadanos nos consultaron cuando el problema se encontraba en sede de negociación con la respectiva entidad bancaria o de tramitación administrativa en el correspondiente Organismo Público, por tratarse de desalojos de viviendas de protección oficial o procedimiento para la declaración de ruina, sin que se hubiera iniciado aún la vía judicial. En estos casos, los ciudadanos deseaban conocer si el Defensor del Pueblo Andalúz podría actuar directamente ante la entidad bancaria o ante el Organismo Público en cuestión para evitar o suspender un posible desahucio.

Por otro lado, en el 19% de las entrevistas el asunto se encontraba ya en sede judicial, lo que limitaba bastante las vías para intentar la solución del problema actuando ante la entidad financiera, e impedía cualquier intervención por parte del Defensor del Pueblo Andalúz, por afectar de forma directa al ejercicio de la función jurisdiccional. La gravedad de estas situaciones venía marcada por la inminencia del desahucio ante lo cual, desde esta Oficina de Información, informamos a los interesados sobre las funciones de los Servicios Sociales Municipales y las empresas públicas de promoción de vivienda, información que en la mayoría de los casos conocían.

### 5.2.3 Gestiones realizadas antes de acudir a esta Institución

En el 46% de los supuestos habían acudido previamente a los departamentos municipales de Servicios Sociales Comunitarios para exponer su problema. A lo largo de las entrevistas manifestaron que les resultaba insuficiente el servicio que se les podía prestar desde esos departamentos, ya que consistía en ofertarles una ayuda económica para facilitarles el acceso a una nueva vivienda en régimen de alquiler, financiándoles únicamente el pago de las dos primeras mensualidades.

Por otro lado, en el 24'3% de las entrevistas los afectados se habían dirigido a las empresas municipales de la vivienda para plantear su situación y buscar soluciones inmediatas, y allí fueron infor-

mados sobre las normas que regulan los procedimientos para la adjudicación de viviendas de promoción pública.

Por último, un 45% de las personas entrevistadas manifestaron que ya habían solicitado una vivienda de promoción pública, y se encontraban a la espera de la resolución del procedimiento administrativo, mientras que un 54'9% indicaban que no la habían solicitado, entre otras razones, porque no lo creían necesario, por desconocimiento, por estar pendientes de una decisión judicial o porque, finalmente, en ningún momento sospechaban que pudieran verse privados de un bien tan básico como la vivienda.

#### *5.2.4 Resultado de cada una de las entrevistas*

El 70'1% de las entrevistas finalizaron con la información y la orientación sobre las posibles vías de actuación que los interesados podían seguir para intentar solucionar el problema o problemas que planteaban. Además de sugerirles el acudir a los departamentos de servicios sociales comunitarios de su zona de

residencia, o a los organismos competentes en materia de vivienda, según cada caso, les facilitamos información que nos solicitaban acerca de las entidades ante las que acudir para plantear su necesidad de empleo.

Por otro lado, en un 10'4% de las entrevistas el interesado declaró su intención de presentar, en otro momento, un escrito de queja solicitando la ayuda del Defensor del Pueblo Andaluz, mientras que un 7'4% los entrevistados presentaron formalmente el escrito de queja tras la consulta. Sin embargo, en un 10'4% de las consultas atendidas se estimó necesario realizar algunos contactos con determinados organismos públicos para aclarar cuestiones que planteaban los interesados en las consultas, y así poder informarles adecuadamente sobre aspectos relacionados con las posibles vías de solución de sus problemas. La mayoría de las gestiones se llevaron a cabo con departamentos de servicios sociales de municipios andaluces, y a este respecto hemos de indicar que casi siempre hemos encontrado una buena disposición a colaborar con nosotros para completar el asesoramiento y la asistencia hacia los afectados.

**ANEXO:  
DATOS ESTADÍSTICOS**

**I. Distribución por materias**

**1. Quejas iniciadas en el año 1999**

Áreas de actuación	Inst. de parte	Oficio	Total	En trámite	Concluidas	No admitidas	Remitidas
Agricultura y Pesca	38		38	12	15	9	2
Cultura y Deporte	18	4	22	11	4	7	
Ayuntamientos y Diputaciones	281	5	286	86	106	89	5
Educación	1.217	23	1.240	98	990	126	26
Fomento, Turismo, Industria, Energía, Gobernación	37		37	15	16	5	1
Economía y Hacienda	178	1	179	23	54	45	57
Información y Atención al Ciudadano	241		241	68	48	40	85
Justicia	8	2	10	1	3	6	
Medio Ambiente	558	25	583	105	208	228	42
Obras Publicas y Transportes	136	11	147	71	49	21	6
Presidencia y Relaciones con Parlamento	555	37	592	298	132	104	58
Servicios Sociales	274	1	275	78	5	189	3
Salud	281	15	296	119	82	84	11
Trabajo	367	9	376	177	100	85	14
Totales	181	4	185	47	45	79	14
<b>Totales</b>	<b>4.370</b>	<b>137</b>	<b>4.507</b>	<b>1.209</b>	<b>1.857</b>	<b>1.117</b>	<b>324</b>

**2. Quejas de años anteriores**

Áreas de actuación	Abiertas	Reabiertas	Total	En tramite	Concluidas	No admitidas	Remitidas
Agricultura y Pesca	13		13	1	12		
Cultura y Deporte	17		17	3	14		
Ayuntamientos y Diputaciones	115	15	130	15	106	9	
Educación	287	14	301	13	279	9	
Fomento, Turismo, Industria, Energía, Gobernación	16	3	19		18	1	
Economía y Hacienda	26	2	28	4	19	4	1
Información y Atención al Ciudadano	81	3	84	8	63	10	3
Justicia	5		5		1	4	
Medio Ambiente	138	6	144	12	110	20	2
Obras Publicas y Transportes	101	18	119	26	91	1	1
Presidencia y Relaciones con Parlamento	388	5	393	147	232	13	1
Servicios Sociales	2		2		2		
Salud	151	3	154	16	111	25	2
Trabajo	217	4	221	28	163	29	1
Totales	44	1	45	1	39	5	
<b>Totales</b>	<b>1.601</b>	<b>74</b>	<b>1.675</b>	<b>274</b>	<b>1.258</b>	<b>132</b>	<b>11</b>



## II. Resumen de gestión de las quejas

	Año en curso	Años anteriores	TOTAL	Porcentaje
<b>Admitidas a trámite</b>	<b>3.066</b>	<b>1.532</b>	<b>4.598</b>	<b>74,37 %</b>
FAAP Admón. acepta pretensión	158	164	322	5,37 %
FAAR Admón. acepta resolución	13	69	82	1,36 %
FAAS Admón. acepta silencio	61	51	112	1,86 %
FARS Acepta recordatorio sobre silencio		2	2	0,03 %
FAVS En vías de solución	1.094	438	1.532	25,55 %
<i>Admón. acepta</i>	1.326	724	2.050	34,19 %
F115 Artículo 15	2	2	4	0,06 %
F118 Artículo 18	1	7	8	0,13 %
F129 Artículo 29	20	86	106	1,76 %
FIES Informe Especial		3	3	0,05 %
FRDT Discrepancia Técnica	2	2	4	0,06 %
<i>Admón. no acepta</i>	23	98	121	2,01 %
<i>Resolución pendiente de respuesta</i>	40	39	79	1,31 %
<b>Estima la razón del reclamante</b>	<b>1.391</b>	<b>863</b>	<b>2.254</b>	<b>37,59 %</b>
FRNI No existe irregularidad	364	323	687	11,45 %
FRPT Perjuicios a terceros		5	5	0,08 %
FRSR Sin recurrir a la Admón.	6	3	9	0,15 %
<b>Desestima la reclamación</b>	<b>370</b>	<b>331</b>	<b>701</b>	<b>11,69 %</b>
FRDS Desiste	28	39	67	1,11 %
FRDU Duplicidad	4	2	6	0,10 %
<i>Por causas subjetivas</i>	32	41	73	1,21 %
FRJP Jurídico-Privada	7	3	10	0,16 %
FRSC Sin competencia	10	1	11	0,18 %
FRSI Sub iudice	41	39	80	1,33 %
FRTT Finalizada, tema tratado	46	19	65	1,08 %
<i>Causas objetivas, con asesoramiento al interesado</i>	104	62	166	2,76 %
<b>Otras causas</b>	<b>1.305</b>	<b>338</b>	<b>1.643</b>	<b>26,57 %</b>
<b>Pendientes de cierre</b>	<b>1.169</b>	<b>235</b>	<b>1.404</b>	<b>22,71 %</b>
<b>No admitidas a trámite</b>	<b>1.117</b>	<b>132</b>	<b>1.249</b>	<b>20,83 %</b>
FNAN Anónima	166		166	2,76 %
FNAS Sin dirección / domicilio	51	2	53	0,88 %
FNCD No completa datos	110	50	160	2,66 %
FNDS Desiste	35	6	41	0,68 %
FNRA No ratifica	6	2	8	0,13 %
FNSL Sin interés legítimo	2		2	0,03 %
<b>Por causas subjetivas</b>	<b>370</b>	<b>60</b>	<b>430</b>	<b>7,17 %</b>
FNDU Duplicidad	15	1	16	0,26 %
FNEI No existe irregularidad	259	34	293	4,88 %
FNJP Jurídico-Privada	66	3	69	1,15 %
FNMA Más de un año	10	1	11	0,18 %
FNNO Anulada	1		1	0,01 %
FNPT Perjuicios a terceros	4		4	0,06 %
FNSC Sin competencia	128	13	141	2,35 %
FNSI Sub iudice	92	8	100	1,66 %
FNSP Sin pretensión	43	3	46	0,76 %
FNSR Sin recurrir a la Admón.	96	5	101	1,68 %
FNTT Finalizada, tema tratado	33	4	37	0,61 %
<b>Causas objetivas, con asesoram. al interesado</b>	<b>747</b>	<b>72</b>	<b>819</b>	<b>13,66 %</b>
<b>Remitidas a otros Comisionados</b>	<b>324</b>	<b>11</b>	<b>335</b>	<b>5,58 %</b>
FCRD Remitida a otros Defensores	7		7	0,11 %
FCRE Remitida DPE	317	11	328	5,47 %
<b>SUMA TOTAL</b>	<b>4.507</b>	<b>1.675</b>	<b>6.182</b>	

## III. Causas de cierre de las quejas

Causa de Cierre		Año en curso	Años anteriores	TOTAL	Porcentaje
<b>FA</b>	<b>- Administración acepta -</b>	<b>1.326</b>	<b>724</b>	<b>2.050</b>	<b>43,62 %</b>
FAAP	Admón. acepta pretensión	158	164	322	6,85 %
FAAR	Admón. acepta resolución	13	69	82	1,74 %
FAAS	Admón. acepta silencio	61	51	112	2,38 %
FARS	Acepta recordatorio sobre silencio		2	2	0,04 %
FAVS	En vías de solución	1.094	438	1.532	32,60 %
<b>FC</b>	<b>- Colaboración otro Defensor -</b>	<b>324</b>	<b>11</b>	<b>335</b>	<b>7,12 %</b>
FCRD	Remitida a otros Defensores	7		7	0,14 %
FCRE	Remitida DPE	317	11	328	6,98 %
<b>FI</b>	<b>- Informe -</b>	<b>23</b>	<b>98</b>	<b>121</b>	<b>2,57 %</b>
FI15	Artículo 15	2	2	4	0,08 %
FI18	Artículo 18	1	7	8	0,17 %
FI29	Artículo 29	20	86	106	2,25 %
FIES	Informe Especial		3	3	0,06 %
<b>FN</b>	<b>- No admitidas a trámite -</b>	<b>1.117</b>	<b>132</b>	<b>1.249</b>	<b>26,58 %</b>
FNAN	Anónima	166		166	3,53 %
FNAS	Sin dirección / domicilio	51	2	53	1,12 %
FNCD	No completa datos	110	50	160	3,40 %
FNDS	Desiste	35	6	41	0,87 %
FNDU	Duplicidad	15	1	16	0,34 %
FNEI	No existe irregularidad	259	34	293	6,23 %
FNJP	Jurídico-Privada	66	3	69	1,46 %
FNMA	Más de un año	10	1	11	0,23 %
FNNO	Anulada	1		1	0,02 %
FNPT	Perjuicios a terceros	4		4	0,08 %
FNRA	No ratifica	6	2	8	0,17 %
FNSC	Sin competencia	128	13	141	3,00 %
FNSI	Sub iudice	92	8	100	2,12 %
FNSL	Sin interés legítimo	2		2	0,04 %
FNSP	Sin pretensión	43	3	46	0,97 %
FNSR	Sin recurrir a la Administración	96	5	101	2,14 %
FNTT	Finalizada, tema tratado	33	4	37	0,78 %
<b>FR</b>	<b>- Finalizadas tras tramitación -</b>	<b>508</b>	<b>436</b>	<b>944</b>	<b>20,08 %</b>
FRDS	Desiste	28	39	67	1,42 %
FRDT	Discrepancia técnica	2	2	4	0,08 %
FRDU	Duplicidad	4	2	6	0,12 %
FRJP	Jurídico-Privada	7	3	10	0,21 %
FRNI	No existe irregularidad	364	323	687	14,62 %
FRPT	Perjuicios a terceros		5	5	0,10 %
FRSC	Sin competencia	10	1	11	0,23 %
FRSI	Sub iudice	41	39	80	1,70 %
FRSR	Sin recurrir a la Administración	6	3	9	0,19 %
FRTT	Finalizada, tema tratado	46	19	65	1,38 %
<b>SUMA TOTAL</b>		<b>3.298</b>	<b>1.401</b>	<b>4.699</b>	

## IV. Causas de no admisión

Causa	Agricultura	Cultura	Ayuntamientos	Educación	Fomento	Gobernación	Hacienda	Justicia	Medio Ambiente	Obras Públicas	Presidencia	Serv. Soc.	Salud	Trabajo	Otras	Total
Anónima			5	4		1					152	1	2	1		166
Sin dirección domicilio				16			1			1	33		2			53
No completa datos	3		18	24	1	4	6	37	5	19	3	17	15	8		160
Desiste	1		2	10		1	1	5	1	3		2	7	8		41
Duplicidad				1			2	9		1			2	1		16
No existe irregularidad	1	1	40	31	2	20	7	29	3	44		49	40	20	6	293
Jurídico-Privada	2		2	2	2	2	10	19		11		3	10	6		69
Más de un año			1			2				5		1	1	1		11
Anulada							1									1
Perjuicios a terceros												4				4
No ratifica													5			8
Sin competencia	1	4	4	17	1	1	7	73	1	1	1	7	4	15	1	141
Sub-ludice	1		4	4		4	5	45	3	15		4	9	6		100
Sin interés legítimo				1						1						2
Sin pretensión		1	7	5		1	3	13	1	1		6	1	5	1	46
Sin recurrir a la Admón.	1	1	15	16		11	4	13	6	6		7	6	13	2	101
Finalizada, tema tratado				4		2	3	5	2	5		6	10			37
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>98</b>	<b>135</b>	<b>6</b>	<b>49</b>	<b>50</b>	<b>248</b>	<b>22</b>	<b>117</b>	<b>191</b>	<b>109</b>	<b>114</b>	<b>84</b>	<b>10</b>	<b>1.249</b>

V. Resoluciones más significativas y su conclusión

Área de actuación	RESOLUCIONES				QUEJAS AFECTADAS							
	Recom. General	Recor. Deber Legal	Sugerencias	Total	Suma Quejas afectas	En trámite	Concluidas	Aceptadas	En colaboración	Inclus. informe	No admite	Otras Resol
Agricultura y Pesca		2	1	3	3	1	2	2				
Cultura y Deporte		5	1	6	5	3	3	3				
Ayuntamientos y Diputaciones		40	1	41	40	8	33	4		29		
Educación	2	8	4	14	12	2	12	10		1		2
Fomento, Turismo, Industria, Energía, Gobernación		2		2	2		2	1		1		
Economía y Hacienda		8	1	9	7	4	5	3		2		
Información y atención al ciudadano		1		1	1		1	1				
Justicia	2	8		10	7	6	4	2			1	1
Medio Ambiente	1	69	2	72	50	17	55	12		37	1	5
Obras Públicas y Transportes	12	42	24	78	71	41	37	17	1	8		11
Presidencia y relaciones con Parlamento			1	1	1	1						
Servicios Sociales		8	2	10	9	3	7	7				
Salud	1	17		18	18	4	14	12		1		1
Trabajo	3		1	4	4	2	2	2				
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>212</b>	<b>38</b>	<b>271</b>	<b>232</b>	<b>92</b>	<b>179</b>	<b>77</b>	<b>1</b>	<b>79</b>	<b>2</b>	<b>20</b>

## VI. Resoluciones efectuadas

Áreas de actuación	Recor. Deber Legal	Recom. General	Sugerencia	Traslado superior jerárquico	Remitidas otras Instit.	Traslado fiscal	Inclusión informe	Total	Quejas afecta
Agricultura y Pesca		2	1	3				6	6
Cultura y Deporte		5	1					6	5
Ayuntamientos y Diputaciones		40	1	1			19	61	43
Educación	2	8	4	1				15	14
Fomento, Turismo, Industria, Energía, Gobernación		2						2	2
Economía y Hacienda		2						2	2
Información y Atención al Ciudadano		8	1					9	7
Justicia	2	1						1	1
Medio Ambiente	1	8						10	7
Obras Públicas y Transportes	12	69	2	11			33	116	56
Presidencia y Relaciones con Parlamento		42	24	18	1		27	124	101
Servicios Sociales		8	1					1	1
Salud	1	17	2	4		3		17	15
Trabajo	3		1	10	1		1	30	22
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>212</b>	<b>38</b>	<b>48</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>80</b>	<b>404</b>	<b>286</b>

## VII. Distribución geográfica

Área de actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras	Total
Agricultura y Pesca	3	3	7	2	2	4	3	3		27
Cultura y Deporte	1	2	1	2	1	1		7		15
Ayuntamientos y Diputaciones	8	22	9	8	12	21	28	79	5	192
Educación	59	172	26	655	8	18	58	88	4	1.088
Fomento, Turismo, Industria, Energía, Gobernación	2	1	1	6	1	3	4	12	1	31
Economía y Hacienda	3	8	2	5	1	2	27	29		77
Información y Atención al Ciudadano	2	11	9	7	12	8	14	50	3	116
Justicia				1	1			2		4
Medio Ambiente	13	80	11	25	39	13	47	68	17	313
Obras Publicas y Transportes	8	18	7	10	14	9	10	43	1	120
Presidencia y Relaciones con Parlamento	51	115	18	25	26	20	45	126	4	430
Servicios Sociales		8		2	53	1		19		83
Salud	14	26	16	7	8	10	22	96	2	201
Trabajo	13	32	56	29	16	14	26	87	4	277
Suma	3	16	11	5	8	6	9	31	3	92
<b>Suma</b>	<b>180</b>	<b>514</b>	<b>174</b>	<b>789</b>	<b>202</b>	<b>130</b>	<b>293</b>	<b>740</b>	<b>44</b>	<b>3.066</b>
Remitidas a otros defensores	15	46	22	29	14	58	42	83	15	324
No admitidas	41	284	76	90	64	64	161	308	29	1.117
<b>Suma</b>	<b>56</b>	<b>330</b>	<b>98</b>	<b>119</b>	<b>78</b>	<b>122</b>	<b>203</b>	<b>391</b>	<b>44</b>	<b>1.441</b>
<b>Total</b>	<b>236</b>	<b>844</b>	<b>272</b>	<b>908</b>	<b>280</b>	<b>252</b>	<b>496</b>	<b>1.131</b>	<b>88</b>	<b>4.507</b>

## VIII. Distribución geográfica y por materias

Área de actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras	Total
Educación	64	193	39	668	13	25	93	137	8	1.240
Obras Publicas y Transportes	61	134	33	48	30	31	78	170	7	592
Justicia	24	150	26	49	59	35	85	120	35	583
Salud	17	44	68	38	18	20	44	118	9	376
Servicios Sociales	17	46	21	14	16	14	37	127	4	296
Ayuntamientos y Diputaciones	11	32	14	17	18	27	42	118	7	286
Presidencia y Relaciones con Parlamento		125		3	71	4	3	69		275
Economía y Hacienda	5	27	12	15	17	52	29	78	6	241
Trabajo	6	39	21	14	11	11	21	56	6	185
Gobernación	16	21	9	13	7	12	36	62	3	179
Medio Ambiente	8	25	11	15	15	11	13	48	1	147
Agricultura y Pesca	3	3	11	2	2	6	6	5		38
Fomento, Turismo, Industria, Energía, Cultura y Deporte	2	1	3	7	1	3	5	13	2	37
Información y Atención al Ciudadano	1	2	2	3	1	1	4	8		22
Información y Atención al Ciudadano	1	2	2	2	1			2		10
<b>Total</b>	<b>236</b>	<b>844</b>	<b>272</b>	<b>908</b>	<b>280</b>	<b>252</b>	<b>496</b>	<b>1.131</b>	<b>88</b>	<b>4.507</b>

## IX. Procedencia de las quejas por municipios

Población	Quejas	Firmantes
Adra	4	4
Albánchez	1	1
Albox	2	2
Alcolea	1	1
Alcontar	1	1
Almería	134	301
Arboleas	1	1
Armuña de Almanzora	1	1
Bacares	2	2
Bayarcal	1	1
Benitagla	1	2
Berja	4	4
Cantoria	1	1
Carboneras	1	1
Castro de Filabres	1	1
Chercos Viejos	2	2
Chirivel	1	1
Cuevas del Almanzora	2	2
Dalías	1	1
El Ejido	7	8
Felix	1	2
Fines	2	2
Huércal de Almería	1	1
Huércal-Overa	2	2
Laujar de Andarax	1	1
Macael	1	1
María	2	2
Mojácar	3	4
Níjar	6	6
Olula del Río	1	1
Oria	1	1
Pulpi	2	2
Roquetas de Mar	27	28
Serón	1	1
Somontín	1	1
Sorbas	1	1
Sufli	1	1
Turrillas	1	1
Uleila del Campo	2	2
Velefique	1	1
Vélez Blanco	1	1
Vélez Rubio	2	3
Vera	1	1
Viator	2	2
Vícar	2	2
Zurgena	1	1
<b>Total Almería</b>	<b>236</b>	<b>409</b>
Alcalá de los Gazules	2	2
Alcalá del Valle	2	18
Algeciras	141	382
Algodonales	2	2
Arcos de la Frontera	8	8
Barbate	9	10
Benalup-Casas Viejas	2	6
Benaocaz	1	1
Bornos	4	4
Cádiz	69	70
Castellar de la Frontera	1	1
Chiclana de la Frontera	50	52
Chipiona	4	26
Conil de la Frontera	2	2
El Bosque	1	1
El Gastor	1	1
El Puerto de Santa María	87	123
Grazalema	1	1
Jerez de la Frontera	210	212
Jimena de la Frontera	7	7
La Línea de la Concepción	95	244
Los Barrios	7	9
Paterna de Rivera	2	2
Prado del Rey	3	3
Puerto Real	19	20
Puerto Serrano	4	4

Población	Quejas	Firmantes
Rota	13	13
San Fernando	16	19
San José del Valle	2	2
San Roque	13	14
Sanlúcar de Barrameda	28	34
Tarifa	6	8
Torre Alhaquime	1	1
Trebujena	4	4
Ubrique	14	19
Vejer de la Frontera	6	6
Villamartín	6	6
Zahara de la Sierra	1	1
<b>Total Cádiz</b>	<b>844</b>	<b>1.338</b>
Aguilar de la Frontera	3	3
Baena	9	13
Belalcázar	1	1
Bémez	2	2
Benamejí	2	2
Bujalance	5	6
Cabra	7	7
Cañete de las Torres	1	1
Carcabuey	2	2
Córdoba	145	217
Doña Mencía	1	1
El Carpio	2	2
El Viso	2	2
Encinas Reales	2	2
Espiel	1	1
Fernán Núñez	3	3
Fuente Obejuna	2	10
Fuente Palmera	1	1
Hinojosa del Duque	1	1
Hornachuelos	1	1
Iznájar	1	1
La Carlota	3	4
La Granjuela	2	2
La Rambla	5	5
Lucena	7	7
Montalbán de Córdoba	1	1
Montemayor	1	1
Montilla	7	8
Montoro	4	4
Nueva Carteya	1	1
Palma del Río	5	5
Pedro Abad	1	1
Pedroche	1	1
Peñarroya-Pueblonuevo	6	6
Posadas	2	2
Pozoblanco	5	5
Priego de Córdoba	7	7
Puente Genil	12	15
Rute	1	1
Santaella	1	1
Villa del Río	1	1
Villafranca de Córdoba	1	1
Villanueva de Córdoba	3	3
Villaviciosa de Córdoba	1	1
<b>Total Córdoba</b>	<b>272</b>	<b>362</b>
Albolote	11	14
Alfacar	3	3
Algarinejo	1	2
Alhendín	1	1
Almuñécar	149	149
Alpujarra de la Sierra	1	1
Armillá	2	2
Atarfe	5	6
Baza	6	7
Beas de Granada	1	1
Benalúa de las Villas	1	1
Benamaurel	1	1
Cájar	1	1
Calicasas	4	4

Población	Quejas	Firmantes
Cáñar	1	1
Castril de la Peña	2	2
Cenes de la Vega	2	2
Chauchina	4	4
Churrana de la Vega	1	1
Cogollos de Guadix	1	1
Colomera	1	1
Cortes y Graena	1	1
Cullar Baza	4	4
Cullar Vega	1	1
Dílar	2	2
Dúrcal	5	5
El Pinar	1	1
Fonelas	1	1
Fuente Vaqueros	1	1
Gójar	1	1
Granada	132	184
Guadix	9	9
Güevéjar	1	1
Húscar	1	1
Huetor Vega	3	3
Illora	2	2
Itrabo	1	1
Jayena	1	1
Jete	1	1
La Malahá	1	1
La Peza	1	1
La Zubia	5	5
Láchar	4	4
Las Gabias	4	4
Lecrín	1	1
Loja	2	2
Los Guajares	1	2
Maracena	5	5
Moclín	2	2
Molvizar	1	1
Monachil	2	2
Montefrío	1	1
Moraleda de Zafayona	5	5
Motril	452	453
Nívar	1	1
Ogíjares	2	2
Orce	1	1
Orgiva	4	4
Otura	1	1
Padul	6	6
Peligros	2	2
Pinos Puente	4	4
Piñar	1	1
Puebla Don Fadrique	1	1
Purullena	2	2
Salar	2	2
Salobreña	7	7
Santafé	6	6
Sorvilán	6	6
Torvizcón	1	1
Trevélez	1	100
Ugíjar	1	1
Vélez de Benaudalla	1	1
Zafarraya	3	5
Zújar	1	1
<b>Total Granada</b>	<b>908</b>	<b>1.069</b>
Alájar	1	1
Aljaraque	4	4
Almonte	6	6
Alosno	5	5
Aracena	4	5
Ayamonte	7	8
Berrocal	1	1
Bollullos del Condado	2	2
Bonares	34	34
Cala	2	2
Calañas	1	1
Chucena	2	3
Cortegana	1	1
Cortelazor	1	1

Población	Quejas	Firmantes
El Campillo	2	2
El Granado	1	1
Encinasola	1	1
Escacena del Campo	2	2
Fuenteheridos	1	2
Galaroza	1	1
Gibraleón	1	1
Hinojos	4	4
Huelva	99	108
Isla Cristina	10	10
La Granada de Riotinto	1	1
La Palma del Condado	4	4
Lepe	7	7
Manzanilla	1	1
Minas de Riotinto	11	11
Moguer	2	2
Nerva	11	11
Palos de la Frontera	2	2
Paymogo	1	1
Punta Umbría	1	1
Rociana del Condado	3	3
San Juan del Puerto	33	33
Trigueros	4	4
Valverde del Camino	2	2
Villablanca	1	1
Villalba del Alcor	1	1
Zalamea la Real	1	1
Zufre	1	50
<b>Total Huelva</b>	<b>280</b>	<b>342</b>
Alcalá la Real	5	5
Alcaudete	1	1
Aldequemada	1	1
Andújar	17	18
Arjona	3	3
Baeza	5	5
Bailén	3	3
Beas de Segura	16	16
Cambil	1	1
Canena	1	1
Carchel	2	2
Castillo de Locubín	1	1
Cazorla	5	5
Chiclana de Segura	1	2
Fuensanta de Martos	2	2
Guarromán	1	1
Higuera de Arjona	1	1
Higuera de Calatrava	8	8
Huelma	2	2
Ibros	2	2
Iznatoraf	2	2
Jaén	96	110
Jamilena	1	1
Jódar	4	115
La Carolina	4	4
La Iruela	1	1
La Puerta de Segura	2	2
Linares	20	24
Mancha Real	1	1
Marmolejo	1	1
Martos	1	1
Porcuna	2	2
Pozo Alcón	1	1
Rus	1	1
Sabiote	3	3
Santiago de la Espada	1	1
Santisteban del Puerto	1	1
Siles	7	9
Sorihuela de Guadalimar	1	1
Torredelcampo	5	6
Torredonjimeno	2	2
Ubeda	8	8
Vilches	1	1
Villacarrillo	2	2
Villanueva de la Reina	2	2
Villanueva del Arzobispo	2	2
Villardompardo	1	1



Población	Quejas	Firmantes
Villarrodrigo	1	1
<b>Total Jaén</b>	<b>252</b>	<b>386</b>
Alameda	1	1
Alfarnate	2	2
Algatocin	1	1
Alhaurín de la Torre	22	22
Alhaurín el Grande	6	6
Almargen	2	2
Alora	1	1
Alozaina	1	1
Antequera	11	11
Archidona	2	2
Ardales	1	1
Benalmadena Pueblo	17	17
Benamocarra	1	1
Campillos	2	2
Cartajima	1	1
Cártama	6	6
Casabermeja	1	1
Casares	1	1
Coín	3	4
Comares	1	1
Cuevas de San Marcos	3	3
Estepona	20	20
Frigiliana	6	6
Fuengirola	21	21
Humilladero	1	1
Iznate	3	3
Macharaviaya	1	1
Málaga	232	4.278
Manilva	5	5
Marbella	20	26
Mijas	13	15
Moclinejo	12	14
Mollina	4	4
Monda	1	1
Montejaque	1	1
Nerja	2	2
Ojen	1	1
Pizarra	1	1
Rincón de la Victoria	4	5
Riogordo	6	56
Ronda	20	20
Tolox	1	1
Torremolinos	10	10
Torrox	1	1
Valle de Abdalajis	2	2
Vélez Málaga	14	16
Villanueva de Tapia	4	6
Villanueva del Trabuco	2	2
Yunquera	2	2
<b>Total Málaga</b>	<b>496</b>	<b>4.608</b>
Aguadulce	1	1
Alanis	1	1
Albaida del Aljarafe	2	2
Alcalá de Guadaira	27	27
Alcalá del Río	2	2
Almadén de la Plata	1	2
Almensilla	2	2
Arahal	6	6
Aznalcázar	3	3
Aznalcóllar	1	1
Benacazón	1	1
Bollullos de la Mitación	3	3
Bormujos	4	4
Brenes	3	3
Camas	10	12
Cantillana	5	5
Carmona	10	10
Carrión de los Céspedes	2	2
Castilblanco de los Arroyos	2	2
Castilleja de Guzmán	3	3
Castilleja de la Cuesta	1	1
Cazalla de la Sierra	2	2
Constantina	5	43
Coria del Río	4	4

Población	Quejas	Firmantes
Dos Hermanas	24	28
Ecija	9	19
El Coronil	3	3
El Pedroso	2	2
El Real de la Jara	1	1
El Saucejo	3	3
Espartinas	1	1
Estepa	4	4
Fuentes de Andalucía	7	7
Gelves	4	4
Gerena	2	2
Gilena	2	2
Gines	7	9
Guadalcanal	7	7
Guillena	3	8
Herrera	1	2
La Algaba	1	1
La Lantejuela	5	5
La Luisiana	1	1
La Puebla del Río	3	3
La Rinconada	8	31
Las Cabezas de San Juan	8	8
Lebrija	9	9
Lora del Río	6	6
Los Palacios y Villafranca	10	59
Mairena del Alcor	7	12
Mairena del Aljarafe	14	14
Marchena	5	5
Montellano	3	4
Morón de la Frontera	3	3
Olivares	4	4
Osuna	8	10
Palomares del Río	1	1
Paradas	1	1
Pedrera	1	2
Pilas	5	5
Pruna	1	1
Salteras	1	1
San Juan de Aznalfarache	8	8
San Nicolás del Puerto	1	30
Sanlúcar la Mayor	7	9
Santiponce	3	3
Sevilla	776	4.259
Tocina	2	2
Tomares	19	25
Umbrete	2	2
Utrera	4	4
Valencina de la Concepción	7	27
Villanueva del Ariscal	4	5
Villanueva del Río y Minas	2	2
Villaverde del Río	1	1
Viso del Alcor	9	9
<b>Total Sevilla</b>	<b>1.131</b>	<b>4.816</b>
Vitoria	2	2
<b>Total Alava</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
Alicante	3	3
El Campello	1	1
Torreveja	3	3
<b>Total Alicante</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
Badajoz	4	4
Berlanga	1	1
Castuera (Badajoz)	2	2
Villanueva de la Serena	1	1
<b>Total Badajoz</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
Mahon	1	1
<b>Total Baleares</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Barcelona	2	2
Caldes d' Estrac	1	1
Esparguera	1	1
Montornès del Valles	1	1
Viladecans	2	2
Vilanova i la Geltru	1	1
<b>Total Barcelona</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

Población	Quejas	Firmantes	Población	Quejas	Firmantes
<b>Burgos</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	San Isidro	1	2
Miguelturnra	1	1	Santa Cruz de Tenerife	1	1
<b>Total Ciudad Real</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>Total Santa Cruz de Tenerife</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>La Coruña</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	Salou	1	1
San Sebastián/Donostia	1	1	<b>Total Tarragona</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Total Guipúzcoa</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>Teruel</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Lugo</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	Ocaña	4	4
El Escorial	1	1	<b>Total Toledo</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Getafe	1	1	<b>Valencia</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Madrid	6	6	<b>Valladolid</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Mostoles	1	1	<b>Zaragoza</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Pozuelo de Alarcón	1	1	<b>Ceuta</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
<b>Total Madrid</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>Melilla</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Calasparra	1	1	<b>Alemania</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Murcia	2	2	<b>Bélgica</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Total Murcia</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>Francia</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Oviedo	1	1	<b>Gran Bretaña</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>Total Asturias</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>Méjico</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Las Palmas	1	1	<b>Marruecos</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
Telde	1	1	<b>Suiza</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Total Las Palmas</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>Tonga</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Santa Marta de Tormes	1	1	<b>Venezuela</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Salamanca	2	2	<b>SUMA TOTAL</b>	<b>4.507</b>	<b>13.420</b>
<b>Total Salamanca</b>	<b>3</b>	<b>3</b>			

### X. Distribución ponderada de quejas (quejas/100.000 habitantes)

Procedencia	Capitales	Pueblos	Quejas Totales	Porcentaje	Población de derecho	Quejas ponderadas
Almería	134	102	<b>236</b>	5,24 %	501.761	47,0
Cádiz	69	775	<b>844</b>	18,73 %	1.105.762	76,3
Córdoba	145	127	<b>272</b>	6,04 %	761.401	35,7
Granada	132	776	<b>908</b>	20,15 %	808.053	112,4
Huelva	99	181	<b>280</b>	6,21 %	454.735	61,6
Jaén	96	156	<b>252</b>	5,59 %	648.551	38,9
Málaga	232	264	<b>496</b>	11,01 %	1.249.290	39,7
Sevilla	776	355	<b>1.131</b>	25,09 %	1.705.320	66,3
Otras Provincias	41	29	<b>70</b>	1,55 %		
Extranjero	18		<b>18</b>	0,40 %		
<b>Total</b>	<b>1.742</b>	<b>2.765</b>	<b>4.507</b>	<b>100,00 %</b>	<b>7.234.873</b>	<b>62,2</b>

### XI. Distribución de quejas según el núm. de habitantes

Tipo de Municipio	Quejas	Porcentaje
Menor de 2.000 habitantes	136	3,02 %
Entre 2.001 y 10.000	551	12,23 %
Entre 10.001 y 20.000	316	7,01 %
Entre 20.001 y 50.000	1.049	23,27 %
Entre 50.001 y 70.000	279	6,19 %
Entre 70.001 y 100.000	60	1,33 %
Mas de 100.001 habitantes	2.034	45,13 %
Sin determinar	82	1,82 %
<b>TOTAL</b>	<b>4.507</b>	<b>100,00 %</b>

## XII. Distribución de quejas por submaterias

MATERIAS		ABIERTAS	CERRADAS	TOTALES
<b>A</b>	<b>Agricultura y Pesca</b>	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>38</b>
A10	Agricultura	12	25	37
A30	I.A.R.A		1	1
<b>C</b>	<b>Cultura y Deporte</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>22</b>
C10	Bienes culturales	6	5	11
C30	Promoción cultural		3	3
C50	Deportes	5	2	7
C99	Otras materias		1	1
<b>D</b>	<b>Ayuntamientos y Diputaciones</b>	<b>86</b>	<b>200</b>	<b>286</b>
D10	Contratación administrativa	3	1	4
D20	Serv. municipales y competencias Prov.	49	92	141
D25	Competencias provinciales		2	2
D30	Función Pública Local	14	49	63
D40	Haciendas Locales	1	7	8
D50	Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico	5	19	24
D60	Patrimonio y bienes	3	4	7
D70	Responsabilidad patrimonial	1	4	5
D80	Contratación Administrativa	10	21	31
D99	Otras materias		1	1
<b>E</b>	<b>Educación</b>	<b>98</b>	<b>1.142</b>	<b>1.240</b>
E15	Educación compensatoria	8	31	39
E20	Edificios Escolares	22	24	46
E30	Comunidad Educativa	35	719	754
E40	Enseñanza Universitaria	5	41	46
E55	Educación Infantil y Primaria	6	53	59
E60	Educación Secundaria y Bachillerato	6	164	170
E70	Formación Profesional	1	7	8
E80	Enseñanzas de régimen especial	8	76	84
E90	Educación de Adultos	5	6	11
E99	Otras materias	2	21	23
<b>F</b>	<b>Fomento, Turismo, Industria, Energía</b>	<b>15</b>	<b>22</b>	<b>37</b>
F10	Fomento (IFA)		1	1
F20	Turismo	3	4	7
F30	Industria	3	4	7
F40	Energía	9	12	21
F99	Otras materias		1	1
<b>G</b>	<b>Gobernación</b>	<b>23</b>	<b>156</b>	<b>179</b>
G10	Personal Funcionario	7	50	57
G20	Personal Laboral	7	25	32
G40	Política Interior	1	8	9
G60	Personal Adm. Serv. Universidades	1	5	6
G65	Personal Admón. de Justicia		1	1
G70	Silencio	6	8	14
G80	Competencias Estatales	1	34	35
G99	Otras materias		25	25
<b>H</b>	<b>Economía y Hacienda</b>	<b>68</b>	<b>173</b>	<b>241</b>
H01	Impuestos	29	91	120
H02	Tasas	13	14	27
H03	Contribuciones especiales	2		2
H05	Multas y sanciones	6	35	41
H06	Ayudas y subvenciones	8	4	12
H07	Entidades financieras	3	14	17
H30	Expedientes de devolución de ingresos		1	1
H70	C.T.N.E.		2	2
H99	Otras materias	7	12	19
<b>I</b>	<b>Información y atención al ciudadano</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
I30	Posicionamiento Institucional		1	1
I60	Derechos de los Ciudadanos		8	8
I99	Otras: Información-atención al Ciudadano	1		1
<b>J</b>	<b>Justicia</b>	<b>105</b>	<b>478</b>	<b>583</b>
J02	Dilaciones Singulares	20	54	74
J04	Auxilio Judicial		1	1
J06	Extravíos		1	1
J08	Estructurales	5		5
J12	Supuestos de indefensión		2	2
J14	Ejecución Admón.	1	5	6
J18	Abogados	5	14	19
J22	Familia	1	10	11
J26	Jurídico / privadas	3	22	25
J28	Función jurisdiccional		46	46
J30	Sin pretensión		6	6
J32	Extranjeros	8	27	35
J36	Armas y Caza		2	2
J38	D.N.I.		2	2

MATERIAS		ABIERTAS	CERRADAS	TOTALES
J40	Personal y policía		5	5
J42	Malos tratos	1	9	10
J44	Servicio militar	1	3	4
J48	Prisiones	59	236	295
J50	Objeción de conciencia		5	5
J54	Notarios y Registradores		4	4
J56	Recursos de amparo		1	1
J58	Indulto		9	9
J62	Asistencia a Víctimas		3	3
J99	Otras materias	1	11	12
<b>M</b>	<b>Medio Ambiente</b>	<b>71</b>	<b>76</b>	<b>147</b>
M10	Espacios Naturales Protegidos	7	9	16
M20	Protección y Conservación de la Naturaleza	6	4	10
M30	Calidad Ambiental	46	47	93
M40	Protección Ambiental	10	7	17
M50	Competencias Estatales		2	2
M55	Participación.	2		2
M60	Silencio Administrativo		1	1
M99	Otras materias		6	6
<b>O</b>	<b>Obras Públicas y Transportes</b>	<b>298</b>	<b>294</b>	<b>592</b>
O10	Vivienda	100	125	225
O20	Urbanismo	147	78	225
O30	Obras Públicas.	24	29	53
O40	Expropiaciones.	4	9	13
O50	Transportes.	13	37	50
O60	Barreras Minusválidos	10	16	26
<b>P</b>	<b>Presidencia y Relaciones con Parlamento</b>	<b>78</b>	<b>197</b>	<b>275</b>
P10	Gestión BOJA	1		1
P40	Comunicación Social	1	7	8
P90	Competencias Estatales		4	4
P99	Otras materias	76	186	262
<b>R</b>	<b>Servicios Sociales</b>	<b>119</b>	<b>177</b>	<b>296</b>
R05	Menores	60	31	91
R10	Jóvenes	2	1	3
R15	Ancianos	19	25	44
R20	Disminuidos psíquicos y físicos	7	20	27
R30	Colectivos sociales desprotegidos	6	19	25
R35	Ayudas económicas	2	15	17
R40	Pensiones asistenciales	11	32	43
R42	Situaciones de Emergencia		14	14
R45	Drogas	4	9	13
R50	Legislación Estatal Servicios Sociales	2	5	7
R55	asuntos administrativos	2	3	5
R99	Otras materias	4	3	7
<b>S</b>	<b>Salud</b>	<b>177</b>	<b>199</b>	<b>376</b>
S05	Salud Pública	4	5	9
S10	Atención Primaria	10	12	22
S15	Asistencia Especializada	51	31	82
S20	Salud Mental	26	12	38
S25	Listas de espera	15	13	28
S30	Servicios de urgencia y emergencia	3	2	5
S35	Gestión administrativa	6	13	19
S40	Derecho de los usuarios	7	5	12
S45	Consumo	3	11	14
S50	Personal	42	79	121
S55	Legislación sanitaria estatal	1	5	6
S60	Información y consideraciones generales		2	2
S99	Otras materias	9	9	18
<b>T</b>	<b>Trabajo</b>	<b>47</b>	<b>138</b>	<b>185</b>
T05	Cooperativas	1		1
T10	Fomento de empleo	3	5	8
T15	Tiempo libre	2		2
T20	Seguridad e higiene		1	1
T25	Programa de solidaridad	9	9	18
T30	Agrarios	1	3	4
T40	Autónomos		4	4
T45	Viudedad y familiares	4	9	13
T50	Invalidez	4	26	30
T55	Convenios internacionales		3	3
T60	O.N.C.E.		1	1
T65	Jubilación	2	14	16
T70	Cotizaciones	3	14	17
T75	Desempleo	5	13	18
T85	Peticiones de Trabajo	1	3	4
T90	Conflicto laboral	2	5	7
T95	Formación Profesional Ocupacional	6	8	14
T99	Otras materias	4	20	24
	<b>SUMA TOTAL</b>	<b>1.209</b>	<b>3.298</b>	<b>4.507</b>

**XIII. Relación quejas-firmantes por materias**

Área de actuación	Quejas de Oficio	Quejas no repetidas	Quejas repetidas	Núm. total quejas	Porcentaje	Núm. de firmantes	Porcentaje
Agricultura y Pesca		38		<b>38</b>	0,84 %	42	0,31 %
Cultura y Deporte	4	18		<b>22</b>	0,49 %	22	0,16 %
Ayuntamientos y Diputaciones	5	281		<b>286</b>	6,35 %	425	3,17 %
Educación	23	1.216	1	<b>1.240</b>	27,51 %	4.732	35,26 %
Fomento, Turismo, Industria, Energía, Gobernación	1	37		<b>37</b>	0,82 %	154	1,15 %
Economía y Hacienda		178	40	<b>179</b>	3,97 %	227	1,69 %
Información y Atención al Ciudadano		201		<b>241</b>	5,35 %	247	1,84 %
Justicia	2	8		<b>10</b>	0,22 %	10	0,07 %
Medio Ambiente	25	557	1	<b>583</b>	12,94 %	600	4,47 %
Obras Publicas y Transportes	11	136		<b>147</b>	3,26 %	260	1,94 %
Presidencia y Relaciones con Parlamento	37	555		<b>592</b>	13,14 %	919	6,85 %
Servicios Sociales	1	42	232	<b>275</b>	6,10 %	275	2,04 %
Salud	15	266	15	<b>296</b>	6,57 %	317	2,36 %
Trabajo	9	325	42	<b>376</b>	8,34 %	4.598	34,26 %
	4	181		<b>185</b>	4,09 %	592	4,41 %
<b>Totales</b>	<b>137</b>	<b>4.039</b>	<b>331</b>	<b>4.507</b>	<b>100,00 %</b>	<b>13.420</b>	<b>99,99 %</b>

**XIV. Relación quejas-firmantes por provincias**

Procedencia	Quejas de Oficio	Quejas no repetidas	Quejas repetidas	Núm. total quejas	Porcentaje	Núm. de firmantes	Porcentaje
<b>Almería</b>	21	215		<b>236</b>	5,24 %	409	3,05 %
<b>Cádiz</b>	19	727	98	<b>844</b>	18,73 %	1.338	9,97 %
<b>Córdoba</b>	7	230	35	<b>272</b>	6,04 %	362	2,70 %
<b>Granada</b>	8	898	2	<b>908</b>	20,15 %	1.069	7,97 %
<b>Huelva</b>	9	202	69	<b>280</b>	6,21 %	342	2,55 %
<b>Jaén</b>	7	202	43	<b>252</b>	5,59 %	386	2,88 %
<b>Málaga</b>	6	489	1	<b>496</b>	11,01 %	4.608	34,34 %
<b>Sevilla</b>	60	989	82	<b>1.131</b>	25,09 %	4.816	35,89 %
<b>Otras provincias</b>		51	1	<b>52</b>	1,15 %	52	0,39 %
<b>Extranjero</b>		36		<b>36</b>	0,80 %	38	0,28 %
<b>TOTALES</b>	<b>137</b>	<b>4.039</b>	<b>331</b>	<b>4.507</b>	<b>100,00 %</b>	<b>13.420</b>	<b>100,00 %</b>

**XV. Distribución de quejas según sexo**

Sujeto-Sexo	Quejas	Porcentaje
Hombre	2.439	54,12 %
Mujer	1.704	37,80%
Colectiva	179	3,97 %
Oficio	137	3,04 %
Sin determinar	48	1,07 %
<b>TOTAL</b>	<b>4.507</b>	<b>100,00%</b>

**XVI. Distribución mensual de quejas**

<b>Mes</b>	<b>Quejas</b>	<b>Porcentaje</b>
Enero	303	6,72 %
Febrero	321	7,12 %
Marzo	333	7,39 %
Abril	260	5,77 %
Mayo	472	10,47 %
Junio	407	9,02 %
Julio	478	10,61 %
Agosto	184	4,08 %
Septiembre	506	11,23 %
Octubre	466	10,34 %
Noviembre	404	8,96 %
Diciembre	373	8,27 %
<b>TOTAL</b>	<b>4.507</b>	<b>100,00 %</b>

**XVII. Registro General**

<b>Registro</b>	<b>Documentos</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>ENTRADA</b>	<b>11.375</b>	
Correo	9.331	82,03%
Entrega en mano, Interesado	865	7,60%
Fax	613	5,38%
Oficina Información	175	1,53%
Internet	391	3,43%
<b>SALIDA</b>		
Correo	<b>18.498</b>	
<b>QUEJAS</b>	<b>4.507</b>	
Correo	3.536	78,45%
Entrega en mano, Interesado	500	11,09%
Fax	161	3,57%
Oficina Información	155	3,43%
Internet	155	3,43%

**XVIII. Datos de acceso por Internet**

<b>Mes</b>	<b>Páginas consultadas</b>	<b>Visitantes</b>	<b>Informes retirados</b>	<b>Consultas Correo</b>	<b>Quejas</b>	<b>Quejas efectivas</b>
Enero	2.381	326	97	35	11	8
Febrero	3.852	354	116	24	8	10
Marzo	4.765	494	55	26	13	13
Abril	6.431	646	165	30	4	12
Mayo	8.124	674	534	26	14	9
Junio	6.927	599	356	29	27	29
Julio	6.374	507	301	23	14	8
Agosto	6.170	506	290	16	15	11
Septiembre	5.290	634	273	20	13	13
Octubre	8.210	777	350	42	8	14
Noviembre	8.714	668	194	63	17	15
Diciembre	8.656	692	403	40	9	13
<b>Total</b>	<b>75.896</b>	<b>6.877</b>	<b>3.134</b>	<b>374</b>	<b>153</b>	<b>155</b>

## ÍNDICE DE QUEJAS

91/1097 .....	Sec.2.V.-2.7.	97/3007.....	Sec.2.XII.-2.3.1.	98/412 .....	Sec.2.XII.-2.7.
92/1811 .....	Sec.2.XI.-2.2.	97/3018.....	Sec.2.II.-2.1.2.	98/498 .....	Sec.2.II.-2.2.1.2.2.
92/2480 .....	Sec.2.V.-2.7.	97/3028.....	Sec.1.	98/504 .....	Sec.3.IV.-1.
93/2869 .....	Sec.2.V.-2.3.	97/3067.....	Sec.2.II.-2.2.8.	98/521 .....	Sec.2.II.-2.1.3.2.
94/932 .....	Sec.2.II.-2.2.8.	97/3093.....	Sec.2.XII.-2.3.3.	98/566 .....	Sec.2.XII.-2.3.3.
95/128 .....	Sec.2.VI.-2.1.	97/3135.....	Sec.2.I.-2.1.2.	98/581 .....	Sec.2.I.-2.4.1.
95/189 .....	Sec.2.V.-2.3.	97/3146.....	Sec.2.VI.-2.2.	98/582 .....	Sec.4.II.-
95/3174 .....	Sec.1.3.	97/3148.....	Sec.2.XII.-2.2.2.	98/587 .....	Sec.2.III.-2.3.
95/3974 .....	Sec.2.IV.-2.2.3.	97/3202.....	Sec.4.II.-	98/591 .....	Sec.2.II.-2.1.3.3.
96/44.....	Sec.2.II.-2.1.3.2.	97/3244.....	Sec.2.II.-2.1.2.	98/596 .....	Sec.2.II.-2.2.6.
96/131 .....	Sec.2.X.-2.6.	97/3276.....	Sec.2.IX.-2.1.	98/608 .....	Sec.2.II.-2.4.1.1.
96/764 .....	Sec.2.XII.-2.1.2.	97/3296.....	Sec.3.XI.-	98/616 .....	Sec.2.V.-2.3.
96/964 .....	Sec.2.V.-2.4.2.	97/3298.....	Sec.2.VI.-2.4.	98/670 .....	Sec.2.VI.-1.
96/1013 .....	Sec.4.II.-	97/3312.....	Sec.2.VII.-2.5.	98/670 .....	Sec.5.
96/1244 .....	Sec.2.II.-2.1.3.4.	97/3336.....	Sec.3.VI.-3.	98/684 .....	Sec.2.VIII.-2.2.
96/1764 .....	Sec.2.X.-2.5.	97/3341.....	Sec.2.II.-2.2.1.2.2.	98/686 .....	Sec.2.III.-2.1.
96/2014 .....	Sec.2.II.-2.1.3.1.	97/3503.....	Sec.2.II.-2.3.	98/694 .....	Sec.2.II.-2.4.1.2.2.
96/2057 .....	Sec.2.II.-2.5.1.	97/3580.....	Sec.2.IX.-2.2.2.	98/701 .....	Sec.2.X.-2.6.
96/2287 .....	Sec.2.VII.-2.4.4.	97/3649.....	Sec.2.IX.-2.1.	98/706 .....	Sec.2.IX.-2.3.
96/2741 .....	Sec.2.VII.-2.4.1.	97/3659.....	Sec.2.V.-2.4.1.	98/714 .....	Sec.2.X.-2.1.
96/2809 .....	Sec.2.VII.-2.4.3.	97/3685.....	Sec.2.VIII.-1.	98/733 .....	Sec.2.XII.-2.4.
96/2871 .....	Sec.2.XI.-2.4.	97/3690.....	Sec.2.II.-2.4.2.1.	98/762 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.
96/2891 .....	Sec.2.XII.-2.2.1.	97/3736.....	Sec.2.VII.-2.4.4.	98/774 .....	Sec.3.IV.-2.
96/2933 .....	Sec.2.XII.-2.1.2.	97/3753.....	Sec.2.X.-2.2.1.	98/780 .....	Sec.2.V.-2.4.1.
96/2997 .....	Sec.2.X.-2.3.	97/3854.....	Sec.2.XII.-2.4.	98/862 .....	Sec.3.XIII.-
96/3109 .....	Sec.2.VIII.-2.1.2.	97/3868.....	Sec.2.II.-2.2.1.1.	98/883 .....	Sec.2.XIII.-1.
97/8.....	Sec.2.II.-2.3.	97/3891.....	Sec.2.XII.-2.4.	98/883 .....	Sec.5.
97/146.....	Sec.2.X.-2.6.	97/3965.....	Sec.2.V.-2.7.	98/889 .....	Sec.2.IX.-2.4.
97/482 .....	Sec.2.II.-2.1.2.	97/3974.....	Sec.2.II.-2.1.1.	98/900 .....	Sec.3.VI.-3.
97/586 .....	Sec.2.V.-2.6.	97/4068.....	Sec.2.II.-1.	98/901 .....	Sec.2.V.-2.7.
97/607 .....	Sec.2.II.-2.1.1.	97/4068.....	Sec.5.	98/916 .....	Sec.2.X.-2.2.2.
97/633 .....	Sec.2.V.-2.4.1.	97/4078.....	Sec.2.II.-2.2.5.	98/933 .....	Sec.2.XI.-2.1.
97/730 .....	Sec.2.II.-2.5.2.	97/4096.....	Sec.2.V.-2.5.	98/947 .....	Sec.2.XII.-2.3.3.
97/804 .....	Sec.2.VI.-2.1.	97/4190.....	Sec.2.II.-2.4.1.1.	98/978 .....	Sec.5.
97/847 .....	Sec.2.II.-2.1.1.	97/4204.....	Sec.2.VI.-2.3.	98/1005 .....	Sec.2.XII.-2.1.2.
97/925 .....	Sec.2.II.-2.1.4.	97/4240.....	Sec.2.VII.-2.4.5.	98/1057 .....	Sec.2.II.-1.
97/1239 .....	Sec.2.II.-2.1.1.	97/4276.....	Sec.2.V.-2.4.1.	98/1057 .....	Sec.5.
97/1581 .....	Sec.2.II.-2.2.4.2.	97/4330.....	Sec.2.VII.-2.4.9.	98/1069 .....	Sec.2.II.-2.1.3.3.
97/1596 .....	Sec.2.II.-2.4.2.2.1.	97/4338.....	Sec.2.XII.-2.1.3.	98/1076 .....	Sec.1.4.
97/1602 .....	Sec.2.II.-2.1.1.	97/4372.....	Sec.2.II.-2.2.4.2.	98/1076 .....	Sec.2.X.-2.2.2.
97/1693 .....	Sec.3.I.-	98/47 .....	Sec.2.X.-2.5.	98/1077 .....	Sec.2.XI.-2.2.
97/1731 .....	Sec.2.IX.-2.2.1.	98/61 .....	Sec.2.IX.-2.3.	98/1092 .....	Sec.2.II.-2.1.4.
97/1974 .....	Sec.2.V.-2.4.3.	98/87 .....	Sec.1.	98/1093 .....	Sec.2.II.-2.1.4.
97/2184 .....	Sec.1.3.	98/104.....	Sec.1.	98/1155 .....	Sec.2.V.-2.7.
97/2254 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.2.1.	98/108.....	Sec.2.II.-2.4.1.4.	98/1179 .....	Sec.4.II.-
97/2295 .....	Sec.4.II.-	98/110.....	Sec.2.VI.-2.1.	98/1259 .....	Sec.2.II.-2.1.3.1.
97/2318 .....	Sec.2.V.-2.4.2.	98/126.....	Sec.2.V.-2.4.4.	98/1262 .....	Sec.3.V.-
97/2442 .....	Sec.2.V.-2.6.	98/156.....	Sec.2.XII.-2.1.2.	98/1274 .....	Sec.2.II.-2.2.4.2.
97/2504 .....	Sec.2.V.-2.4.4.	98/233.....	Sec.2.VI.-2.1.	98/1289 .....	Sec.2.IV.-2.1.2.1.
97/2586 .....	Sec.3.XI.-	98/235.....	Sec.2.XII.-2.4.	98/1289 .....	Sec.2.IV.-2.1.2.2.
97/2591 .....	Sec.2.II.-2.1.3.4.	98/261.....	Sec.3.III.-	98/1307 .....	Sec.2.X.-2.3.
97/2655 .....	Sec.2.II.-2.1.4.	98/263.....	Sec.2.XII.-2.7.	98/1316 .....	Sec.2.II.-2.1.1.
97/2669 .....	Sec.2.III.-2.1.	98/296.....	Sec.2.XI.-2.6.	98/1374 .....	Sec.2.II.-2.4.1.4.
97/2702 .....	Sec.2.VII.-2.4.2.	98/342.....	Sec.1.3.	98/1380 .....	Sec.2.II.-2.4.1.2.2.
97/2778 .....	Sec.2.II.-2.1.2.	98/342.....	Sec.2.V.-2.4.4.	98/1415 .....	Sec.2.II.-2.3.
97/2848 .....	Sec.2.II.-2.4.1.3.	98/346.....	Sec.2.X.-2.2.1.	98/1426 .....	Sec.2.VII.-2.4.9.
97/2859 .....	Sec.2.V.-2.6.	98/357.....	Sec.2.IV.-2.1.1.2.	98/1433 .....	Sec.3.VI.-3.
97/2943 .....	Sec.2.II.-2.4.1.1.	98/364.....	Sec.2.X.-2.2.1.	98/1473 .....	Sec.2.XI.-2.1.
97/2984 .....	Sec.2.VII.-2.3.4.	98/382.....	Sec.1.4.	98/1498 .....	Sec.2.III.-2.4.
97/2992 .....	Sec.2.XIII.-2.3.	98/382.....	Sec.2.X.-2.4.	98/1509 .....	Sec.2.X.-2.7.
97/3000 .....	Sec.2.II.-2.2.8.	98/397.....	Sec.2.II.-2.1.5.	98/1711 .....	Sec.2.II.-2.1.3.4.

98/1719 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.1.	98/2810 .....	Sec.2.VI.-2.1.	98/3629 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.2.
98/1723 .....	Sec.2.II.-2.2.4.2.	98/2815 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	98/3639 .....	Sec.2.III.-2.3.
98/1741 .....	Sec.2.IV.-1.	98/2859 .....	Sec.2.XII.-2.1.3.	98/3645 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
98/1741 .....	Sec.2.IV.-2.2.1.	98/2873 .....	Sec.4.II.-	98/3650 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.2.
98/1755 .....	Sec.4.II.-	98/2874 .....	Sec.2.X.-2.2.2.	98/3655 .....	Sec.4.II.-
98/1769 .....	Sec.2.II.-2.2.1.2.1.	98/2958 .....	Sec.3.V.-	98/3668 .....	Sec.2.II.-2.1.1.
98/1770 .....	Sec.2.XI.-2.5.	98/2974 .....	Sec.2.XII.-1.	98/3674 .....	Sec.2.VII.-2.4.7.
98/1771 .....	Sec.2.X.-2.4.	98/2974 .....	Sec.2.XII.-2.1.3.	98/3679 .....	Sec.2.II.-2.1.2.
98/1815 .....	Sec.3.I.-	98/2974 .....	Sec.5.	98/3683 .....	Sec.2.VII.-1.
98/1827 .....	Sec.2.XII.-2.3.2.	98/2984 .....	Sec.2.V.-2.6.	98/3683 .....	Sec.2.VII.-2.5.
98/1906 .....	Sec.2.VIII.-2.3.	98/2988 .....	Sec.2.II.-2.5.1.	98/3683 .....	Sec.5.
98/1916 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	98/3022 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.2.	98/3696 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.1.
98/1924 .....	Sec.3.IV.-1.	98/3064 .....	Sec.2.II.-2.2.8.	98/3698 .....	Sec.2.I.-2.4.1.
98/1949 .....	Sec.2.IX.-2.1.	98/3078 .....	Sec.2.II.-2.2.1.1.	98/3705 .....	Sec.3.III.-
98/1992 .....	Sec.2.V.-2.4.3.	98/3102 .....	Sec.2.I.-2.4.1.	98/3720 .....	Sec.2.VII.-2.1.2.
98/2061 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.2.	98/3105 .....	Sec.2.II.-2.3.	98/3732 .....	Sec.2.IX.-2.1.
98/2065 .....	Sec.2.II.-1.	98/3112 .....	Sec.3.IV.-1.	98/3748 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.2.
98/2065 .....	Sec.5.	98/3113 .....	Sec.2.XII.-1.	98/3749 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
98/2067 .....	Sec.2.II.-2.1.3.2.	98/3113 .....	Sec.2.XII.-2.1.4.	98/3756 .....	Sec.2.IV.-2.5.
98/2109 .....	Sec.2.XI.-2.6.	98/3113 .....	Sec.5.	98/3765 .....	Sec.4.II.-
98/2174 .....	Sec.2.XII.-2.1.3.	98/3136 .....	Sec.2.II.-2.2.1.2.2.	98/3786 .....	Sec.2.II.-2.2.4.3.
98/2186 .....	Sec.2.X.-2.7.	98/3147 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.3.	98/3788 .....	Sec.4.II.-
98/2192 .....	Sec.2.VII.-2.4.2.	98/3185 .....	Sec.2.XIII.-2.2.	98/3789 .....	Sec.2.VI.-2.1.
98/2195 .....	Sec.3.III.-	98/3201 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.3.	98/3793 .....	Sec.2.VII.-2.4.2.
98/2269 .....	Sec.2.VIII.-2.1.2.	98/3273 .....	Sec.2.II.-2.2.4.1.	98/3797 .....	Sec.2.II.-2.2.6.
98/2278 .....	Sec.2.VII.-2.3.5.	98/3273 .....	Sec.2.II.-2.2.8.	98/3802 .....	Sec.2.IX.-2.5.
98/2289 .....	Sec.2.XII.-2.4.	98/3277 .....	Sec.2.VIII.-2.2.	98/3803 .....	Sec.2.IX.-2.5.
98/2353 .....	Sec.2.II.-2.1.2.	98/3289 .....	Sec.2.VII.-2.4.3.	98/3821 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.
98/2397 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.3.2.	98/3307 .....	Sec.2.II.-2.4.1.3.	98/3822 .....	Sec.2.IV.-1.
98/2437 .....	Sec.2.II.-2.1.3.4.	98/3308 .....	Sec.1.4.	98/3823 .....	Sec.2.II.-2.1.3.4.
98/2466 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.2.	98/3308 .....	Sec.2.X.-2.2.1.	98/3826 .....	Sec.2.IX.-2.1.
98/2480 .....	Sec.4.II.-	98/3309 .....	Sec.2.XII.-2.3.1.	98/3830 .....	Sec.2.XII.-2.3.1.
98/2482 .....	Sec.2.V.-2.4.1.	98/3317 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.2.	98/3846 .....	Sec.2.II.-2.2.3.
98/2490 .....	Sec.2.II.-2.2.4.1.	98/3322 .....	Sec.2.I.-2.4.2.	98/3854 .....	Sec.3.III.-
98/2503 .....	Sec.2.XII.-2.6.	98/3331 .....	Sec.2.VIII.-2.2.	98/3857 .....	Sec.2.V.-2.6.
98/2517 .....	Sec.2.VII.-2.4.5.	98/3334 .....	Sec.2.IX.-2.5.	98/3860 .....	Sec.2.VII.-2.4.9.
98/2525 .....	Sec.2.I.-2.1.3.	98/3360 .....	Sec.2.I.-2.2.	98/3865 .....	Sec.2.VIII.-2.2.
98/2529 .....	Sec.2.VII.-2.4.7.	98/3366 .....	Sec.2.X.-2.4.	98/3866 .....	Sec.2.X.-2.3.
98/2536 .....	Sec.2.II.-2.1.2.	98/3380 .....	Sec.2.IX.-2.2.3.	98/3868 .....	Sec.2.V.-2.4.4.
98/2548 .....	Sec.2.V.-2.7.	98/3388 .....	Sec.2.XII.-2.1.4.	98/3869 .....	Sec.2.IV.-2.1.2.1.
98/2555 .....	Sec.2.II.-2.1.3.4.	98/3406 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	98/3869 .....	Sec.2.IV.-2.1.2.2.
98/2562 .....	Sec.4.II.-	98/3419 .....	Sec.3.V.-	98/3871 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.2.
98/2587 .....	Sec.2.V.-2.2.	98/3420 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.2.	98/3874 .....	Sec.2.VIII.-2.2.
98/2589 .....	Sec.2.VII.-2.6.	98/3437 .....	Sec.2.XII.-2.3.4.	98/3876 .....	Sec.2.IX.-2.1.
98/2589 .....	Sec.3.X.-	98/3446 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.1.	98/3880 .....	Sec.3.VI.-3.
98/2593 .....	Sec.2.IV.-2.2.4.	98/3448 .....	Sec.2.IX.-2.1.	98/3891 .....	Sec.2.IV.-2.1.2.1.
98/2601 .....	Sec.4.II.-	98/3450 .....	Sec.3.V.-	98/3899 .....	Sec.2.IX.-2.5.
98/2612 .....	Sec.2.II.-2.1.3.4.	98/3486 .....	Sec.2.II.-1.	98/3911 .....	Sec.2.X.-2.6.
98/2614 .....	Sec.2.II.-2.1.3.4.	98/3486 .....	Sec.5.	98/3916 .....	Sec.2.III.-2.2.
98/2617 .....	Sec.2.IX.-2.3.	98/3489 .....	Sec.2.II.-2.5.2.	98/3928 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.2.
98/2648 .....	Sec.2.II.-2.2.4.2.	98/3490 .....	Sec.2.VIII.-2.2.	98/3929 .....	Sec.2.I.-2.4.2.
98/2667 .....	Sec.2.XII.-2.4.	98/3494 .....	Sec.2.IX.-2.5.	98/3939 .....	Sec.3.IV.-3.
98/2690 .....	Sec.2.II.-2.1.1.	98/3547 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.1.	98/3944 .....	Sec.2.XII.-2.1.3.
98/2691 .....	Sec.3.III.-	98/3577 .....	Sec.2.VII.-2.4.7.	98/3960 .....	Sec.2.II.-2.2.4.1.
98/2696 .....	Sec.2.II.-2.4.1.1.	98/3581 .....	Sec.2.II.-2.2.8.	98/3984 .....	Sec.2.II.-2.4.1.2.2.
98/2713 .....	Sec.2.XII.-2.1.4.	98/3590 .....	Sec.4.II.-	98/4033 .....	Sec.2.VII.-2.4.2.
98/2752 .....	Sec.4.II.-	98/3596 .....	Sec.2.V.-2.4.3.	98/4035 .....	Sec.2.II.-2.1.5.
98/2758 .....	Sec.2.X.-2.6.	98/3602 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.2.	98/4037 .....	Sec.2.IX.-1.
98/2761 .....	Sec.2.I.-2.4.1.	98/3603 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.3.	98/4037 .....	Sec.5.
98/2778 .....	Sec.2.V.-2.8.	98/3607 .....	Sec.4.II.-	98/4052 .....	Sec.2.IX.-2.5.
98/2782 .....	Sec.2.II.-2.4.2.2.1.	98/3608 .....	Sec.4.II.-	98/4063 .....	Sec.4.II.-
98/2790 .....	Sec.3.VI.-3.	98/3612 .....	Sec.2.II.-2.2.1.1.	98/4074 .....	Sec.2.VII.-2.4.7.
98/2804 .....	Sec.2.X.-2.2.1.	98/3626 .....	Sec.2.II.-2.2.1.1.	98/4082 .....	Sec.2.II.-2.2.4.2.



98/4083 .....	Sec.2.II.-2.4.2.3.	99/116.....	Sec.2.IV.-2.2.4.	99/416 .....	Sec.4.II.-
98/4102 .....	Sec.2.II.-2.4.2.4.	99/124.....	Sec.2.X.-2.4.	99/417 .....	Sec.4.II.-
98/4104 .....	Sec.3.IV.-3.	99/126.....	Sec.4.II.-	99/418 .....	Sec.2.VII.-2.4.4.
98/4107 .....	Sec.2.XII.-2.1.4.	99/129.....	Sec.4.II.-	99/421 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.2.2.
98/4114 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.1.	99/130.....	Sec.4.II.-	99/424 .....	Sec.4.II.-
98/4115 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.2.1.	99/133.....	Sec.4.II.-	99/425 .....	Sec.4.II.-
98/4121 .....	Sec.2.XII.-2.1.1.	99/170.....	Sec.4.II.-	99/426 .....	Sec.2.XII.-2.2.4.
98/4131 .....	Sec.2.IX.-2.2.2.	99/182.....	Sec.4.II.-	99/428 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
98/4137 .....	Sec.3.XIII.-	99/189.....	Sec.4.II.-	99/432 .....	Sec.4.I.-
98/4142 .....	Sec.2.I.-2.4.1.	99/202.....	Sec.4.I.-	99/438 .....	Sec.2.XII.-2.2.4.
98/4143 .....	Sec.2.XII.-2.3.3.	99/214.....	Sec.2.IV.-2.1.3.2.	99/453 .....	Sec.2.IX.-2.3.
98/4143 .....	Sec.2.XII.-2.7.	99/214.....	Sec.3.XII.-	99/454 .....	Sec.2.IX.-2.3.
98/4144 .....	Sec.4.II.-	99/216.....	Sec.2.IV.-2.1.1.2.	99/455 .....	Sec.4.II.-
98/4162 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	99/217.....	Sec.4.II.-	99/457 .....	Sec.2.V.-1.
98/4166 .....	Sec.1.	99/220.....	Sec.4.II.-	99/457 .....	Sec.2.V.-2.5.
98/4170 .....	Sec.2.II.-2.2.2.	99/221.....	Sec.4.II.-	99/458 .....	Sec.2.IV.-2.1.2.1.
98/4177 .....	Sec.2.VII.-2.4.5.	99/226.....	Sec.2.XI.-2.2.	99/458 .....	Sec.2.IV.-2.1.2.2.
98/4180 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.2.	99/228.....	Sec.2.II.-2.1.3.1.	99/460 .....	Sec.2.X.-2.2.2.
98/4181 .....	Sec.1.	99/229.....	Sec.4.I.-	99/469 .....	Sec.4.II.-
98/4184 .....	Sec.2.IX.-2.5.	99/238.....	Sec.4.I.-	99/473 .....	Sec.4.I.-
98/4270 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	99/239.....	Sec.4.II.-	99/479 .....	Sec.3.IX.-
98/4275 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	99/244.....	Sec.4.II.-	99/481 .....	Sec.4.II.-
98/4301 .....	Sec.3.II.-	99/247.....	Sec.2.VII.-2.5.	99/483 .....	Sec.4.II.-
98/4304 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.2.3.	99/248.....	Sec.4.II.-	99/484 .....	Sec.3.VI.-
98/4307 .....	Sec.1.	99/251.....	Sec.4.I.-	99/490 .....	Sec.4.II.-
98/4319 .....	Sec.2.IX.-2.3.	99/256.....	Sec.2.XII.-2.7.	99/491 .....	Sec.4.II.-
98/4327 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.2.	99/262.....	Sec.4.I.-	99/492 .....	Sec.4.II.-
98/4328 .....	Sec.4.II.-	99/267.....	Sec.2.XII.-2.6.	99/512 .....	Sec.2.I.-2.4.1.
98/4332 .....	Sec.2.VII.-2.6.	99/272.....	Sec.4.II.-	99/521 .....	Sec.2.XIII.-2.2.
98/4335 .....	Sec.4.I.-	99/275.....	Sec.2.VIII.-2.3.	99/526 .....	Sec.2.XII.-2.6.
98/4340 .....	Sec.4.I.-	99/279.....	Sec.2.IV.-2.1.3.2.	99/527 .....	Sec.4.II.-
98/4341 .....	Sec.2.II.-2.2.1.3.	99/279.....	Sec.3.XII.-	99/529 .....	Sec.2.VII.-2.3.3.
98/4363 .....	Sec.4.II.-	99/288.....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.1.	99/530 .....	Sec.4.II.-
98/4416 .....	Sec.4.II.-	99/293.....	Sec.2.XII.-2.1.3.	99/534 .....	Sec.4.II.-
99/1 .....	Sec.2.II.-2.1.3.1.	99/296.....	Sec.2.VIII.-2.1.2.	99/541 .....	Sec.4.II.-
99/2 .....	Sec.4.II.-	99/300.....	Sec.4.II.-	99/547 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.2.2.
99/9 .....	Sec.2.V.-2.6.	99/301.....	Sec.4.II.-	99/553 .....	Sec.4.II.-
99/9 .....	Sec.4.I.-	99/308.....	Sec.4.II.-	99/580 .....	Sec.2.XI.-2.3.
99/23 .....	Sec.2.V.-2.4.4.	99/314.....	Sec.2.II.-2.5.1.	99/595 .....	Sec.2.XI.-2.3.
99/25 .....	Sec.2.II.-2.1.3.1.	99/316.....	Sec.4.I.-	99/599 .....	Sec.4.II.-
99/26 .....	Sec.4.II.-	99/318.....	Sec.2.IV.-2.1.2.2.	99/611 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.1.
99/27 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	99/325.....	Sec.2.VIII.-2.1.2.	99/626 .....	Sec.4.II.-
99/29 .....	Sec.2.IV.-2.1.2.1.	99/327.....	Sec.4.I.-	99/627 .....	Sec.2.X.-2.2.1.
99/29 .....	Sec.2.IV.-2.1.2.2.	99/332.....	Sec.2.VI.-2.3.	99/632 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.
99/44 .....	Sec.3.XI.-	99/335.....	Sec.3.VI.-	99/633 .....	Sec.2.VII.-2.6.
99/49 .....	Sec.4.I.-	99/338.....	Sec.3.VI.-	99/637 .....	Sec.4.II.-
99/61 .....	Sec.2.VII.-2.3.3.	99/339.....	Sec.4.II.-	99/640 .....	Sec.2.VIII.-2.3.
99/64 .....	Sec.4.II.-	99/352.....	Sec.4.II.-	99/646 .....	Sec.4.I.-
99/66 .....	Sec.4.II.-	99/355.....	Sec.2.VIII.-2.2.	99/658 .....	Sec.2.XII.-2.1.3.
99/67 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	99/357.....	Sec.2.VII.-2.3.3.	99/662 .....	Sec.4.II.-
99/76 .....	Sec.2.VII.-2.4.9.	99/364.....	Sec.2.VI.-2.3.	99/667 .....	Sec.4.II.-
99/77 .....	Sec.2.VIII.-1.	99/366.....	Sec.2.VII.-2.5.	99/677 .....	Sec.4.I.-
99/79 .....	Sec.1.	99/373.....	Sec.2.IV.-1.	99/686 .....	Sec.4.II.-
99/81 .....	Sec.2.IX.-2.2.2.	99/378.....	Sec.4.II.-	99/687 .....	Sec.4.II.-
99/84 .....	Sec.2.I.-2.4.1.	99/382.....	Sec.2.I.-2.4.2.	99/692 .....	Sec.2.VIII.-2.2.
99/86 .....	Sec.4.II.-	99/385.....	Sec.2.II.-2.4.1.1.	99/695 .....	Sec.4.II.-
99/90 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	99/386.....	Sec.3.IX.-	99/696 .....	Sec.4.II.-
99/98 .....	Sec.2.II.-2.1.3.1.	99/389.....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.1.	99/697 .....	Sec.4.II.-
99/100 .....	Sec.2.III.-2.3.	99/394.....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	99/698 .....	Sec.4.II.-
99/101 .....	Sec.2.XI.-2.6.	99/401.....	Sec.4.II.-	99/703 .....	Sec.2.VIII.-2.1.2.
99/105 .....	Sec.4.II.-	99/408.....	Sec.2.X.-2.1.	99/705 .....	Sec.4.II.-
99/109 .....	Sec.4.II.-	99/408.....	Sec.4.II.-	99/706 .....	Sec.2.IX.-2.4.
99/111 .....	Sec.2.XII.-2.1.3.	99/414.....	Sec.2.II.-2.1.1.	99/708 .....	Sec.2.X.-2.3.

99/715 .....	Sec.4.II.-	99/1011 .....	Sec.4.II.-	99/1402 .....	Sec.2.II.-2.4.2.2.2.
99/716 .....	Sec.2.XII.-2.1.3.	99/1031 .....	Sec.2.IX.-2.4.	99/1403 .....	Sec.2.XII.-1.
99/717 .....	Sec.2.VIII.-2.2.	99/1035 .....	Sec.2.V.-2.1.	99/1403 .....	Sec.2.XII.-2.1.4.
99/731 .....	Sec.2.XII.-1.	99/1047 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	99/1404 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.
99/731 .....	Sec.2.XII.-2.5.	99/1048 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	99/1409 .....	Sec.2.XII.-1.
99/733 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.2.	99/1059 .....	Sec.2.VII.-2.4.9.	99/1409 .....	Sec.2.XII.-2.2.5.
99/733 .....	Sec.3.XII.-	99/1060 .....	Sec.2.VI.-2.3.	99/1447 .....	Sec.2.VII.-2.3.3.
99/734 .....	Sec.2.IV.-2.2.2.	99/1061 .....	Sec.4.II.-	99/1448 .....	Sec.4.I.-
99/737 .....	Sec.2.II.-2.4.2.2.1.	99/1064 .....	Sec.4.II.-	99/1473 .....	Sec.2.III.-1.
99/742 .....	Sec.3.II.-	99/1065 .....	Sec.4.I.-	99/1480 .....	Sec.2.II.-2.1.4.
99/750 .....	Sec.4.II.-	99/1068 .....	Sec.2.XII.-2.3.1.	99/1486 .....	Sec.2.VIII.-2.1.3.
99/753 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.2.	99/1070 .....	Sec.2.VII.-2.4.7.	99/1507 .....	Sec.2.IV.-2.1.2.1.
99/764 .....	Sec.2.VII.-2.4.8.	99/1076 .....	Sec.2.XIII.-2.3.	99/1509 .....	Sec.4.II.-
99/774 .....	Sec.4.II.-	99/1079 .....	Sec.4.II.-	99/1515 .....	Sec.4.II.-
99/775 .....	Sec.2.II.-2.2.2.	99/1084 .....	Sec.3.II.-	99/1518 .....	Sec.2.VII.-2.5.
99/778 .....	Sec.2.VII.-2.5.	99/1087 .....	Sec.4.II.-	99/1523 .....	Sec.4.II.-
99/801 .....	Sec.2.XII.-2.5.	99/1091 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.1.	99/1527 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.
99/803 .....	Sec.4.I.-	99/1092 .....	Sec.2.II.-2.5.3.	99/1531 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/804 .....	Sec.4.I.-	99/1095 .....	Sec.2.VIII.-2.1.2.	99/1537 .....	Sec.4.I.-
99/805 .....	Sec.4.I.-	99/1102 .....	Sec.4.II.-	99/1538 .....	Sec.2.I.-2.1.1.
99/806 .....	Sec.4.I.-	99/1112 .....	Sec.2.II.-1.	99/1539 .....	Sec.4.I.-
99/807 .....	Sec.4.I.-	99/1112 .....	Sec.5.	99/1542 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/810 .....	Sec.4.I.-	99/1113 .....	Sec.4.II.-	99/1546 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/811 .....	Sec.4.I.-	99/1117 .....	Sec.2.II.-2.1.4.	99/1546 .....	Sec.4.II.-
99/812 .....	Sec.4.I.-	99/1121 .....	Sec.4.II.-	99/1551 .....	Sec.4.I.-
99/822 .....	Sec.4.I.-	99/1130 .....	Sec.4.II.-	99/1555 .....	Sec.2.VIII.-2.3.
99/824 .....	Sec.2.II.-2.2.3.	99/1135 .....	Sec.4.I.-	99/1564 .....	Sec.2.II.-2.5.3.
99/836 .....	Sec.4.II.-	99/1138 .....	Sec.2.VIII.-2.1.3.	99/1570 .....	Sec.4.II.-
99/837 .....	Sec.4.I.-	99/1141 .....	Sec.2.IV.-2.2.3.	99/1572 .....	Sec.4.I.-
99/842 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.2.	99/1152 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	99/1574 .....	Sec.2.VII.-2.3.5.
99/843 .....	Sec.2.IV.-1.	99/1153 .....	Sec.4.II.-	99/1577 .....	Sec.3.IV.-3.
99/850 .....	Sec.4.II.-	99/1154 .....	Sec.2.V.-2.1.	99/1578 .....	Sec.4.II.-
99/861 .....	Sec.2.IX.-2.2.1.	99/1157 .....	Sec.4.II.-	99/1580 .....	Sec.2.I.-2.4.1.
99/862 .....	Sec.4.I.-	99/1164 .....	Sec.2.XII.-2.1.4.	99/1582 .....	Sec.4.II.-
99/864 .....	Sec.2.V.-2.4.3.	99/1166 .....	Sec.3.XIII.-	99/1584 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.
99/881 .....	Sec.2.VII.-2.4.8.	99/1177 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	99/1595 .....	Sec.2.IX.-2.3.
99/884 .....	Sec.4.II.-	99/1189 .....	Sec.2.I.-2.5.	99/1596 .....	Sec.4.I.-
99/885 .....	Sec.4.II.-	99/1191 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	99/1603 .....	Sec.3.IX.-
99/886 .....	Sec.4.II.-	99/1192 .....	Sec.2.V.-1.	99/1609 .....	Sec.2.VIII.-1.
99/888 .....	Sec.4.I.-	99/1199 .....	Sec.2.VII.-2.4.7.	99/1621 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/890 .....	Sec.3.III.-	99/1201 .....	Sec.4.I.-	99/1626 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.2.
99/894 .....	Sec.2.VII.-2.3.3.	99/1215 .....	Sec.2.II.-2.2.3.	99/1626 .....	Sec.3.XII.-
99/903 .....	Sec.4.II.-	99/1216 .....	Sec.4.II.-	99/1627 .....	Sec.2.II.-2.2.7.
99/905 .....	Sec.4.I.-	99/1217 .....	Sec.2.VII.-1.	99/1628 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.2.3.
99/906 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.	99/1217 .....	Sec.2.VII.-2.6.	99/1632 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.
99/908 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.3.	99/1221 .....	Sec.2.XII.-2.1.4.	99/1632 .....	Sec.4.I.-
99/914 .....	Sec.2.XII.-2.7.	99/1225 .....	Sec.4.II.-	99/1634 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/924 .....	Sec.4.II.-	99/1255 .....	Sec.2.VII.-2.6.	99/1640 .....	Sec.2.VI.-2.1.
99/925 .....	Sec.2.II.-2.1.5.	99/1255 .....	Sec.3.X.-	99/1642 .....	Sec.4.I.-
99/933 .....	Sec.2.I.-2.4.1.	99/1260 .....	Sec.4.I.-	99/1643 .....	Sec.4.I.-
99/936 .....	Sec.4.II.-	99/1269 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.2.	99/1655 .....	Sec.3.XII.-
99/939 .....	Sec.3.VI.-3.	99/1276 .....	Sec.4.II.-	99/1665 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.
99/945 .....	Sec.4.II.-	99/1278 .....	Sec.4.II.-	99/1670 .....	Sec.4.II.-
99/947 .....	Sec.2.XII.-2.1.4.	99/1279 .....	Sec.4.I.-	99/1674 .....	Sec.2.X.-2.2.2.
99/949 .....	Sec.2.XII.-2.2.3.	99/1288 .....	Sec.3.V.-	99/1676 .....	Sec.3.XIII.-
99/960 .....	Sec.4.II.-	99/1291 .....	Sec.4.II.-	99/1680 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/978 .....	Sec.2.VII.-2.4.7.	99/1297 .....	Sec.2.II.-2.5.4.	99/1689 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/979 .....	Sec.4.II.-	99/1306 .....	Sec.4.II.-	99/1700 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.3.1.
99/985 .....	Sec.4.II.-	99/1308 .....	Sec.3.III.-	99/1705 .....	Sec.2.XIII.-2.1.
99/986 .....	Sec.2.VII.-2.5.	99/1391 .....	Sec.4.I.-	99/1714 .....	Sec.4.II.-
99/988 .....	Sec.2.IV.-1.	99/1395 .....	Sec.4.I.-	99/1717 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/989 .....	Sec.2.II.-2.1.3.4.	99/1400 .....	Sec.2.V.-1.	99/1720 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/1010 .....	Sec.4.II.-	99/1401 .....	Sec.2.V.-1.	99/1721 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.

99/1733 .....	Sec.4.II-	99/2028.....	Sec.3.IV.-2.	99/2603 .....	Sec.4.II-
99/1740 .....	Sec.4.I-	99/2069.....	Sec.2.I.-2.5.	99/2604 .....	Sec.2.VIII.-1.
99/1744 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	99/2075.....	Sec.2.VII.-1.	99/2618 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.1.
99/1745 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	99/2092.....	Sec.2.VI.-2.3.	99/2621 .....	Sec.2.II.-2.5.2.
99/1746 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	99/2093.....	Sec.4.II-	99/2627 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/1747 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	99/2094.....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.2.	99/2632 .....	Sec.2.V.-1.
99/1748 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	99/2098.....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	99/2643 .....	Sec.4.I-
99/1749 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	99/2101.....	Sec.2.XII.-2.7.	99/2646 .....	Sec.4.II-
99/1750 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	99/2106.....	Sec.4.II-	99/2653 .....	Sec.4.II-
99/1751 .....	Sec.2.IX.-2.2.1.	99/2107.....	Sec.2.II.-2.5.3.	99/2655 .....	Sec.4.II-
99/1752 .....	Sec.2.VII.-2.4.4.	99/2109.....	Sec.2.VII.-2.4.5.	99/2663 .....	Sec.2.VIII.-2.1.2.
99/1757 .....	Sec.2.XII.-2.7.	99/2111.....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.2.	99/2672 .....	Sec.4.II-
99/1758 .....	Sec.4.II-	99/2112.....	Sec.3.VI-	99/2675 .....	Sec.2.I.-2.4.1.
99/1762 .....	Sec.2.IV.-2.2.4.	99/2115.....	Sec.2.VIII.-2.2.	99/2682 .....	Sec.3.IX.-
99/1780 .....	Sec.3.XII-	99/2118.....	Sec.4.II-	99/2684 .....	Sec.2.V.-1.
99/1781 .....	Sec.2.II.-2.4.1.2.1.	99/2119.....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.2.	99/2684 .....	Sec.2.V.-2.1.
99/1782 .....	Sec.2.II.-2.4.1.2.1.	99/2122.....	Sec.2.II.-2.4.2.2.2.	99/2688 .....	Sec.4.II-
99/1783 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.2.	99/2131.....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	99/2694 .....	Sec.2.I.-2.4.1.
99/1785 .....	Sec.2.VII.-2.4.1.	99/2139.....	Sec.2.IV.-2.1.3.3.	99/2696 .....	Sec.2.XII.-2.1.4.
99/1802 .....	Sec.2.VII.-2.4.1.	99/2142.....	Sec.2.XI.-2.4.	99/2700 .....	Sec.2.VII.-2.3.3.
99/1803 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.3.	99/2152.....	Sec.4.I-	99/2702 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/1804 .....	Sec.2.II.-2.2.7.	99/2161.....	Sec.4.II-	99/2703 .....	Sec.3.VI-
99/1806 .....	Sec.4.II-	99/2169.....	Sec.4.I-	99/2708 .....	Sec.4.II-
99/1808 .....	Sec.4.I-	99/2172.....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	99/2718 .....	Sec.4.II-
99/1809 .....	Sec.2.VII.-2.4.6.	99/2176.....	Sec.2.X.-2.1.	99/2720 .....	Sec.2.V.-1.
99/1814 .....	Sec.2.VII.-2.6.	99/2181.....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	99/2729 .....	Sec.4.II-
99/1815 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.2.2.	99/2268.....	Sec.2.VII.-2.3.3.	99/2741 .....	Sec.4.II-
99/1818 .....	Sec.2.IX.-2.1.	99/2270.....	Sec.3.III-	99/2752 .....	Sec.4.II-
99/1830 .....	Sec.2.I.-2.3.	99/2271.....	Sec.2.VII.-2.4.9.	99/2753 .....	Sec.2.IX.-2.4.
99/1837 .....	Sec.2.VII.-2.6.	99/2328.....	Sec.2.XI.-2.6.	99/2754 .....	Sec.4.II-
99/1843 .....	Sec.4.II-	99/2332.....	Sec.2.VIII.-2.3.	99/2756 .....	Sec.2.VIII.-1.
99/1845 .....	Sec.4.I-	99/2334.....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.2.	99/2756 .....	Sec.2.VIII.-2.1.4.
99/1867 .....	Sec.2.II.-2.4.2.4.	99/2336.....	Sec.2.I.-2.4.1.	99/2758 .....	Sec.2.VII.-2.4.9.
99/1871 .....	Sec.2.IX.-2.4.	99/2345.....	Sec.4.II-	99/2792 .....	Sec.4.II-
99/1877 .....	Sec.4.I-	99/2352.....	Sec.4.I-	99/2796 .....	Sec.4.II-
99/1880 .....	Sec.2.II.-2.5.5.	99/2355.....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.1.	99/2797 .....	Sec.4.II-
99/1881 .....	Sec.2.V.-1.	99/2358.....	Sec.4.II-	99/2798 .....	Sec.2.VII.-2.3.3.
99/1888 .....	Sec.2.VII.-1.	99/2360.....	Sec.4.II-	99/2801 .....	Sec.4.II-
99/1893 .....	Sec.2.VI.-2.3.	99/2367.....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.2.	99/2805 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/1896 .....	Sec.4.I-	99/2372.....	Sec.4.II-	99/2806 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/1897 .....	Sec.2.VII.-2.6.	99/2376.....	Sec.4.II-	99/2816 .....	Sec.2.VII.-2.4.9.
99/1901 .....	Sec.4.II-	99/2386.....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.2.	99/2817 .....	Sec.4.II-
99/1912 .....	Sec.4.II-	99/2389.....	Sec.4.I-	99/2877 .....	Sec.2.VII.-2.6.
99/1925 .....	Sec.4.I-	99/2394.....	Sec.2.IX.-2.5.	99/2880 .....	Sec.4.II-
99/1928 .....	Sec.4.II-	99/2395.....	Sec.2.II.-2.5.4.	99/2883 .....	Sec.2.VIII.-2.1.3.
99/1938 .....	Sec.2.II.-2.5.3.	99/2402.....	Sec.2.VII.-2.3.3.	99/2886 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/1942 .....	Sec.4.II-	99/2417.....	Sec.2.VIII.-1.	99/2890 .....	Sec.4.II-
99/1952 .....	Sec.4.I-	99/2426.....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.2.	99/2891 .....	Sec.4.II-
99/1958 .....	Sec.2.VII.-2.4.6.	99/2430.....	Sec.4.I-	99/2899 .....	Sec.4.II-
99/1966 .....	Sec.2.VII.-2.4.9.	99/2431.....	Sec.4.II-	99/2901 .....	Sec.2.II.-2.2.3.
99/1967 .....	Sec.3.VIII-	99/2432.....	Sec.2.VIII.-2.1.3.	99/2948 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.
99/1968 .....	Sec.2.I.-2.6.	99/2435.....	Sec.4.II-	99/2949 .....	Sec.2.II.-2.5.2.
99/1978 .....	Sec.2.II.-2.5.3.	99/2543.....	Sec.4.II-	99/2968 .....	Sec.2.VII.-2.3.2.2.
99/1979 .....	Sec.2.V.-2.5.	99/2554.....	Sec.2.I.-2.4.1.	99/3007 .....	Sec.2.XII.-1.
99/1986 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.2.	99/2555.....	Sec.4.II-	99/3011 .....	Sec.4.II-
99/1995 .....	Sec.2.VII.-2.3.3.	99/2558.....	Sec.4.I-	99/3015 .....	Sec.4.II-
99/1996 .....	Sec.4.II-	99/2563.....	Sec.4.I-	99/3016 .....	Sec.4.II-
99/2003 .....	Sec.4.I-	99/2568.....	Sec.2.VII.-2.3.3.	99/3056 .....	Sec.4.II-
99/2007 .....	Sec.2.IV.-2.2.2.	99/2577.....	Sec.4.II-	99/3146 .....	Sec.3.IX.-
99/2013 .....	Sec.2.II.-2.5.2.	99/2578.....	Sec.2.VII.-2.6.	99/3148 .....	Sec.2.VII.-2.3.3.
99/2020 .....	Sec.4.I-	99/2588.....	Sec.2.VII.-2.6.	99/3150 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/2027 .....	Sec.2.XII.-1.	99/2593.....	Sec.4.I-	99/3157 .....	Sec.4.II-
99/2027 .....	Sec.2.XII.-2.1.2.	99/2598.....	Sec.4.II-	99/3169 .....	Sec.4.I-

99/3192 .....	Sec.3.IX.-	99/3580 .....	Sec.4.II.-	99/3901 .....	Sec.4.I.-
99/3199 .....	Sec.3.IX.-	99/3581 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.1.	99/3905 .....	Sec.2.V.-1.
99/3217 .....	Sec.4.I.-	99/3585 .....	Sec.2.VII.-2.4.3.	99/3915 .....	Sec.3.XI.-
99/3221 .....	Sec.3.IX.-	99/3655 .....	Sec.4.I.-	99/3922 .....	Sec.4.II.-
99/3259 .....	Sec.4.I.-	99/3684 .....	Sec.2.VII.-2.6.	99/3931 .....	Sec.4.II.-
99/3263 .....	Sec.4.I.-	99/3686 .....	Sec.2.II.-2.4.1.3.	99/3932 .....	Sec.4.II.-
99/3268 .....	Sec.4.II.-	99/3693 .....	Sec.2.VIII.-2.2.	99/3959 .....	Sec.3.IX.-
99/3286 .....	Sec.2.II.-2.1.3.1.	99/3697 .....	Sec.4.II.-	99/3964 .....	Sec.4.I.-
99/3287 .....	Sec.3.VI.-	99/3701 .....	Sec.4.I.-	99/3966 .....	Sec.4.II.-
99/3287 .....	Sec.4.II.-	99/3709 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.2.	99/3968 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.
99/3299 .....	Sec.2.VII.-2.3.3.	99/3710 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	99/3989 .....	Sec.2.VII.-2.6.
99/3300 .....	Sec.2.VIII.-1.	99/3711 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	99/3997 .....	Sec.2.VIII.-2.1.3.
99/3301 .....	Sec.2.VIII.-2.1.3.	99/3715 .....	Sec.4.I.-	99/4000 .....	Sec.4.I.-
99/3304 .....	Sec.4.II.-	99/3717 .....	Sec.4.II.-	99/4002 .....	Sec.2.VII.-2.4.6.
99/3310 .....	Sec.3.VI.-3.	99/3723 .....	Sec.4.I.-	99/4004 .....	Sec.2.VII.-2.6.
99/3362 .....	Sec.3.VI.-	99/3764 .....	Sec.2.I.-2.4.2.	99/4007 .....	Sec.2.V.-1.
99/3366 .....	Sec.4.I.-	99/3775 .....	Sec.4.II.-	99/4012 .....	Sec.3.I.-
99/3371 .....	Sec.4.II.-	99/3789 .....	Sec.2.IV.-2.1.2.2.	99/4018 .....	Sec.4.I.-
99/3373 .....	Sec.4.I.-	99/3792 .....	Sec.4.II.-	99/4062 .....	Sec.4.II.-
99/3384 .....	Sec.2.XII.-2.3.1.	99/3796 .....	Sec.4.II.-	99/4190 .....	Sec.2.VIII.-1.
99/3386 .....	Sec.4.I.-	99/3798 .....	Sec.2.IV.-2.1.2.2.	99/4199 .....	Sec.2.VII.-2.4.2.
99/3388 .....	Sec.2.IV.-2.2.1.	99/3799 .....	Sec.4.II.-	99/4210 .....	Sec.3.XI.-
99/3401 .....	Sec.4.II.-	99/3801 .....	Sec.4.II.-	99/4211 .....	Sec.4.I.-
99/3407 .....	Sec.4.I.-	99/3806 .....	Sec.4.I.-	99/4237 .....	Sec.3.I.-
99/3418 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.2.	99/3817 .....	Sec.4.I.-	99/4241 .....	Sec.4.II.-
99/3419 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.2.	99/3822 .....	Sec.4.I.-	99/4270 .....	Sec.4.II.-
99/3472 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.1.	99/3823 .....	Sec.2.IV.-2.1.3.1.1.	99/4307 .....	Sec.2.VII.-2.4.5.
99/3487 .....	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	99/3853 .....	Sec.4.II.-	99/4327 .....	Sec.4.I.-
99/3488 .....	Sec.2.IV.-2.1.2.1.	99/3857 .....	Sec.2.V.-1.	99/4336 .....	Sec.2.VII.-2.4.2.
99/3493 .....	Sec.4.I.-	99/3863 .....	Sec.2.I.-2.1.1.	99/4355 .....	Sec.2.VII.-2.4.2.
99/3507 .....	Sec.4.II.-	99/3872 .....	Sec.2.IV.-2.1.4.1.2.	99/4407 .....	Sec.3.IV.-2.
99/3508 .....	Sec.4.II.-	99/3878 .....	Sec.4.II.-	99/4428 .....	Sec.4.II.-
99/3513 .....	Sec.4.II.-	99/3886 .....	Sec.4.II.-		
99/3517 .....	Sec.2.IV.-2.1.2.1.	99/3892 .....	Sec.2.VIII.-1.		