BOLETÍN OFICIAL

BOPA

BOLETÍN OFICIAL
PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

6 de junio de 2012 IX Legislatura Núm. 18

SUMARIO

RELACIÓN CON ÓRGANOS E INSTITUCIONES PÚBLICAS

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

– 9-12/IDPA-000001, Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz, correspondiente a la gestión realizada por dicha Institución durante el año 2011 2

© Parlamento de Andalucía - ISSN:1133-0236 - DL:SE. 659-1993
Publicaciones Oficiales

RELACIÓN CON ÓRGANOS E INSTITUCIONES PÚBLICAS

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

9-12/IDPA-000001, Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz, correspondiente a la gestión realizada por dicha Institución durante el año 2011

Sesión de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 29 de mayo de 2012
Orden de publicación de 29 de mayo de 2012

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 29 de mayo de 2012, ha conocido el Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz 9-12/IDPA-000001, correspondiente a la gestión realizada por dicha Institución durante el año 2011, enviado a esta Cámara al amparo de lo dispuesto en los artículos 31 y 32 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, en relación con el artículo 12 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 183.1 del Reglamento de la Cámara, la Mesa del Parlamento ha acordado su envío a la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones y su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*.

Sevilla, 29 de mayo de 2012.
El Letrado Mayor en funciones
del Parlamento de Andalucía,
Vicente Perea Florencio.

INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA
SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2011
Andalucía 2012

ÍNDICE

ÍNDICE GENERAL 2

PRESENTACIÓN 10

SECCIÓN PRIMERA:
LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES ESTATUTARIOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS PERSONAS A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA 12

I. EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA 12
II. LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LAS PERSONAS 35
DERECHOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN SOCIAL: AYUDAS SOCIOLABORALES 35
DERECHOS RELATIVOS AL EMPLEO: LA POLÉMICA REORDENACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ANDALUZ 43
DERECHOS RELATIVOS AL URBANISMO Y LA VIVIENDA 45
DERECHO A LA CULTURA. SOBRE LAS PARADOJAS DE LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO 48
EL DERECHO A LA PROTECCIÓN A LA SALUD: EL DERECHO A UNA MUERTE DIGNA 50
EL DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL: SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE DEPENDENCIA 52
DERECHOS RELATIVOS A LAS TELECOMUNICACIONES 59

SECCIÓN SEGUNDA:
ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS 62

I. PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO 62
1. INTRODUCCIÓN 62
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE 63
2.1 DEMORA EN EL PAGO DE LAS RETRIBUCIONES DE EMPLEADOS MUNICIPALES 63
2.2 DENEGACIÓN DE DIETAS POR ASISTENCIA A CURSO DE FORMACIÓN 64
2.3 DENEGACIÓN DE LA PRESTACIÓN POR MATERNIDAD 65

2.4 Derechos de Examen en pruebas de acceso a los Cuerpos de las Policías Locales 67
2.5 Sistema de calificación en las pruebas de acceso a plazas de funcionarios 70
2.6 Valoración de la experiencia profesional (trabajador autónomo) en procesos selectivos de acceso a la función pública 81
2.7 Contratación laboral temporal de Promotores de Empleo (Orientadores) por el Servicio Andaluz de Empleo 83
2.8 La omisión de exposición pública de la plantilla de respuesta de un proceso selectivo de Diputación Provincial 85
2.9 Derechos de examen en convocatorias de selección de personal del Cuerpo de Bomberos 86
2.10 Exclusión en participación del proceso selectivo por no acreditación de titulación 87
2.11 Personal docente 90
2.11.1 Incumplimiento del cupo de reserva destinado a los discapacitados en el proceso selectivo para el acceso a la función pública docente 91
2.11.2 Pase a situación de excedencia por interés particular con desconocimiento del docente afectado 92
2.11.3 Prorroga del nombramiento del cargo de director de centro educativo. 93
2.11.4 Irregularidades en el desarrollo de las pruebas selectivas para el acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria. Turno de reserva de discapacidad. 94
2.11.5 Deducción de haberes por falta injustificada a su puesto de trabajo 95
2.11.6 Actualización de las bolsas de personal docente bilingüe 96
2.11.7 Disconformidad con la naturaleza otorgada al título expedido en curso de formación. 96
2.12 Personal Sanitario 98
2.12.1 Error en la autobaremación en concurso oposición. 98
2.12.2 Nombramientos de cargos intermedios de unidades de gestión clínica hospitalaria. 100
2.12.3 Derecho a recuperar los documentos aportados en procesos selectivos 103
2.12.4 Publicidad de los criterios para la evaluación de competencias profesionales 104
2.12.5 Revocación de Resolución por la que acordaba la exención de guardias al interesado 106
2.12.6 Situación laboral de los profesionales de un centro de salud 106
II. URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES 107
1. Introducción. 107
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite. 110
2.1 Urbanismo 110
2.1.1 Ordenación del territorio y planeamiento urbanístico. 110
2.1.1.1 Ordenación del territorio 110
2.1.1.2 Planeamiento urbanístico 113
2.1.2 Gestión urbanística. 116
2.1.2.1 Discrepancias en la gestión de los sistemas urbanísticos 116
2.1.2.2 Urbanizaciones ilegales 117
2.1.3 Disciplina urbanística. 120
2.1.3.1 Deber de conservación de los propietarios en orden a mantener las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público 120
2.1.3.2 Obras sin ajustarse a la licencia concedida 123
2.1.3.3 Obras sin licencia. 124
2.1.3.4 Obras en suelo no urbanizable 128
2.1.4 Silencio ante solicitud de información urbanística. 130
2.1.5 Otras cuestiones en materia de urbanismo. 131
2.1.5.1 Retraso en otorgar una licencia de obras 131
2.1.5.2 Parcela de propiedad privada, utilizada indebidamente y sin ningún tipo de licencia municipal como aparcamiento de vehículos. Molestias a los vecinos. 131
2.2 Vivienda 132
2.2.1 Necesidad de vivienda 132

2.2.2 Procedimiento de adjudicación de viviendas. 135
2.2.3 Viviendas desocupadas y ocupadas sin título legal. 142
2.2.4 Viviendas protegidas 143
2.2.4.1 Infracciones al régimen legal de las viviendas protegidas. 143
2.2.4.2 Viviendas protegidas en mal estado. 149
2.2.4.3 Deficiencias constructivas. 150
2.2.4.4 Retrasos en la construcción y entrega de viviendas protegidas. 151
2.2.5 Medidas de fomento y ayudas para el acceso a la vivienda. 151
2.2.5.1 Ayudas a la adquisición de viviendas protegidas. 151
2.2.5.2 Ayudas a la rehabilitación de viviendas. 152
2.2.5.3 Ayudas al alquiler de viviendas 158
2.2.5.3.1 Ayudas a los propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler a través de las Agencias de Fomento de Alquiler 158
2.2.5.3.2 Ayudas a los inquilinos de viviendas en alquiler 162
2.2.6 Otras cuestiones. 163
2.2.6.1 Retraso en facilitar una certificación sobre la residencia en una vivienda protegida 163
2.3 Obras Públicas y Transportes 164
2.3.1 Obras Públicas. 164
2.3.1.1 Deficiencias en carreteras y caminos públicos 164
2.3.1.2 Deficiencias en barrios y otros núcleos de población. 166
2.3.1.3 Retrasos y dilaciones en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas 169
2.3.1.4 Otras cuestiones en materia de Obras Públicas. 172
2.3.1.4.1 Molestias por el ruido ocasionado por el Metro de Sevilla a su paso por la cornisa del Al-jarafe 172
2.3.1.4.2 Inejecución de distintos aparcamientos en la ciudad de Sevilla. 174
2.3.2 Tráfico y Transportes 176
2.3.2.1 Irregularidades en los procedimientos sancionadores por multas de tráfico 176
2.3.2.2 Problemas con la regulación del tráfico en nuestras ciudades y vías públicas 181
2.3.2.3 Servicio público de viajeros 187
2.4 Eliminación de barreras arquitectónicas y en las infraestructuras 188
2.4.1 Eliminación de barreras urbanísticas en viario público y zonas de concurrencia pública. 188
2.4.2 Discapacidad y vivienda. 190
2.4.3 Discapacidad y transportes 192
III. CULTURA Y DEPORTES 194
1. Introducción 194
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite 195
2.1 Cultura 195
2.1.1 Las consecuencias para la protección del patrimonio arqueológico de una deficiente tutela jurídica del mismo 195
2.1.2 La falta de diligencia en la conservación de los bienes patrimoniales 203
2.1.3 Manifestaciones de la crisis en el ámbito de la cultura. A propósito de los horarios de las bibliotecas públicas 205
2.2 Deportes. 206
2.2.1 Las exigencias de los clubes deportivos para otorgar la carta de libertad 206
2.2.2 Accesibilidad de instalaciones deportivas 207
IV. EDUCACIÓN 207
1. Introducción. 207
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite 209
2.1. Enseñanza no Universitaria 209

2.1.1 Escolarización del alumnado. ... 209
2.1.2 Edificios Escolares ... 232
2.1.2.1 Instalaciones y Construcciones de nuevos centros. ... 232
2.1.2.2 Conservación y equipamiento. ... 236
2.1.3 Comunidad educativa ... 240
2.1.3.1 Alumnado: Problemas de convivencia en centros docentes. ... 240
2.1.3.2 Administración Educativa ... 244
2.1.3.2.1 Becas y Ayudas al Estudio ... 244
2.1.3.2.2 Servicios Complementarios ... 246
2.1.3.2.3 Personal docente. ... 255
2.1.4 Equidad en la Educación. ... 257
2.1.4.1 Educación especial. ... 258
2.1.4.2 Educación compensatoria. ... 263
2.1.5 Educación Infantil de 0-3 años. ... 269
2.1.5.1 Planificación y organización. ... 269
2.1.5.2 Escolarización y admisión del alumnado. ... 270
2.1.6 Otras enseñanzas: Formación Profesional, Educación Permanente y Enseñanzas Artísticas. ... 278
2.2 Enseñanzas universitarias ... 281
2.2.1 De la reserva de plazas en residencias universitarias. ... 281
2.2.2 De la reducción de precios públicos universitarios por matrícula de honor. ... 283
2.2.3 De las consecuencias irreparables derivadas de la decisión de no admitir la realización de la prueba de acceso a la universidad. ... 284
V. MEDIO AMBIENTE ... 285
1. Introducción. ... 285
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite. ... 288
2.1 Medio Ambiente. ... 288
2.1.1 Espacios de Interés Ambiental. ... 288
2.1.1.1 Presión urbanística sobre el litoral andaluz. ... 288
2.1.1.2 Traspaso de funciones en materia de costas: La autorización de chiringuitos. ... 289
2.1.1.3 Prevención y lucha contra incendios forestales. ... 289
2.1.2 Fauna. ... 289
2.1.2.1 Conveniencia de aprobar ordenanzas municipales de tenencias de animales y muerte de especies amenazadas. ... 290
2.1.3 Contaminación. ... 290
2.1.3.1 Contaminación acústica. ... 290
2.1.3.1.1 Inminente aprobación de un nuevo Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica. ... 290
2.1.3.1.2 Informe especial sobre la incidencia de la Ley Antibotellón. ... 291
2.1.3.1.3 Incremento de los problemas causados por las terrazas de veladores y por los clientes de establecimientos que consumen bebidas fuera de estos. ... 292
2.1.3.2 Contaminación atmosférica ... 293
2.1.3.3 Contaminación electromagnética ... 293
2.1.4 Prevención ambiental. ... 293
2.1.5 Sanidad y salubridad. ... 294
2.1.5.1 Problemas derivados de la desatención de inmuebles ... 294
2.1.5.2 Incidencias ocasionadas por instalaciones ganaderas localizadas en entornos residenciales. ... 294
2.1.5.3 Problemas derivados de la inadecuada gestión de residuos. ... 294
2.1.6 Aguas ... 295
2.1.6.1 Suministro domiciliario. ... 295

2.1.6.2 Problemas en inmuebles provocados por infraestructuras 297
2.1.7 Participación ambiental 297
2.1.7.1 Voluntariado ambiental 297
2.1.7.2 Deber de resolver expresamente todos los procedimientos 298
2.2 Agricultura, ganadería y pesca 298
2.2.1 Agricultura 298
2.2.1.1 De las obligaciones a cargo de la Administración pública relacionadas con la convocatoria de ayudas limitadas por las disponibilidades presupuestarias 299
2.2.1.2 Perjuicios causados a los productos hortofrutícolas andaluces por la crisis sanitaria en Alemania 299
2.2.2 Pesca 302
VI. JUSTICIA Y PRISIONES 302
1. Introducción 302
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite 304
2.1 Quejas motivadas por dilaciones indebidas 304
2.1.1 Quejas más significativas: Panorámica provincial. 305
2.1.2 Algunos supuestos singulares 329
2.2 Medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia 334
2.2.1 Falta de medios personales 335
2.2.2 Peritos judiciales 335
2.2.3 Edificios judiciales en mal estado 337
2.2.4 Los Registros Civiles. 338
2.2.5 Los Juzgados de Paz. 339
2.3 Colegios de Abogados y Justicia Gratuita 341
2.3.1 Otros Colegios Profesionales 343
2.4 Actuaciones Penitenciarias 346
2.4.1 Materias más frecuentes de que tratan las quejas atendidas 346
2.4.2 Informe Especial sobre "La Intervención de la Junta de Andalucía en el Sistema Penitenciario: colaboraciones más destacadas" 349
2.4.2.1 Trabajo de campo; fuentes de información y algunos datos sobre establecimientos penitenciarios y población reclusa 349
2.4.2.2 Colaboraciones de la Junta de Andalucía en materia de Adicciones 351
2.4.2.3 Colaboraciones en materia sanitaria 351
2.4.2.4 Recomendaciones 353
2.4.3 VII Encuentro con directivos penitenciarios 355
2.5 Actuaciones en materia de Extranjería 356
2.5.1 Contenidos más habituales de las quejas recibidas 356
VII. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL 363
1. Introducción 363
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite 365
2.1 Empleo 365
2.1.1 Medidas de fomento de autoempleo 365
2.1.2 Programas de promoción del empleo 367
2.1.2.1 Plan de Mejora de la Empleabilidad (Plan MEMTA) 367
2.1.2.2 Formación Profesional para el Empleo 368
2.1.2.3 Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo 369
2.1.3 Gestión Administrativa 375
2.2 Seguridad y Salud laboral 378
2.3 Seguridad Social 381
VIII. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA 384

1. INTRODUCCIÓN 384
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE 386
2.1.1 PROCEDIMIENTOS DE COMPROBACIÓN DE LOS VALORES DE LOS BIENES INMUEBLES 386
2.1.2 DISCONFORMIDAD CON LA LIQUIDACIÓN DE LA TASA DE RECOGIDA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS POR NO HABITAR EL INMUEBLE GRAVADO 388
2.1.3 FRACCIONAMIENTO DE LAS DEUDAS TRIBUTARIAS 388
2.1.4 IRREGULARIDADES EN EL DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RECAUDACIÓN 391
2.1.5 DISCONFORMIDAD CON LA VIGENCIA DEL IMPUESTO DE SUCESIONES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA 392
IX. SALUD 392
1. INTRODUCCIÓN 392
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE 394
2.1 DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA 394
2.1.1 SALUD PÚBLICA 394
2.1.2 ATENCIÓN PRIMARIA 398
2.1.3 ATENCIÓN ESPECIALIZADA 402
2.1.3.1 Demoras asistenciales 402
2.1.3.2 Negligencias médicas 407
2.1.4 DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD DE LOS ENFERMOS MENTALES 410
2.1.5 URGENCIAS Y EMERGENCIAS 415
2.1.6 TRANSPORTE SANITARIO 419
2.1.7 GESTIÓN ADMINISTRATIVA 423
2.1.8 DERECHOS DE LOS USUARIOS 428
2.1.8.1 Derecho a la libre elección de Médico/Enfermería 428
2.1.8.2 Prestación ortoprotésica 430
2.1.9 ATENCIÓN TEMPRANA 433
2.2 CONSUMO 437
X. DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES 443
1. INTRODUCCIÓN 443
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE 446
2.1 DEPENDENCIA 446
2.1.1 DEMORAS 446
2.1.2 REVISIONES 451
2.1.3 PRESTACIONES ECONÓMICAS 454
2.2 DISCAPACITADOS 455
2.3 CENTROS 458
2.4 MOVILIDAD 461
2.5 AYUDAS 467
2.6 DROGODEPENDENCIA Y ADICCIONES 468
2.7 COLECTIVOS SOCIALES DESPROTEGIDOS 472
2.8 SALARIO SOCIAL 477
XI. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE ADMINISTRACIONES TERRITORIALES 480
1. INTRODUCCIÓN 480
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE 482
2.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA 482
2.2 ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES 484
2.3 SERVICIOS MUNICIPALES 485
2.4 SILENCIO ADMINISTRATIVO Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL 486
2.5 ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, ACTIVIDADES RECREATIVAS Y JUEGO 487
XII. ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS 489
1. INTRODUCCIÓN 489

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE 490
2.1 ENERGÍA 490
2.1.1 ENERGÍA ELÉCTRICA. 490
2.1.1.1 Del pago de derechos que corresponden a la ejecución de instalaciones de nueva extensión de red 490
2.1.1.2 De los centros de transformación eléctrica 492
2.2 INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO 494
2.2.1 INDUSTRIA 494
2.2.2 COMERCIO 494
2.3 ORDENACIÓN ECONÓMICA 496
2.3.1 SUBVENCIONES 496
2.3.1.1 De los deberes formales en el otorgamiento de subvenciones 496
2.3.1.2 Del recorte de las ayudas públicas motivado por la crisis económica 497
2.3.2 ENTIDADES FINANCIERAS Y ASEGURADORAS 498
2.4 EXPROPIACIÓN FORZOSA, BIENES, CONTRATACIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 499
2.4.1 EXPROPIACIÓN FORZOSA 499
2.4.2 CONTRATACIÓN 499
XIII. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO 501
1. INTRODUCCIÓN 501
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE 505
2.1 INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO 505
2.2 EDUCACIÓN Y PERSONAS MENORES. DEPORTE 507
2.3 EMPLEO 509
2.4 CONCILIACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD 510
2.5 SALUD 516
2.6 BIENESTAR SOCIAL 517
2.7 PARTICIPACIÓN 521
2.8 VIOLENCIA DE GÉNERO 525
2.8.1 AYUDAS SOCIALES Y ECONÓMICAS A LAS VÍCTIMAS 525
2.8.2 TUTELA JUDICIAL Y PROTECCIÓN PERSONAL DE LAS VÍCTIMAS 529
2.9 DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL 532
XIV. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN 532
1. INTRODUCCIÓN 532
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE 532
2.1 PRESTACIONES DE LAS OPERADORAS DE SERVICIOS DE TELEFONÍA E INTERNET 532
2.2 INTERNET 533
2.3 TELEVISIÓN 533
2.4 PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL 535
2.5 INFORME ESPECIAL SOBRE LAS PERSONAS MAYORES Y LAS TIC EN ANDALUCÍA 540
2.6 ADMINISTRACIÓN LOCAL Y TIC 543
2.7 IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE VIDEOCONFERENCIA EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS 544

SECCIÓN TERCERA:
LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES 544
1. INTRODUCCIÓN 544
2. CONSULTAS DIRIGIDAS AL DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA 546
3. MENORES EN SITUACIÓN DE RIESGO 548
4. DECLARACIÓN DE DESAMPARO. TUTELA Y GUARDA ADMINISTRATIVA 553
5. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL 559
6. ACOGIMIENTO FAMILIAR 564
7. RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS MENORES 567

8. Menores con necesidades especiales 570
9. Menores inmigrantes 573
10. Ocio, cultura, participación 575
11. Cuestiones relativas a las familias 580

SECCIÓN CUARTA:
QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS 587

I. DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES 587
II. DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS 591

SECCIÓN QUINTA:
LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LA INSTITUCIÓN 614

SECCIÓN SEXTA:
RELACIONES INSTITUCIONALES 615

I. RELACIONES CON EL PARLAMENTO 615
II. RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LAS CORTES GENERALES Y CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS 616
III. RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES AFINES 618
IV. RELACIONES DE COLABORACIÓN CON ASOCIACIONES Y AGENTES SOCIALES 618
V. OTRAS RELACIONES INSTITUCIONALES 619
VI. ENTIDADES QUE COLABORAN CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ EN LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LA CIUDADANÍA EN ANDALUCÍA 621
VII. OTRAS ACTIVIDADES 622
VIII. INDICADORES DE LA CARTA DE SERVICIOS 623

SECCIÓN SÉPTIMA:
OFICINA DE INFORMACIÓN 624

1. Introducción 624
2. Datos estadísticos sobre las consultas 625
2.1 Población total 626
2.2 Modalidad y procedencia geográfica de las consultas 627
2.3 Resultado de las entrevistas 628
3. Contenido de las entrevistas 629
3.1 Asuntos Ajenos 630
3.2 Asuntos tratados en las Consultas 630
3.3 Análisis de las gestiones realizadas ante entidades públicas o privadas 636
3.3.1 Con ocasión de las consultas atendidas 636
3.3.2 Con ocasión de la tramitación de expedientes de queja 640
4. Derechos de la ciudadanía, en sus relaciones con la Administración 641

ANEXO:
DATOS ESTADÍSTICOS 646

I. DISTRIBUCIÓN POR MATERIAS 646
II. RESUMEN DE GESTIÓN DE LAS QUEJAS (2011) 648
III. CAUSAS DE CIERRE DE LAS QUEJAS (2011) 649
IV. CAUSAS DE NO ADMISIÓN (2011) 650
V. RESOLUCIONES MÁS SIGNIFICATIVAS Y CAUSAS DE CONCLUSIÓN (2011) 651
VI. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA (2011) 652

VII. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y POR MATERIAS (2011) 653
VIII. PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS POR MUNICIPIOS (2011) 654
IX. DISTRIBUCIÓN PONDERADA DE QUEJAS (2011) 665
X. DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS POR SUB-MATERIAS 666
XI. RELACIÓN QUEJAS-FIRMANTES POR MATERIAS 672
XII. DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN MATERIA POR SEXO 673
XIII. DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN PROVINCIA POR SEXO 674
XIV. DISTRIBUCIÓN MENSUAL DE QUEJAS 674
XV. REGISTRO GENERAL 675
XVI. DATOS DE ACCESO POR INTERNET 676
XVII. ENTIDADES AFECTADAS EN LAS QUEJAS 2.011 676
XVIII. DESGLOSE POR MATERIAS DEL TOTAL DE ENTIDADES AFECTADAS. 684

PRESENTACIÓN

El Informe que, un año más, el Defensor del Pueblo Andaluz presenta al Parlamento de Andalucía, pretende reflejar la actividad de esta Institución durante el año 2011, próximo a culminar su V mandato. Cumplimos con ello el deber legal de informar a la Cámara Andaluza de la gestión de esta Institución durante ese ejercicio, a la vez que se da a conocer a la ciudadanía y Administraciones Públicas, nuestras actuaciones, valoraciones y consideraciones para conseguir un mayor respeto y garantía de sus derechos y libertades constitucionales y estatutarios.

En las sucesivas presentaciones de los sucesivos Informes Anuales que venimos elaborando, hemos destacado distintos aspectos que se persiguen con su publicación. Desde el inexcusable cumplimiento de un mandato legal, al reforzamiento de la relación institucional con el Parlamento, pasando por la información útil y responsable a las Administraciones Públicas y a la propia sociedad, hasta el ofrecimiento a esta de un cauce adecuado y efectivo de información y participación social.

Estos pormenores se explicitan en el contenido del presente Informe que, en líneas generales, mantiene la estructura y sistemática de los años anteriores, con ligeras modificaciones, posibilitando un seguimiento ordenado de los distintos aspectos que se tratan en el mismo, así como de los resultados cuantitativos de esta gestión a través de los correspondientes cuadros estadísticos.

El Informe sigue comprendiendo, en la *Sección Primera,* una valoración general de los derechos constitucionales, en las que manifestamos nuestro parecer sobre la situación en que se encuentra el nivel de protección de los mismos, a través del comentario de aspectos concretos relacionados con el ejercicio de estos derechos y libertades. Un año más, y con este son ya cuatro, el Defensor del Pueblo Andaluz se ve precisado de dedicar este apartado del Informe a comentar las consecuencias que la situación de crisis económica está teniendo en el ámbito de los derechos de la ciudadanía en nuestra Comunidad Autónoma, valorando sus consecuencias y realizando diversas propuestas que permitan invertir esta situación.

A continuación, en la *Sección Segunda,* recogemos el relato concreto y singularizado de las quejas que nos plantean los ciudadanos, de las actuaciones seguidas ante la Administración y el resultado de estas, y las recomendaciones y sugerencias que, en su caso, se han realizado para salvaguardar el disfrute efectivo de los derechos afectados en estas quejas.

En la *Sección Tercera* se trata de la situación de los menores, a fin de llamar la atención sobre los problemas y necesidades que afectan a uno de los colectivos sociales que precisan de mayor protección y atención de los poderes públicos, como es el de las personas menores. Esta Sección constituye el núcleo básico del Informe Anual que, en cuanto Defensor del Menor, también trasladamos al Parlamento.

En el resto de secciones en que se estructura el presente Informe, se contienen los comentarios, datos e indicadores que reflejan la actividad de esta Institución en el año 2011 en cuanto a las quejas remitidas y rechazadas, la colaboración obtenida de las Administraciones Públicas, las relaciones institucionales y actividades desarrolladas y los datos estadísticos. Y, finalmente, en la *Sección Séptima*, se contiene un relato de la actividad desarrollada por la Oficina de Información, unidad que aporta la relación más directa y personal de esta Institución con la ciudadanía.

En cuanto al comentario de los datos estadísticos, resaltar que en el año 2011 se han recibido 6.303 que-

jas, un 4,7% menos que el año anterior, y se han atendido 8.575 demandas de información y orientación, con especial atención a los temas de crisis económica, incrementándose las actuaciones mediadoras realizadas desde esta Institución con dicho fin.

Además de la tramitación de las quejas, en el desarrollo de nuestra actividad de defensa de los derechos de la ciudadanía, durante el pasado año hay que reseñar la publicación de tres Informes Especiales que inciden en situaciones que precisan de una especial protección de los poderes públicos a fin de asegurar la efectividad de los derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas en Andalucía en condiciones de igualdad.

En esta línea, el Defensor del Pueblo Andaluz llevó a cabo igualmente, durante este ejercicio, otras actividades divulgativas y de promoción de derechos que persiguen fomentar la conciencia social de la ciudadanía sobre el conocimiento y ejercicio de sus derechos, especialmente en relación con aquellos colectivos sociales en condiciones de mayor riesgo o vulnerabilidad. En este sentido destacar los 366 actos divulgativos de derechos en que ha intervenido esta Institución con organizaciones sociales y entidades públicas a tal fin, así como las 14 Jornadas y Seminarios organizados con dicho objeto por esta Defensoría, directamente (8) o en colaboración con otras entidades (6), la edición de dos publicaciones divulgativas de derechos y la convocatoria de una beca formativa para personas con discapacidad intelectual a fin de favorecer su integración laboral.

En el ámbito de nuestra especial preocupación, ante las situaciones sociales que más afectan a la sociedad andaluza y, dentro de esta, singularmente, a los colectivos más débiles y precisados de protección, durante el ejercicio 2011 hemos seguido prestando una especial atención a la problemática, cada vez más diversa y extendida, que está generando la prolongada situación de crisis económica en nuestra sociedad.

También en el ejercicio que se relata en este Informe, el Defensor del Pueblo Andaluz ha continuado profundizando en aquellos aspectos de su funcionamiento que se traducen en su compromiso por mejorar el servicio público a prestar a la ciudadanía a través de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a su funcionamiento. Entre las actuaciones de potenciación de las TIC destacar la implantación de la nueva aplicación informática de gestión documental, la constitución de una Plataforma de cooperación tecnológica con otras Defensorías del Pueblo Autonómicas y la consolidación del servicio de administración electrónica del Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2011, por el que le fue concedida a la Institución el Premio Andalucía Sociedad de la Información, en su modalidad de sector público, en este año.

Asimismo, durante este ejercicio se han impulsado diversos proyectos, apoyados en el uso de las TIC, para aproximar la Institución a la ciudadanía, entre los que se encuentran: la creación de una Oficina Virtual para mantener entrevistas y reuniones por vía telemática y la actualización y mejora de la página web.

En el ámbito de las prioridades institucionales del Defensor del Pueblo Andaluz para este mandato en materia de adecuación de su funcionamiento interno a sistemas de calidad acreditados que permiten su mejora permanente, destacar que durante el año 2011 la Institución ha obtenido la certificación de calidad de los procedimientos de gestión económica-financiera otorgada por la entidad AENOR.

Con este relato, en definitiva, pretendemos dar a conocer la actividad que ha desarrollado el Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2011 en su labor de defensa de los derechos constitucionales y estatutarios de la ciudadanía, intentando aproximar y hacer accesible esta Institución a toda la ciudadanía, haciendo llegar a los poderes públicos las demandas y aspiraciones de la sociedad andaluza, para que las atiendan y satisfagan, pero también para recordar a los ciudadanos que en esta Institución encontrarán siempre un cauce a su disposición, por compleja y difícil que sea la coyuntura que estemos viviendo, decidido a proporcionarles la ayuda necesaria para hacer eficaces sus derechos.

Andalucía, marzo 2012.
El Defensor del Pueblo Andaluz,
José Chamizo de la Rubia.

SECCIÓN PRIMERA:
LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES ESTATUTARIOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS PERSONAS A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

I. EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

Con este son ya cuatro los años que el Defensor del Pueblo Andaluz se ve precisado de incluir en su dación de cuentas anual al Parlamento de Andalucía un apartado dedicado expresamente a glosar las consecuencias que la situación de crisis económica que atraviesa nuestra Comunidad está teniendo en el ámbito de los derechos fundamentales de la ciudadanía y, muy particularmente, en relación al ejercicio y disfrute por la misma de sus derechos sociales.

Cuatro años, que volviendo la vista atrás se nos antojan muy largos y muy duros, pero que quizás los lleguemos a añorar si se cumplen los vaticinios de expertos y augures que anticipan un futuro de mayor penuria y sufrimiento como consecuencia de una crisis que, lejos de dar tregua, parece decidida a persistir y ahondar sus efectos entre una población cada vez más sumida en la desazón y la desesperanza.

En este sentido, y antes de iniciar nuestro recorrido descriptivo por la realidad de un año 2011 plenamente marcado por la crisis y sus consecuencias, entendemos oportuno, al igual que ya hiciéramos en Informes precedentes, contextualizar esa realidad haciendo un somero recorrido por la evolución de la crisis en los últimos años.

Así, podemos describir 2008 como el año en que Andalucía despertó del sueño ilusorio del crecimiento económico sostenido para descubrir la dura realidad de los periodos de recesión que ineludiblemente suceden a los de crecimiento. Podríamos describir 2009 como el año en que los efectos de la crisis económica se extendieron y generalizaron por la sociedad andaluza, produciendo una suerte de *socialización del sufrimiento* en la que todas las capas y estratos sociales; todos los colectivos y grupos; y todas y cada una de las familias andaluzas sintieron las consecuencias de la crisis económica en su entorno más próximo e inmediato.

Cabría definir 2010 como el año en que se produjo la *profundización del sufrimiento* entre los sectores más débiles y más expuestos a los efectos de la crisis. Un año especialmente duro porque a las graves consecuencias económicas y sociales derivadas de la crisis –desempleo, destrucción de empresas, morosidad, incertidumbre- se vino a sumar la cruda realidad del progresivo agotamiento de los recursos públicos y privados que contribuían a evitar, o cuando menos paliar, los efectos más duros de la crisis.

Así llegamos al año que acaba de abandonarnos, 2011, un año que podríamos describir como el año de la *institucionalización de la crisis,* en la medida en que ha sido durante este año cuando toda la sociedad y los grupos y colectivos que la integran, sin exclusiones de ningún tipo: particulares, empresas privadas, Administraciones públicas, colectivos sociales, entidades, asociaciones, cooperativas.....todos, hemos debido rendirnos a la evidencia de que la crisis ha venido para quedarse y de que ya no podemos seguir ignorándola y confiando en una recuperación que no acaba de llegar.

Y es que los datos que nos ha dejado la crisis en 2011 han sido tan desoladores que han eliminado cualquier duda acerca de la necesidad de adoptar cuantas decisiones sean necesarias para evitar que sus consecuencias acaben destruyendo todo aquello que tanto nos costó construir.

Especialmente dramática ha sido la situación del empleo durante 2011 ya que según datos que acaban de publicarse de la encuesta de población activa el año ha terminado con nada menos que 5.273.600 desempleados en todo el país, lo que supone una tasa de paro del 22,55% de la población activa, una cifra que sitúa a España como líder, nítidamente destacado, del terrible ranking de los países europeos con mayor índice de desempleo.

Pero lo más preocupante no es la magnitud alcanzada por la cifra de parados, sino el hecho de que su número se haya incrementado nada menos que en 577.000 personas durante 2011, lo que pone de manifiesto el acelerado proceso de destrucción de empleo en que se encuentra inmerso el país y las negras perspectivas que ofrece esta magnitud económica de tanta trascendencia social. Asimismo, resulta revelador del desolador panorama que ofrece el desempleo el dato de que la mitad de los parados llevan más de un año sin encontrar ningún trabajo.

No obstante, lo más lamentable a nuestro juicio de las cifras del desempleo que se han conocido es el dato del 48,56% de paro juvenil que existe actualmente en nuestro país. Una tasa absolutamente insostenible y que de mantenerse por algún tiempo puede suponer la condena para toda una generación de españoles.

Asimismo, existe una cifra que a nuestro juicio delata mejor que ninguna otra la tragedia social que supone el desempleo en nuestro país: la del millón y medio de hogares en los que todos y cada uno de sus miembros se encuentran en situación de paro.

Ahora bien, si los datos que acabamos de citar nos parecen pésimos, aún resultan envidiables cuando los comparamos con los datos que revelan nuestra realidad más inmediata, la de nuestra Comunidad Autónoma.

En efecto, durante 2011 Andalucía elevó sin cesar su número de desempleados hasta situarse en un

total de 1.248.500 personas sin trabajo. Lo que supone un incremento de 121.100 nuevos parados, alcanzando una tasa de paro del 31,23%, la más elevada de todo el país. Una situación lamentable, que se torna desastrosa si observamos los datos de desempleo juvenil, que alcanzan en Andalucía, nada menos que al 55% de los menores de 25 años. De cada cuatro jóvenes parados en España, uno es andaluz. En este caso, si se puede hablar ya de una generación perdida.

Para resumir la actual situación baste decir que, si España es el País con peores datos de empleo de toda Europa, Andalucía es la Comunidad Autónoma que peores magnitudes presenta de toda España. Estamos, por tanto, a la cola de España y de Europa en esta materia. Y lo que es peor, la situación amenaza con empeorar si se cumplen las previsiones que anuncian una próxima recesión económica, alimentada por unas cuentas públicas deficitarias y unas políticas económicas que apuestan decididamente por profundizar en los recortes en la inversión y en las medidas de ajuste.

En este sentido, y al objeto de conocer con más detenimiento cuáles han sido durante 2011 los principales ámbitos materiales afectados por la crisis económica y por las medidas económicas de ajuste adoptadas por las distintas Administraciones, procede, a continuación, realizar un análisis de la situación a la luz de las quejas recibidas.

Análisis de la situación en base a las quejas recibidas

a) Desempleo

La situación de crisis económica ha tenido como efecto más visible la destrucción de empleo, hecho que ha dado lugar a que el colectivo social desempleado se vea abocado a plantear ante los servicios públicos demandas de sus diversas y perentorias necesidades en distintos ámbitos sociolaborales (empleo, prestaciones por desempleo, servicios sociales, etc.) relacionados con los distintos sectores de la acción pública estatal, autonómica o local (SPEE, SAE, Servicios Sociales, etc.), y que, en la medida que ven frustradas sus expectativas, trasladan su queja a esta Institución, lo que nos ha obligado a intentar dar una respuesta individualizada a las dramáticas situaciones que nos traslada esta ciudadanía.

El elevado nivel de desempleo y las escasas posibilidades de obtenerlo a corto o medio plazo para buena parte del colectivo afectado, ha dado lugar a que este haya puesto sus esperanzas de mejora de su situación, en las distintas modalidades de políticas activas de empleo (PAE), políticas desarrolladas en Andalucía por la Consejería de Empleo–Servicio Andaluz de Empleo (SAE) con la colaboración de otras entidades públicas y privadas.

De entre las políticas activas de empleo puestas en marcha, la relativa a los talleres de Empleo, seguidas de las relativas a Programas de Formación Profesional para el Empleo destacan sobre otras, quizás por el atractivo que ofrece para la ciudadanía al incorporar fase formativa y otra de prácticas con un contrato para la formación, retribuida.

Las quejas relativas a estos talleres (**queja 10/5121**, **queja 10/5926**, **queja 11/1400**, **queja 11/2835**) destacan sobre otras referidas a distintas modalidades de políticas activas de empleo, sin duda debido a que estas políticas se prodigan por los Servicios Públicos ante la actual coyuntura de desempleo masivo, alcanzando a un gran colectivo ciudadano. Pero sin duda también por la particularidad del procedimiento selectivo, complejo y con sucesivas fases y subfases, con elevada discrecionalidad, lo que origina no pocas reclamaciones administrativas, que llegan ante esta Institución.

La situación de crisis también ha encontrado su reflejo en las reclamaciones que presentan ante esta Institución las asociaciones de empresarios andaluces. En la **queja 11/3689** acudieron ante la Institución representantes de una asociación que aglutinaba a más de trescientas empresas de determinado sector, que participan en los programas de formación puestos en marcha por la Administración de Empleo y que, pese a tener concedidas subvenciones y ayudas con tal finalidad, nos informaban: *"tenemos una problemática muy importante con los cursos de Formación para el Empleo y la Junta de Andalucía, debido al retraso en el pago de las ayudas y subvenciones concedidas".*

También por representantes de Centros Especiales de Empleo (FEAPS), se formulaba queja en los mismos o parecidos términos, respecto de las ayudas que tenían reconocidas y no liquidadas.

A este respecto debemos indicar que la propia Administración autonómica reconocía la falta temporal de fondos disponibles en la tesorería de la Junta de Andalucía con aquella finalidad.

Otro importante grupo de quejas son aquellas relacionadas con las denegaciones de ayudas económicas derivadas de programas específicos (Plan MEMTA, Más autónomos, etc.) así como las demoras en los pagos de las ayudas implícitas a los mismos, una vez finalizados los cursos correspondientes. Y otro importante grupo de quejas van relacionadas con la mera gestión administrativa del SAE.

Por último son una constante las quejas relacionadas con las prestaciones y subsidios de desempleo, de competencia del Servicio Público Estatal de Empleo; en la mayor parte de las ocasiones son actuaciones remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Últimamente hemos recibido un grupo de quejas relativas al Plan PREPARA, (**queja 11/5841, queja 11/5899,**

queja 11/6017 y **queja 11/6095**), en las que por parte de la Administración del Estado se habían retrasado los pagos de las ayudas en la provincia de Sevilla, por problemas de control contable desde septiembre de 2011, comenzando a hacerse efectivas de forma parcial tales ayudas en el ejercicio actual.

Como se deduce de las terribles cifras antes expuestas, el incremento desbordado de las cifras del desempleo ha sido el gran y terrible protagonista de 2011 para toda la sociedad y, como correlato lógico, ha sido el principal argumento para un elevado número de las quejas presentadas en esta Institución y el detonante de muchas de las peticiones de ayuda recibidas en nuestra Oficina de Información.

En efecto, en este período de tiempo donde la crisis económica ha mostrado su aspecto más virulento, su repercusión en las personas y familias andaluzas ha sido primero la pérdida del empleo y, después, han venido las consecuencia derivadas de la falta de trabajo, que se han traducido en una serie de secuelas que han provocado situaciones de verdadera tragedia en muchas familias andaluzas, como se pone claramente de manifiesto en las quejas recibidas por la Oficina de Información.

Efectivamente, durante las consultas escritas, telefónicas o personales, cuando alguien que se pone en contacto con la Oficina de Información, inmediatamente después de exponer la carencia de una o varias necesidades básicas no cubiertas, siempre concluye haciendo hincapié en el problema derivado de la falta de un empleo y suplica nuestra ayuda para encontrar un trabajo.

El desempleo lleva a situaciones de angustia y no es raro que las personas recurran a cualquier Institución que pueda ofrecerles un mínimo de esperanza para encontrar alguna ayuda o recibir un asesoramiento. Por ello, en demasiadas ocasiones, nos enfrentamos a la más cruda desesperación ante la impotencia que sienten nuestros interlocutores por no poder encontrar un trabajo que les posibilitaría cambiar una situación que les impide prosperar como personas y satisfacer las necesidades de su familia.

Por lo que se refiere al empleo público, debemos decir que la crisis económica ha reducido de forma drástica las posibilidades de lograr un empleo en el sector privado, lo que ha disparado el número de opositores que optan a una plaza en cualquiera de las administraciones públicas. De hecho, la inscripción en las pruebas selectivas ha aumentado en un 30%. Y es que, si siempre fue difícil obtener una plaza en el sector público, hoy en día es aún más difícil ya que hay más opositores, menos plazas y escasas convocatorias.

Y, a esto hay que añadir la congelación de la oferta de empleo público, en virtud de la cual a lo largo del ejercicio 2012 no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores. Esta limitación alcanza a las plazas incluidas en procesos de consolidación de Empleo, a la contratación de personal temporal, al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables consideradas prioritarias o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

No obstante, dicha limitación no será de aplicación en determinados sectores en los que se fija una tasa de reposición del 10 por ciento: como el docente, sanitario o de la inspección contra el fraude fiscal y laboral.

Por otro lado, la situación de crisis económica en la que está inmerso nuestro país, unido a la insuficiencia financiera de los Ayuntamientos, hace que muchos pueblos y ciudades de Andalucía tengan serias dificultades para dar cumplimiento a sus presupuestos municipales y a la prestación en general de los distintos servicios públicos de competencia municipal.

Estas dificultades son mayores en aquellos Consistorios que han venido llevando a cabo una irracional política expansiva de personal que ahora repercute de manera dramática sobre los trabajadores, que no reciben las nóminas correspondientes durante meses, creando una situación que resulta insostenible para muchos padres y madres de familia.

Igualmente, las serias dificultades que afectan a las tesorerías municipales impiden la atención puntual de otras obligaciones como el pago de cuotas de pólizas de cobertura de contingencias a favor del personal, con incidencia directa en el pago de indemnizaciones que se deriven y reguladas en Convenio.

b) Vivienda

Junto al derecho al trabajo, el derecho a una vivienda digna conforma el segundo ámbito más directamente afectado por las consecuencias de la crisis económica. Y es que una de las consecuencias más graves de la actual crisis es la pérdida de quienes ya disfrutaban del derecho a una vivienda digna y adecuada.

En este sentido, los efectos que se manifiestan son los siguientes:

– Los desahucios tanto de familias que ocupan las viviendas en régimen de alquiler como las que las poseen a título de propietario. El número de desahucios está creciendo sencillamente porque en la medida en que va transcurriendo el tiempo, las nuevas exigencias de solvencia para alquilar y vender son mayores y los fallidos menores.

– Las situaciones de riesgo ya no se generan tanto desde el momento de la constitución de la hipoteca como sobre los casos sobrevenidos que inciden en la capacidad de pago de los arrendatarios y compradores.
– La cuestión de la dación en pago está presentando sus perfiles más duros e injustos, al afectar masivamente a familias y personas que están lejos de lo que podría ser, argumentadamente, un perfil de negligencia o imprudencia por parte del comprador en sus previsiones de ingresos y gastos.
– La traslación del riesgo del préstamo al entorno familiar y de amistad y el riesgo de pérdida de la vivienda por los efectos colaterales del modelo de hipoteca.
– Las dificultades en el mantenimiento y conservación de inmuebles y su progresivo deterioro.

De otro lado, el aumento en la demanda social relacionada con el derecho a la vivienda se ve condicionado por las menores capacidades de la Administración para atender estas peticiones.

En efecto, sin lugar a dudas una de las consecuencias de la crisis económica es que el sector afectado por la exclusión, o riesgo de exclusión, de derechos constitucionales, como el de la vivienda o trabajo, etc., en tiempos de bonanza económica se viene a añadir el crecimiento de la necesidad de protección pública, justamente cuando los poderes públicos cuentan con menos recursos.

En el caso de Andalucía, justamente cuando ha entrado en vigor la Ley 1/2010, de 8 de marzo, de Reconocimiento del Derecho a la Vivienda para toda la Ciudadanía, es cuando los poderes públicos están en peores condiciones para garantizarlo, pues en realidad la oferta de ayudas públicas se canaliza tanto entre el sector público como el privado y la capacidad de visión de ambos disminuye en tiempos de crisis.

Gran parte de los demandantes de viviendas libres han pasado a engrosar el colectivo que necesita una vivienda protegida. En definitiva, menos recursos y más necesidades en el ámbito de la vivienda.

Y todo ello se produce en un momento en el que los ciudadanos enfrentan mayores dificultades para acceder al disfrute de derecho constitucional a la vivienda por las siguientes causas:
– Menores ingresos familiares derivados de las políticas de salario, desempleo, etc.
– mayores exigencias de solvencia por las entidades financieras.
– Menores ayudas públicas para acceder a ayudas en régimen de propiedad y alquiler.
– Dilaciones intolerables por parte de las Administraciones a la hora de materializar las ayudas derivadas de la falta de liquidez presupuestaria.
– Proyectos simbólicos, como las ayudas destinadas a la instalación de ascensores, cuando cada vez hay más personas mayores residiendo en estos inmuebles, que representan más del 50% de los edificios de 3 o más plantas existentes en la Comunidad Autónoma.
– Recibimos quejas de ciudadanos que han comprado sus viviendas y pueden afrontar su pago, pero las promotoras han suspendido pagos o, en el peor de los casos, han quebrado sin que puedan terminar la ejecución de las viviendas.

Es decir, la crisis no solo afecta a las personas que no pueden afrontar el pago de las cuotas de adquisición de las viviendas, sino también a quienes poseen la necesaria solvencia.

De otro lado, la crisis económica también tiene una influencia decisiva en las disfuncionalidades que se dan en la gestión del planeamiento urbanístico.

En efecto, la falta de financiación y las escasas expectativas de encontrar compradores solventes motivan que ni los promotores públicos, ni los privados, desarrollen suelo para la construcción de viviendas protegidas. La implantación previa de infraestructuras, ya sea con cargo a las arcas públicas o privadas, tienen retenidos importantes desarrollos urbanísticos.

Por otro lado, los planes de rehabilitación de barriadas degradadas y el reciclaje de sus infraestructuras no encuentran financiación en los presupuestos municipales, mientras los modelos de gestión privados, sobre todo las juntas de compensación, están paralizados.

Al mismo tiempo, las grandes infraestructuras de apoyo y desarrollo a los planeamientos y el mantenimiento de las existentes han entrado en situación suspensiva, cuando no de paralización.

c) Inclusión social

La crisis está golpeando con especial dureza, casi se diría que con saña, a los más pobres, a los más humildes y a los más desfavorecidos. En definitiva, a todos aquellos colectivos que en menor medida disfrutaron de las prebendas que existieron en época de bonanza y que menor responsabilidad pueden tener en el advenimiento de estos tiempos de penuria y calamidad.

Según datos ofrecidos por la Red contra la Pobreza y la Exclusión Social, entre 2009 y 2010 un millón de españoles se sumaron a la cifra total de personas en situación de pobreza o en riesgo de pobreza.

En total se calcula que en 2010 había 1.813.813 personas con privación material severa (4% de los españoles). Se trata de personas que no pueden permitirse al menos cuatro elementos de la lista de 9 que se consideran básicos: pagar la vivienda; mantenerla caliente; afrontar gastos imprevistos; al menos tres comidas de carne o pescado a la semana; pagar unas vacaciones al año; un coche, una lavadora, un

televisor en color y un teléfono. En Andalucía el porcentaje de personas en esta situación alcanzó el 5,2%.

Según este estudio, Andalucía es una de las cuatro Comunidades Autónomas españolas, junto con Extremadura, Canarias y Murcia en peor situación de pobreza y exclusión social si sumamos los tres factores que más inciden en el mismo: renta, privaciones y desempleo.

Si al escenario que dibujan estas cifras le sumamos el que nos ofrecen las quejas recibidas en esta Institución, podríamos concluir diciendo que, si bien la crisis está siendo cruel con las familias en situación de precariedad económica, a las que está conduciendo en muchos casos a la exclusión social, en el caso de los ya excluidos, la crisis está provocando efectos dramáticos y situaciones trágicas en las que ya no está en juego el simple bienestar, sino la pura supervivencia.

Esta realidad que describimos no es sino trasunto de los relatos que nos hacen llegar aquellos ciudadanos y ciudadanas que acuden en petición de ayuda a nuestra Oficina de Información. Unos relatos que describen con la mayor crudeza la cotidianeidad de quienes enfrentan la crisis desde las trincheras de la miseria, acopiando en sus personas todas las secuelas de la debacle económica.

En efecto, muchas de las personas que acuden a nuestra Oficina de Información no lo hacen por que tengan un problema –desempleo, pérdida de vivienda, necesidades básicas, etc.– para el que necesitan ayuda, sino que son personas aquejadas por una multiplicidad de problemas y por una diversidad de carencias y deficiencias.

En efecto, son muy variadas las materias y aspectos en los que ha tenido ocasión de intervenir esta Defensoría con ocasión de las quejas tramitadas afectantes a personas y familias en situación o en riesgo de exclusión, como consecuencia directa o indirecta de la crisis económica. En este tipo de quejas, lógicamente no podemos identificar un único o exclusivo hecho o situación que lleve a las personas a solicitar la intervención de la Institución, sino que se nos plantean problemáticas complejas en la que se dan una amalgama de causas y efectos, que interrelacionados y/o concatenados entre sí han dado lugar a que la persona o familia en cuestión, se encuentre en situación de vulnerabilidad social, cuando no de pura exclusión.

Nos encontramos así, con personas y familias que necesitan de la ayuda pública o de la asistencia social para poder subsistir y/o poder cubrir las necesidades básicas de alojamiento y alimentación, o para el pago de los suministros básicos del hogar.

Además de incrementarse cuantitativamente el número de este tipo de consultas y quejas, también ha habido un aumento cualitativo en cuanto a la gravedad de las situaciones relatadas en las mismas y en cuanto al dramatismo de las realidades familiares y personales que dejan entrever.

Podríamos decir que un primer bloque lo constituyen las quejas que nos han desvelado situaciones desesperadas de familias que han sufrido el embargo o, incluso, hasta el desahucio de su vivienda, por multitud de deudas contraídas, especialmente por el impago de sus hipotecas. En estas quejas las personas manifiestan las dificultades que encuentran para pagar sus deudas al haberse quedado en situación de desempleo y/o haber agotado las prestaciones y ayudas sociales, y los problemas para llegar a acuerdos con la entidad financiera para la refinanciación de la deuda hipotecaria, lo que deriva en un riesgo inminente de pérdida de la vivienda, cuando no en la privación ya consumada de la misma al haberse ejecutado el desahucio.

En estas quejas, las personas nos exponen sobre todo, la enorme dificultad de relación con los bancos que deniegan sistemáticamente sus peticiones de concesión de una nueva hipoteca o rehipoteca, o de aplazamiento o moratoria de los pagos.

En estos casos, se siguen llevando a cabo por parte de la Institución gestiones y mediaciones informales ante los bancos para tratar de encontrar una solución a los problemas que nos trasladan los ciudadanos, obteniendo desigual resultado ya que existen algunas entidades financieras con cierta sensibilidad hacía los planteamientos que se le trasladan, mientras que otras ni siquiera tienen a bien responder a nuestros intentos mediadores.

Un segundo bloque lo constituyen las quejas en las que las personas afectadas solicitan nuestra intervención ante los Servicios Sociales Comunitarios, para que se les den ayudas de emergencia, o ayudas urgentes ante situaciones de necesidad. En este podríamos incluir también las quejas en las que se solicita nuestra mediación para que por parte de las Administraciones Locales se les de un puesto de trabajo o el acceso a un empleo con el que poder hacer frente a necesidades básicas.

En el curso de tramitación de estas, nos hemos encontrado con Ayuntamientos que disponen de bolsas de trabajo y de la existencia de las correspondientes largas listas de espera, que se denominan, en algunos casos de emergencia o para personas en situación o en riesgo de exclusión.

En la mayoría de estas quejas los Servicios Sociales Comunitarios nos trasladan la larga lista de intervenciones que desde hace años han venido llevado a cabo con las familias afectadas y los recursos sumamente escasos con los que en la actualidad cuentan para atender estas necesidades.

Queremos llamar la atención sobre el hecho de que la crisis económica, agrava especialmente la situación de las personas que ya anteriormente se encontraban en una situación de especial vulnerabili-

dad social, cuando no de exclusión, como es el caso de las personas sin hogar.

Pero el agravamiento y la persistencia de la crisis están provocando que estas consecuencias se manifiestan también en personas y familias que nunca habían sido usuarias de los Servicios Sociales, ni beneficiarias de las ayudas públicas por cuanto no lo habían necesitado hasta ahora. De hecho, podemos afirmar que, en cierta forma y a consecuencias de la crisis económica, ha cambiado el perfil de las personas usuarias del sistema de protección social.

Por otro lado, la tramitación de este tipo de quejas por esta Defensoría, también nos ha permitido conocer la grave situación que están atravesando los Servicios Sociales dependientes de las Entidades Locales, que se ven cada vez más presionados por el incremento en las demandas de ayuda que reciben de la ciudadanía, encontrándose con grandes dificultades para atenderlas como consecuencia de las limitaciones presupuestarias y por la obligación de dar respuesta con los mismos recursos a otras situaciones de necesidad sobrevenidas.

Como hemos dicho, la crisis ha producido un aumento en el número de personas y familias que demandan la cobertura de necesidades básicas y urgentes, y para atender incremento de la demanda nos encontramos con un sistema de protección social que no cuenta con los recursos adecuados para hacerle frente. Ante este panorama, los Servicios Sociales públicos están optando cada vez con más frecuencia por la derivación de muchas de estas situaciones hacía las entidades sociales, para que sea este Tercer Sector el que las atienda.

Esta creciente derivación de casos hacia las entidades del tercer sector de acción social, puede estar contribuyendo a agravar el problema que ya afrontan estas entidades como consecuencia de la drástica reducción en sus fuentes tradicionales de financiación, tanto privadas como públicas, a lo que hay que sumar el incremento sustancial y sostenido tanto en el número de personas que demandan su ayuda, como en la cuantía de las ayudas que las mismas demandan.

Por último, no podemos concluir este apartado sin aludir a las consecuencias, siquiera indirectas para la ciudadanía, derivada de la actuación de las Administraciones públicas. Nos referimos, como no puede ser de otro modo, a los retrasos en los procedimientos de tramitación de ayudas y prestaciones o en el pago de las previamente reconocidas.

Así, otro gran bloque de quejas lo constituiría aquellas en las que se solicita la intervención de esta Defensoría para que la Consejería de Igualdad y Bienestar Social proceda al pronto pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad, comúnmente llamado salario social, como último recurso y esperanza de muchas familias para poder hacer frente a sus necesidades básicas. Esta situación ha supuesto un importante crecimiento de peticiones, así como que la Administración se haya visto obligada a aumentar los recursos para atenderlas.

En este sentido, casi sin excepción, en todas las consultas y quejas recibidas se planteaba el tiempo excesivo de espera para el reconocimiento y/o pago de la ayuda. Y es que, el excesivo lapso de tiempo que media entre la solicitud de la prestación y la resolución de la misma con el cobro pertinente, hace que se desvirtúe su finalidad, que no es otra –al menos en el aspecto económico y sin olvidar las otras medidas de carácter insertivo–, que la de contribuir a la cobertura de las necesidades más esenciales de las personas que la solicitan contemplándose para ello un Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Finalmente, queremos destacar el hecho de la gran cantidad de quejas presentadas por familias monoparentales constituidas por mujeres que han sido víctimas de malos tratos, madres separadas o divorciadas y madres solteras, todas ellas con hijos a cargo, que acuden a esta Institución, solicitando ayuda para obtener una vivienda digna y con un alquiler bajo que se puedan permitir, en la que poder vivir con sus hijos. Objetivo por el que muchas de ellas llevan luchando desde hace años. Además, en casi todas las quejas, se menciona también la necesidad de un empleo estable, con cuyos ingresos poder hacer frente a las cargas familiares.

d) Salud y Dependencia

Tratamos de detectar la incidencia que la crisis económica generalizada que padecemos está provocando en el Sistema Sanitario Público de Andalucía, a través de las quejas que se presentan por los ciudadanos ante esta Institución.

A este respecto, son pocas las quejas recibidas en las que se haya imputado directamente a la crisis económica una eventual reducción de los servicios sanitarios.

Lo anterior no implica que el sistema sanitario no se esté cuestionando constantemente en cuanto a su ámbito subjetivo y objetivo en la infinidad de aspectos que en este último se pueden contemplar, y que la respuesta a las demandas que se le plantean no tenga lógicamente una repercusión económica que en estos momentos aparezca absolutamente dificultada por la situación de crisis que impera.

Tradicionalmente venimos considerando que el sistema sanitario no es ilimitado, sino que está ajustado en todas sus vertientes por la existencia de un presupuesto limitado, de manera que el objeto no es otro que optimizar dicho presupuesto para obtener eficacia y eficiencia.

Esta premisa se ha convertido en el prisma bajo el cual tenemos que analizar las cuestiones que se nos

plantean, pues de por sí el sistema sanitario público está siempre en entredicho desde la perspectiva de su sostenibilidad.

También podríamos decir que el sistema sanitario vive en crisis permanente, de manera que son numerosísimas las iniciativas que a todos los niveles y desde todos los ámbitos tratan de ofertar soluciones para garantizar su pervivencia dentro de los parámetros en los que ahora lo disfrutamos.

Entre estas discusiones habría que destacar por su importancia la desarrollada en el ámbito parlamentario por los distintos grupos políticos en orden a alcanzar un gran pacto por la sanidad, la cual lamentablemente no ha tenido un final satisfactorio.

En los últimos tiempos, como no podría ser de otra manera, esta situación se ha agudizado y nos encontramos a menudo que se lanzan globos sonda (singularmente la técnica del copago) en forma de amenaza permanente que pudiera llegar a rebajar las características fundamentales del sistema, o sea, su universalidad y gratuidad. Y es que ya en algunos casos los recortes se han materializado (cierre de camas y reducción de horarios) por algunas Comunidades Autónomas, mientras que las demás y el conjunto de los profesionales y los ciudadanos asisten a los mismos con preocupación.

Con carácter general tenemos que reseñar que un porcentaje importante de las quejas que recibimos incorporan una demanda con relevancia económica, pues se solicitan prestaciones sanitarias o farmacéuticas no incluidas en la cartera o catálogo correspondientes; se requieren nuevos medios técnicos, diagnósticos o terapéuticos; se exigen nuevas dotaciones de dispositivos; se pretenden incrementos de personal ...

Con ello queremos decir que la demanda sanitaria es infinita, pues el avance científico del conocimiento así lo determina, por lo que el carácter limitado del presupuesto siempre ha intervenido como elemento corrector y, aunque nuestro obligado posicionamiento a favor del ciudadano nos ha llevado a recomendar o sugerir que se accedan a determinadas peticiones con carácter concreto o generalizado, la respuesta del sistema siempre ha estado supeditada a las posibilidades económicas, con resultado dispar.

Dentro de un esquema de prestación de la asistencia sanitaria que parece inalterado, al menos todavía en nuestro ámbito autonómico, es posible detectar algunos indicios de reducción en la respuesta a la que antes aludíamos.

– Por ejemplo en cuanto al ámbito subjetivo de la asistencia sanitaria, nos hemos encontrado en algunos casos con aplicación estricta de los principios que definen al titular del derecho desde una antigua perspectiva contributiva, decretándose la pérdida del mismo cuando las normas de Seguridad Social así lo establecen, lo que ha llevado consigo en algunas ocasiones la facturación de la asistencia sanitaria prestada a quien se estima que ya no tiene derecho a la misma.

También se ha detectado en algunas provincias endurecimiento de los requisitos (exigencia de empadronamiento) para el acceso a la asistencia de las personas inmigrantes, terminando con una tendencia que era mucho más facilitadora en este sentido.

– Aunque el gasto no repercute directamente en el sistema sanitario, sino en el de Seguridad Social, lo cierto es que también se aprecia una actitud absolutamente restrictiva en el mantenimiento de las situaciones de baja médica de los trabajadores, sucediéndose la expedición de las altas de oficio por los inspectores del sistema sanitario. Las quejas por la emisión del alta cuando los afectados consideran que todavía no se encuentran recuperados para volver a trabajar siempre nos han llegado, pero ahora ciertamente se han incrementado, produciéndose en algunos casos por este motivo la misma pérdida del puesto de trabajo.
– Uno de los ámbitos donde la política de reducción de costes es más manifiesta es el del gasto farmacéutico. Si bien el ingente montante que el mismo supone para todas las Comunidades Autónomas ha llevado consigo que desde hace algún tiempo se potencie un uso racional del medicamento, en los últimos tiempos las medidas destinadas a este fin se han multiplicado: la utilización de genéricos, la prescripción por principio activo, la previsión de unidosis, la reducción del beneficio de la industria farmacéutica, o la anunciada subasta de medicamentos en nuestra región.
– El otro sector en el que la rebaja se está poniendo de manifiesto de una forma más llamativa, es el de las inversiones, fundamentalmente en infraestructuras sanitarias de gran calado (hospitales de primer nivel, centros de alta resolución, ...) Aunque no podemos hablar de paralización, sí que se evidencia una importante ralentización de proyectos de dispositivos sanitarios cuya construcción o reforma ya había sido comprometida, y cuyos plazos de ejecución en absoluto están siendo respetados.

Por su parte, en materia de dependencia, a la limitación de efectos retroactivos de las prestaciones económicas, se ha sumado la alteración del calendario para la efectividad de las prestaciones en función del grado y nivel reconocidos, que ha demorado un año más la de los dependientes moderados grado I nivel 2.

– Demora en la efectividad de las prestaciones económicas, así como en la de los servicios.
– Demora en el pago de los conciertos, así como el de los prestadores del servicio de ayuda a domicilio por parte de la Administración Local, poniendo en peligro la viabilidad del tercer sector.

– Elevado número de beneficiarios pendientes de aprobación del PIA (Programa Individual de Atención); elevado porcentaje de prestaciones económicas respecto a servicios; baja intensidad y calidad de estos últimos; e infrautilización del recurso de centro de día.

e) Inmigración

En cuanto al reflejo de la crisis en las quejas de inmigración y extranjería, podemos destacar cómo se han endurecido durante el año 2011 los criterios por los que se decide la selección de aquellas personas que deben ser beneficiarios de las oportunidades de trabajo y de las convocatorias de ayudas, quedando cada vez más lejos el extranjero de poder optar a ello, significando incluso una pérdida de derechos ya adquiridos en aras del beneficio de otros que en su día no mostraron el mínimo interés por ostentarlos.

Entre los casos más comunes, podemos destacar la denegación de autorizaciones de residencia inicial por la vía del arraigo social, debido a que la empresa tiene deudas con la Agencia Estatal Tributaria o con la Tesorería General de la Seguridad Social. Esto es lo que le sucedió al interesado de la **queja 11/5159**, que tras presentar su solicitud de autorización de residencia por la vía citada, a pesar de haber transcurrido un año y cuatro meses, aún no había logrado obtenerla, debido a que tuvo que cambiar de empleador por deudas.

A esto habría que añadir la violación continua del principio de presunción de inocencia, denegándose un número elevado de renovaciones de autorizaciones de residencia y trabajo en base a los antecedentes policiales de extranjeros que aún no fueron ni siquiera juzgados, y que en muchos de los casos salen finalmente absueltos.

Se diría que se percibe un clima que lleva a este modo de proceder: mientras menos personas puedan optar al trabajo, entre menos deberemos competir, y si los que excluimos son extranjeros, pues mejor. La **queja 11/311** es un fiel ejemplo de lo expuesto. En la misma, y basándose la Subdelegación del Gobierno en un asunto aún no juzgado -y que finalmente quedó archivado-, se le denegó la renovación de la autorización de residencia a un extranjero, que se vio de este modo obligado a luchar y pleitear con la Administración para no perder su condición de residente, después de ser titular de esta autorización durante cinco años, tener un amplio núcleo familiar y estar bien integrado.

Por otro lado, las intervenciones por parte de la policía se contradicen con las últimas instrucciones dictadas por escrito al respecto, dando la impresión de que algo se respira en el ambiente, respaldado por los superiores, que empujan a imponer al extranjero que se encuentra en simple situación de estancia irregular la sanción administrativa de expulsión del país, en vez de multa.

A pesar de tener arraigo en el país, por su estancia irregular se les persigue y se les vigila hasta culminar con su expulsión. De hecho, falto poco para que enviasen a su país al afectado de la **queja 11/3118**, al que fueron a buscar a la iglesia donde sabían que acudía con frecuencia, tan solo por su mera estancia irregular, llevando en España ya más de tres años, con un modo de vida muy correcto y sin haber jamás generado problemas de ningún tipo.

Otra medida adoptada es el control más exhaustivo del tiempo que los inmigrantes permanecen en su país de origen, donde sus escasos recursos se multiplican, pero en su contra, si superan el tiempo máximo permitido, se les extingue sus tarjetas de residencia, lo que los obliga a permanecer en España en situaciones más precarias y luchando por los recursos básicos con otros que igual los necesitan.

Esto ha provocado que se inicie investigación de oficio, **queja 11/6258**, en un asunto íntimamente relacionado con este tema, concretamente por lo que algunos denuncian como una mala praxis por parte de las oficinas públicas de empleo, al exigirles los pasaportes a los extranjeros no comunitarios, no con el objeto de su identificación sino para comprobar si han estado fuera del país cobrando la prestación sin haber pedido la correspondiente autorización para ello.

Y otro claro ejemplo de pérdida de derechos ya adquiridos a raíz de la crisis, ha sido la medida adoptada por el gobierno con fecha 22 de julio de 2011 sobre la supresión de la libre circulación de trabajadores nacionales de Rumania, lo que ha motivado un considerable número de expedientes presentados en la Institución del Defensor en relación a familias que se han visto afectadas por una medida tan restrictiva pese a que llevan residiendo en España desde hace ya más de cuatro años, con su niños escolarizados y trabajando en las distintas campañas agrícolas.

f) Justicia

No cabe la menor duda de que la crisis económica que vivimos desde hace casi un lustro ha incidido plenamente en el contenido de las quejas relacionadas con la Administración de Justicia, y así lo hemos reflejado desde el comienzo de la misma, cuando ya en el Informe Anual correspondiente al año 2008 llamamos la atención sobre el hecho de que el notorio aumento de los procedimientos concursales había provocado el colapso de los órganos judiciales que conocen de esta materia, los Juzgados de lo Mercantil, respecto de los que demandamos el incremento de su número, su extensión a las provincias andaluzas donde aún no existieran y, mientras tanto, su dotación de medidas de refuerzo.

Como ejemplo referente en cuanto afecta a este orden jurisdiccional, el mercantil, caber comentar lo sucedido en la **queja 11/2783**, cuya promotora nos exponía que en el procedimiento concursal que se seguía ante el Jugado de lo Mercantil n.º 1 de Sevilla desde el año 2008 sobre Concurso Necesario contra determinada entidad mercantil, la única actuación judicial había sido la de declarar en concurso necesario al deudor mediante Auto de 8 de octubre de 2008. Sin embargo, pese a haber transcurrido más de dos años desde entonces aseguraba que las actuaciones permanecían paralizadas, bien que fuera por el mucho trabajo que había de pesar sobre el referido órgano judicial, incrementándose los gastos de los administradores y menguando, en consonancia, el capital sobre el que los acreedores tendrían que tratar de zanjar su crédito.

Posteriormente hemos ido haciendo extensible la observación de parecidas disfunciones en los Juzgados de lo Social, que durante estos últimos años han sido el más claro exponente de la crítica situación, después de una larga etapa anterior en la que la conflictividad laboral disminuyó notablemente hasta el punto de que los procedimientos por despidos y reclamaciones de cantidad terminaron por ser *rara avis* en las sedes de los órganos judiciales del orden social.

El repunte de casos de despido, de resoluciones de contrato a instancia del trabajador por falta de pago de nóminas o de reclamaciones de cantidad han ido provocando graves retrasos en los señalamientos, que en el presente ejercicio, y en lo que respecta al orden jurisdiccional social, podemos ejemplificar en casos como el expuesto en la **queja 11/4480** y la **queja 11/4489**, que se tramitaron conjuntamente, y en las que sus promotores nos exponían que sufrían un grave retraso en la tramitación del procedimiento que les afectaba, seguido ante el Juzgado de lo Social n.º 7 de Sevilla, que se encontraba paralizado debido a que aún no se había procedido (ni parecía haber horizonte próximo para hacerlo) a la tasación de los bienes embargados, como acto previo a la convocatoria de subasta pública.

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal, una vez admitidas sendas reclamaciones, se desprendió que *"la demora en la tramitación de la ejecución indicada procede del cambio de criterio de la Junta de Andalucía en torno a la designación de perito y el amparo de esta designación por el beneficio de la Justicia Gratuita concedida para litigar. Recientemente ha determinado que este beneficio solo ampara la fase declarativa del proceso, pero no la ejecutiva, motivo por el cual en este caso, solicitado por el Juzgado perito tasador para tasar la finca objeto de la ejecución el 5/4/11, hasta el 14/7/11 no se contesta por la Junta de Andalucía, anunciando la denegación de la designación de perito."*

Como puede verse, hasta en materia de justicia gratuita se están produciendo restricciones al respecto, a las que no puede ser ajena la falta de dinero que, obviamente, también afecta a las administraciones públicas.

O en el caso que nos exponía la interesada en la **queja 11/1991**, afectada de osteoartritis postraumática y otras secuelas derivadas de accidente laboral, que tras haberle sido denegado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social el derecho a las prestaciones de invalidez permanente, formuló demanda contra el referido organismo, siendo admitida a trámite en septiembre de 2010 por el Juzgado de lo Social n.º 1 de Sevilla, constituyendo su queja el hecho de que se hubiera señalado fecha para juicio para el 7 de mayo de 2012, cuando habría transcurrido más de año y medio desde que formulara la demanda.

La interesada aseguraba que su situación económica era absolutamente precaria, que, a mayor abundamiento, tenía hijos a su cargo, que no podía trabajar al estar no solo lesionada sino también fuertemente medicada, no alcanzando a comprender que su única esperanza de solución a través de una resolución judicial se la difieran a tan largo plazo, pidiéndonos trasladáramos a la instancia que correspondiera su ruego de si sería posible el adelantamiento de la fecha de juicio, al menos si se producía alguna suspensión en el transcurso del mucho tiempo que aún quedaba para que se celebrara.

La sequía económica que afecta a tantas corporaciones locales se ponía de manifiesto en la **queja 11/1676**, en la que la interesada planteaba que hacía cuatro años que había sido despedida por el Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos, que la sentencia había declarado improcedente el despido y que, solicitada su readmisión y sustituida la misma por la correspondiente indemnización, al no haberla recibido había solicitado, hacía ya dos años, la ejecución de la sentencia, sin que ni por parte del Juzgado se hubiera hecho efectiva dicha ejecución ni, por supuesto, se hubiera cumplido la resolución judicial por parte del Ayuntamiento condenado, que nos aseguraba que ante su falta de recursos económicos se había ofrecido como "*última solución para hacer frente a la cantidad reclamada, dada su falta de liquidez, varios inmuebles de los que conforman el patrimonio de esta Corporación municipal y que no están afectos a servicios públicos."*

O el caso expuesto en la **queja 11/812**, cuyo promotor aseguraba que pese a haber comunicado de inmediato al Servicio Andaluz de Empleo que se le había efectuado un pago indebido y haber procedido, con igual inmediatez, a su devolución, le fue extinguida la prestación por desempleo.

Recurrida la referida resolución y desestimada la reclamación previa interpuesta contra la misma, el interesado se vio obligado a presentar el 1 de octu-

bre de 2010 demanda que por turno de reparto correspondió al Juzgado de lo Social n.º 5 de Sevilla, sintiéndose desagradablemente sorprendido al haberle llegado la citación para el correspondiente juicio, señalada para el 10 de julio de 2012, es decir, para casi dos años después, como resultado de lo cual, y encontrándose actualmente sin trabajo y sin poder cobrar la prestación de desempleo que estaba percibiendo, que estaba en sus inicios, y a la que estaba firmemente convencido de tener derecho, podía llevarse dos años sin contar con ingreso alguno. Por ello, nos pedía que instáramos el adelantamiento del juicio, pues aunque era consciente de que sería el desaforado cúmulo de asuntos que se tramitaban ante el referido órgano judicial el causante de la demora, no debería ello repercutir en perjuicio del ciudadano en un ámbito, como el laboral, de tan especial repercusión sobre su vida y fortuna.

Pero no cabe duda de que la crisis económica ha hecho mella también en los Juzgados del orden jurisdiccional civil al incrementarse de manera alarmante el número de ejecuciones hipotecarias, de reclamaciones de efectos impagados, de procedimientos ejecutivos, de desahucios por falta de pago de la renta arrendaticia, de todo cuanto tiene que ver con la disminución de los ingresos y la consecuente imposibilidad de hacer frente a las deudas contraídas.

Frente a ello, la escasez de recursos económicos que también afecta a la Administración impide que las tasas de pendencia y congestión disminuyan, no siendo precisamente el mejor momento para incrementar el número de órganos judiciales, pese a no caber duda de la urgente necesidad de hacerlo.

Y en el plano de los incumplimientos derivados de obligaciones paterno filiales, también hemos observado un serio repunte que repercute sobre el aumento tanto de los procedimientos ejecutivos de sentencias de separación en cuando al impago de la pensión de alimentos se refiere, o incluso de los penales al constituir dichos incumplimientos la posible comisión del delito de abandono de familia, y también de los procedimientos de modificación de medidas, al instarlo los obligados al pago de cantidades que se establecieron en función de unos ingresos que han disminuido a lo largo de los años de crisis, o incluso que han llegado a desaparecer por completo.

Así, el origen de la **queja 11/3671** radicaba en el inexplicable retraso de quince meses que, según el interesado, venía padeciendo un procedimiento de modificación de medidas seguido ante el Juzgado de Primera Instancia n.º 6 (Familia) de Sevilla, iniciado por quien a nosotros se dirigía, que nos exponía haberlo hecho debido a que su estatus económico había variado sensiblemente desde que aquéllas se establecieron en la sentencia de separación, tras haber sido despedido de su puesto de trabajo y llegado incluso a agotar la prestación por desempleo.

O el motivo por el que se lamentaba la promotora de la **queja 11/1114**, que tras haber formulado en septiembre de 2009 denuncia contra quien fue su marido por impago de pensión de alimentos, no había sido sino hasta el momento en que a nosotros se dirigía, en junio de 2011, que, tras una lenta instrucción por parte del Juzgado de origen, el Juzgado de lo Penal n.º 4 de Cádiz había señalado fecha para juicio oral, señalamiento que se difería hasta dentro de nueve meses más, veintiséis meses después de que formulara la denuncia.

La reclamante aseguraba que hacía ya diecinueve meses desde que su ex marido dejara de abonarle la pensión, que tenía dos hijos que dependían de ella y que no creía que pudiera hacer frente a la deuda que estaba generando en personas cercanas que le adelantaban lo justo para ir viviendo, ya que la pensión que el padre de sus hijos había dejado de abonarle eran los únicos ingresos de que disponían, solicitando, en consecuencia, un adelantamiento del juicio al objeto de que no se prolongara más una situación que, dado que la denuncia que dio origen a la misma se formuló en la ya lejana fecha de septiembre de 2009, llevaba acumulado hasta este momento un considerable retraso.

En este breve recorrido, podemos comentar, como exponente de que la crisis afecta a las administraciones públicas, el contenido de la **queja 11/718**, cuyo promotor se quejaba de dilaciones en un procedimiento penal en que era denunciante, seguido ante el Juzgado Mixto n.º 1 de Morón de la Frontera, cuyos funcionarios se quejaban, a su vez, de que su plantilla fuera igual a la de hace años, habiendo aumentado el número de asuntos no solo por el de la población sino por haberse allí ubicado el segundo establecimiento penitenciario de Sevilla.

Admitida la queja frente al Ministerio Fiscal, muy brevemente nos significaba este que "*la queja es veraz, porque, efectivamente, debido a la notoria carga de trabajo de los Juzgados de Morón de la Frontera las diligencias objeto de la queja se están tramitando con notable lentitud*."

g) Prisiones

Lejos de suponerles un aislamiento –forzado– de los problemas exteriores vinculados a la crisis, la precarísima situación que viven muchas de las familias de las personas encarceladas hace que estas la pongan de manifiesto en las cartas que nos dirigen, sin ocultar las aristas más duras de sus respectivas situaciones y solicitándonos, o bien ayudas directas para sus hijos, esposas u otros familiares, o bien apoyo para salir cuanto antes de prisión, cuando no ambas cosas.

Escogidas entre numerosas quejas que aluden a este tipo de problemas, hemos seleccionado estas cinco situaciones, todas muy parecidas.

La descrita por una pareja de jóvenes en paro; él tuvo que ingresar a cumplir una condena y ya se encuentra en tercer grado, con posibilidades de salir a diario, ..., si tuviera trabajo. Si tuviera trabajo podrían vivir juntos, conseguir más fácilmente la libertad condicional y puede que preparar su boda.

Un preso plantea que tanto su esposa, como un hermano de él, que vive la pareja, están en paro. Tienen tres hijos y apenas tienen para comer. Les ayuda Cáritas con alimentos básicos. Pide ayuda para ellos pero también que nos interesemos por su situación penitenciaria, porque considera que si al menos tuviese permisos podría empezar a ayudarles. Se queja también de que la prisión no le proporciona trabajo remunerado, porque, le dicen, que no hay para todos.

En parecidos términos, otro interno describe las penurias que pasan sus dos hijos y su compañera, carentes de cualquier ingreso y tan solo con la ayuda de algún familiar, vecinos y de Cáritas. Tanto en este caso como en el anterior hemos procurado conectarles con los Servicios Sociales Comunitarios para completar las escasas ayudas con que cuentan.

En esta otra historia, es un preso preventivo quien nos plantea que trabajaba en la construcción; se quedó en paro hace tres años y "*tuvo que dedicarse al trapicheo de drogas*". Le han detenido, y su esposa, que vive con los dos hijos de ambos, no puede seguir pagando la hipoteca de la casa. Nos hemos puesto en contacto con ella para intentar una mediación ante la entidad financiera para que acepte una mensualidad más reducida.

En términos muy parecidos se expresaba otro interno cuyos hijos y esposa estaban desamparados y él estaba agotando el subsidio de desempleo. Por sus dos hijos de 2 y 6 años, la administración les pasa unos 800 euros al año y a eso se le une la ayuda de Cáritas para lo más elemental. Estamos intentando integrarles entre los peticionarios del Programa de Solidaridad.

Lógicamente la posibilidad de trasladar con algún éxito estos cuadros familiares a la administración penitenciaria, que unos los conoce y otros no, es más que relativa, puesto que las situaciones procesales y penitenciarias se regulan, como es lógico, conforme a rígidas normas legales y reglamentarias que dejan escaso margen a la discrecionalidad. Procuramos que se atienda a estos internos con algún trabajo productivo –remunerado– y en todo caso que no se les prive de su vinculación familiar destinándoles a alguna prisión alejada, lo que aún redundaría en hacer más dramática su situación.

Pero la crisis en el entorno penitenciario reviste otros aspectos, sobre todo en cuanto a la escasez de recursos en las Administraciones competentes. Por ejemplo, en este año 2011 hemos recibido una queja de la Asociación Española de Sanidad Penitenciaria, a través de su presidente, que protesta por el contenido de la Instrucción 13/2011, de 30 de septiembre, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, sobre prescripción, adquisición, dispensación y sustitución de productos farmacéuticos en los Centros Penitenciarios, lógicamente tendente al ahorro farmacéutico también en este ámbito.

La queja acentúa sus críticas en relación con el denominado "programa de intercambio terapéutico", que permite la sustitución de un medicamento por otro de diferente composición, pero del que se espera el mismo o superior efecto terapéutico.

Dado el carácter estatal de la Instrucción objeto de estas críticas, optamos por remitir la queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para que analizase si dicha normativa pudiera disminuir la calidad de la asistencia primaria en las prisiones, tal y como denuncia la citada Asociación, que agrupa a gran parte de los médicos de las prisiones de toda España.

h) Educación

Los efectos de la devastadora crisis económica en la que nos encontramos inmersos continúa provocando la presentación de determinadas quejas que, no obstante sus peculiaridades, reflejan las dificultades presupuestarias de las Administraciones públicas para garantizar el derecho a la educación conforme a los principios recogidos en el Texto constitucional (artículo 27), en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículos 10 y 21) así como en la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación en Andalucía, esto es, el derecho a una educación de calidad y a la necesidad de contar con la infraestructura y medios materiales y humanos necesarios para su consecución en igualdad de condiciones.

Asistimos a problemas de financiación de determinados servicios educativos; comprobamos las dificultades para adecuar infraestructuras a las demandas de la comunidad educativa, que se concretan en las demoras de la ejecución de nuevas instalaciones comprometidas en ejercicios anteriores, y en los problemas de mantenimiento de las existentes. Asimismo, la falta de dotación de personal constituye otra manifestación de la ausencia o limitaciones de presupuesto de la Administración para el ejercicio de sus cometidos.

Ciertamente estas limitaciones presupuestarias afectan no solo a la Administración educativa sino que inciden de manera especial en las Corporaciones locales, cuyas arcas se encuentran bastante diezmadas por la actual situación económica. Recordemos en este sentido que los Ayuntamientos tienen encomendadas importantes funciones en

materia educativa, especialmente por lo que respecta a su participación en la programación de la enseñanza, y su cooperación con la Administración educativa en la construcción de los centros docentes públicos, y también en la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de Educación Infantil y primaria o de Educación especial.

La precaria situación económica que vienen padeciendo desde hace años determinados Ayuntamientos andaluces ha motivado que muchos de ellos acumulen una abultada deuda, entre otras, con las empresas suministradoras de electricidad, tanto por lo que afecta al consumo en las instalaciones municipales como en los edificios escolares.

Las negativas consecuencias de estos hechos –que tuvo su reflejo a comienzos del año 2011– fueron recogidas ampliamente por los medios de comunicación social: Se estaba procediendo al corte de suministro de electricidad en los centros escolares de determinados municipios por el impago del consumo de decenas de Ayuntamientos, con el propósito de presionar a las Corporaciones Locales para que hicieran frente al pago de las elevadas cantidades que adeudaban a Endesa. De este modo, la empresa había adoptado la decisión de cortar el suministro eléctrico de modo selectivo y sobre servicios que no son considerados "*esenciales" para la comunidad, entre los que se incluyen los centros escolares. Tras nuestra intervención se consiguió que el suministro de electricidad fuese considerado como "servicios especialmente sensibles*" dando prioridad a su mantenimiento frente a otros servicios.

Incidiendo en la carencia de recursos de los Ayuntamientos para cumplir con las funciones encomendadas en materia educativa, hemos asistido también a conflictos laborales, que se han concretado en el ejercicio del derecho a la huelga de trabajadores municipales de la limpieza de algunos centros de Educación Infantil y primaria, y ello como consecuencia de la excesiva demora en el pago de sus retribuciones.

Estos casos han creado una importante alarma social debido a la insalubridad de las instalaciones escolares que se estaba produciendo por la ausencia de limpieza. Ello determinó, en algún caso, que la Administración educativa adoptara la medida de cerrar el colegio temporalmente hasta que se resolviera el conflicto, el cual concluyó cuando los trabajadores recibieron parte de los salarios adeudados.

En otro orden de cosas, las quejas tramitadas en 2011 han puesto de manifiesto las vicisitudes y dificultades que padece el sector que gestiona los centros privados que imparten el primer ciclo de la Educación Infantil. La escasa cuantía de los conciertos educativos para proporcionar una educación de calidad a los niños y niñas que acuden a estos recursos; las dificultades que conlleva que no se permita ofertar plazas no conveniadas, o dicho de otro modo, que solo se permita ofertar plazas públicas; o aquellas que se centran en demandar el abono de la mensualidad de agosto -aunque no sea lectivo y los centros permanezcan cerrados-, vienen siendo algunas de las demandas del mencionado sector, para quienes si la Administración persiste en no atender sus reivindicaciones la solución final pasará por el cierre de muchos de estos recursos educativos.

No obstante, el asunto que más trascendencia social ha tenido en este ámbito ha sido la demora en el pago a los titulares de los centros concertados de las partidas del concierto educativo correspondientes a las mensualidades de mayo, junio y julio. Esta anómala situación estaba afectando a los propios trabajadores de los centros de Educación Infantil, tanto personal administrativo como docente, pues la mayor parte de estas partidas va destinada precisamente al abono de sus salarios y nóminas. De este modo, muchos centros se vieron obligados a continuar prestando sus servicios sin ingresos suficientes, debiendo recurrir para paliar esta difícil situación a préstamos bancarios –en muchas ocasiones denegados– a ayudas familiares o, incluso, a ahorros personales.

Por otro lado, la incidencia de la crisis económica en las rentas familiares ha venido a modificar en profundidad las demandas de este ciclo educativo. En años anteriores, recordemos, uno de los problemas más recurrentes ha sido la escasez de oferta pública de plazas en guarderías. No era infrecuente recibir quejas en las que los padres se lamentaban de no haber obtenido plaza en un centro de estas características donde poder dejar a sus hijos mientras desempeñan su trabajo.

El desempleo, que se ha cebado con especial intensidad en las familias más desfavorecidas, ha contribuido a una importante disminución de la demanda de plazas en los centros y escuelas de Educación Infantil por dos razones principalmente. Por un lado, nos encontramos con el hecho de que las familias, por la incidencia de la crisis, no pueden hacer frente al abono del precio público que se exige por el servicio y, por otro, este servicio no resulta en estos momentos tan necesario al no tener que conciliar la vida familiar y laboral, lamentablemente por la inexistencia de esta última.

El regreso al Sistema educativo de quienes lo abandonaron prematuramente es otro aspecto en el que ha incidido la actual crisis económica.

En Informe anteriores se analizaron los fenómenos del fracaso escolar y del abandono temprano de las enseñanzas, e hicimos especial hincapié en los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) como uno de los instrumentos que puede ayudar a superar esta grave lacra que padece la Educación en Andalucía. Al hilo del relato y exposición que se reali-

zaba en aquel trabajo, demandábamos de la Administración un esfuerzo acompasado de unos recursos que tenga en cuenta las características del alumnado que accede a este tipo de Programas, y que, además, se trata de un recurso cuya demanda se incrementaría pues es el medio más idóneo que tienen muchas personas para reincorporarse al sistema educativo.

Durante este ejercicio, las demandas de acceso se han extendido a los ciclos de Formación Profesional. Es cierto que se trata de niveles de estudios no obligatorios, no obstante, las autoridades administrativas competentes han de promover la creación de un número de plazas que sean suficientes para poder cubrir la demanda, y ello a pesar de las dificultades de prever el número de plazas que se van a demandar en un momento determinado, y además, de que las disponibilidades presupuestaría, en cualquier momento, son limitadas.

Ciertamente en 2011 por causa de la crisis económica que venimos sufriendo en los últimos años y su consecuencia de haberse incrementado el número de personas que han cesado en su actividad laboral, continuamos advirtiendo un aumento considerablemente del número de plazas demandadas en los diferentes cursos de Formación Profesional, precisamente por constituir una vía a través de la cual obtener, en algunos casos, una cualificación que no se tenía y que permitirá integrarse en el mercado laboral y, en otros, mejorar los conocimientos técnicos de una profesión que ya se venía ejerciendo activamente dentro de ese mismo mercado.

i) Menores

Una de las principales manifestaciones del impacto de la crisis en el ámbito de menores la constituye la disminución o ausencia de ingresos económicos de las familias. Así lo han reflejado estudios e informes como el realizado por varias organizaciones que concluyen que el mayor impacto y consecuencias negativas de la crisis económica, se ha producido en los hogares con menores de edad, impacto no solo referido a cuestiones de renta (pobreza relativa) o a indicadores de privación (condiciones de vida), sino también a términos de exclusión social.

Estas conclusiones tienen su reflejo en las quejas tramitadas durante 2011. En efecto, se han incrementado el número de reclamaciones que ponen de relieve las graves dificultades con las que se encuentran muchas familias para atender adecuadamente a sus hijos debido a la escasez de recursos económicos, sin que por otra parte, reciban las ayudas necesarias de los poderes públicos para superar estas situaciones. Se trata de unidades familiares con una precaria situación económica a las que la crisis ha venido a situar por debajo del umbral de la pobreza, incrementando con ello la situación de riesgo de las personas menores que conviven en dichos núcleos familiares.

Lamentablemente, cada vez es más frecuente la existencia del binomio riesgo-pobreza, y si no aparece siempre como una relación causal, sí como una conjunción cada vez más inevitable. De ahí que las personas en situación de riesgo social son las que precisan de una especial atención de la Administración y deben ser las principales destinatarias de las actuaciones preventivas pues, a la postre y a tenor de los datos estadísticos, son quienes mayores posibilidades tienen de que sus hijos e hijas sean objeto de declaración de desamparo por el Sistema de protección de menores.

Un ejemplo ilustrativo de lo hasta aquí expuesto es una queja presentada por una madre de familia que se lamentaba de que la situación de pobreza extrema era la responsable de que sus hijos hubieran sido declarados en desamparo.

Por otro lado, las llamadas que recibimos en el Servicio del Teléfono del Menor reflejan las nefastas consecuencias que la crisis está provocando en la convivencia de las familias: El aumento del maltrato y la violencia entre las familias azotadas por una situación económica cada vez más precaria a la que a pesar del transcurso del tiempo no se vislumbra la luz al final del túnel. Las comodidades a las que estaban acostumbrados los hijos en épocas anteriores se están viendo drásticamente mermadas por la reducción de los ingresos familiares. Estas limitaciones no siempre son bien aceptadas por los afectados y están generando importantes conflictos familiares que, en ocasiones, desembocan en agresiones hacia los progenitores. Unos padres que se encuentran desbordados e incapaces de poner límites a las demandas de los menores.

Del mismo modo, las denuncias que recibimos en el mencionado Servicio apuntan a un incremento de los casos de negligencia en el cuidado de los menores como consecuencia del incremento de las tensiones, el consumo de drogas o el alcoholismo en familias afectadas por un desempleo de larga duración.

En otro orden de cosas, nos preocupa sobremanera que los problemas financieros pongan en peligro la continuidad de los programas de prevención de situaciones de riesgo de menores, en especial, por lo que estas restricciones puedan incidir en el trabajo de los Equipos de Tratamiento Familiar.

Asimismo, por lo que respecta a la medidas de protección, las familias extensas de acogidas de menores que previamente han sido tutelados por la Administración autonómica, y a las que la crisis azota en ocasiones con especial intensidad, se lamentan de no estar recibiendo o, en el mejor de los casos cobrando con demora, las ayudas económicas destinadas a sufragar los gastos inherentes al cuidado de los menores a su cargo.

Del mismo modo, el funcionamiento de algunos centros residenciales de protección de menores se ha visto afectado por los ajustes presupuestarios al modificarse o suprimirse los programas desarrollados en algunos de ellos gestionados por entidades colaboradoras. La Administración alude a las potestades de planificación, diseño, control y seguimiento de los recursos especializados de atención a la infancia, de tal modo que considerando que los recursos gestionados por la propia Administración son suficientes para desarrollar los diversos programas residenciales, es lógico que no se demande la ejecución de los mismos por entidades colaboradoras.

No obstante, estas legítimas decisiones del Ente Público Protector de Menores no son aceptadas por los titulares de los mencionados centros en la creencia de que se trata de una medida basada únicamente en criterios económicos y no en el interés superior de los menores.

Finalmente debemos poner de manifiesto que la crisis ha agravado la situación de los menores ex tutelados por el Sistema de Protección. Todos conocemos los graves problemas con los que se enfrenta en la actualidad la juventud, y en especial por lo que respecta a la posibilidad de independizarse de sus familias. Muchas razones contribuyen a esta situación, pero con probabilidad las que mayor peso tienen son, por un lado, las dificultades para acceder a un mercado de trabajo que requiere cada vez mayor especialización, y por otro, la actual crisis económica que “se ceba” especialmente con este colectivo.

Las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en relación a la crisis económica.

Las actuaciones realizadas por la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz durante 2011, que pueden ponerse de algún modo en relación directa con las consecuencia de la crisis económica entre la ciudadanía, son tan diversas como distintas son las quejas recibidas al respecto. Veamos un resumen de algunas de las más destacadas.

a) En materia de dependencia

En relación con el reconocimiento de la situación de dependencia y con las prestaciones y derechos conexos a tal reconocimiento, debemos reseñar la elaboración de una Resolución –**queja 11/2694**– dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía para que impartiera instrucciones en orden a la elaboración de los PIA de las personas calificadas como dependientes moderadas (grado I nivel 2), así como que reconociera efectos retroactivos con fecha 1.º de enero de 2011 a las prestaciones económicas de los beneficiarios que habían sido reconocidos en dicha condición antes de primeros de junio de 2010 (fecha de cómputo del plazo establecido en la Ley de Dependencia). La efectividad de los derechos fijados en la Ley a 1.º de enero de las sucesivas anualidades de implantación de la misma, implica que a dicha fecha deben estar aprobados los correspondientes PIA y ser efectivos los derechos en que se materializa.

b) En relación con el empleo

Como señalábamos anteriormente, las restricciones presupuestarias se están notando de modo muy particular en materia de empleo público, como lo demuestra la drástica reducción habida en las ofertas públicas de empleo, lo que está limitando en gran medida las posibilidades de acceso a la Administración pública.

No obstante, la actual crisis puede conllevar que dichas posibilidades de acceso también pueden verse condicionadas por otros motivos distintos del número de plazas convocadas. Tal es el caso de las cuantías que se establecen como derechos de examen, que en algunos casos (hasta 200€) son un verdadero freno para quienes buscan en el empleo público la salida de la situación de desempleo.

Por tal motivo, se han dirigido resoluciones –y continuaremos con ellas durante 2012– a diversos Ayuntamientos y otros Entes Locales instando a la regulación de exenciones en los derechos de examen dirigidas a los colectivos de desempleados y familias numerosas, junto a las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33%. Si bien, respecto a estos últimos, son muchas las entidades locales, que al igual que la Administración de la Junta de Andalucía, normativamente tienen reconocido esa exención tributaria.

No podemos dejar de reseñar aquí la gran incidencia que está teniendo la crisis económica en las Corporaciones Locales y los efectos que de la misma se derivan para el personal a su servicio, especialmente por lo que se refiere a los retrasos en el pago de nóminas, lo que está originando una importante conflictividad.

Para tratar de hacer frente a esta situación, muchos Ayuntamientos están promoviendo planes de ajuste que, en unos casos apuestan por modificaciones en la organización municipal (reducción de departamentos, altos cargos y personal de confianza); en otras por la reducción o reorganización de entes instrumentales (fundaciones, patronatos...) o por una racionalización de los recursos humanos (suspensión de la oferta de empleo público, rescisión de nombramientos de interinos, no renovación de contratos laborales temporales, modificación de las condiciones de trabajo, etcétera).

Respecto de estas medidas de racionalización de los recursos humanos es importante destacar que las mismas están propiciando la aplicación en el ámbito del empleo público de una técnica propia de las rela-

ciones laborales jurídico-privadas como son los Expedientes de Regulación de Empleo. Instrumento que ya ha sido planteado por varios Ayuntamientos andaluces como solución a sus problemas de exceso de plantilla.

A este respecto, la **queja 11/5521**, iniciada de oficio por esta Institución pretende propiciar la elaboración de normas o criterios que posibiliten una aplicación racional y mesurada de este instrumento de ordenación laboral en el ámbito del empleo público.

Por otro lado, y con la intencionalidad de garantizar el principio de legalidad en los expedientes de ayudas sociolaborales, se iniciaron de oficio la **queja 11/5320** y la **queja 11/1187**, con objeto de indagar sobre la iniciación de expedientes para el reintegro de las ayudas indebidamente percibidas en el seno de los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE) financiados por la Consejería de Empleo.

c) En relación con el derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda es unos de los que está viéndose más seriamente afectado por las consecuencias de la crisis económica, como lo demuestra el elevado número de personas que están viéndose privadas de sus viviendas al no poder hacer frente al pago de sus obligaciones crediticias y también por el incremente en el número de personas que se ven precisadas a recurrir al parque de viviendas de protección oficial como única fórmula para acceder a una vivienda.

A este respecto, con motivo de la tramitación de la **queja 11/395** pudimos verificar que, a resultas de algunos procesos de adjudicación de viviendas, unidades familiares que no tenían descendencia podían resultar adjudicatarias de viviendas de hasta cuatro habitaciones. Esto ocurre cuando, una vez realizados los sorteos para adjudicar las viviendas las unidades familiares que resultan adjudicatarias renuncian a las mismas por cualquier motivo y estas se ofrecen a otros solicitantes que quedaron en la lista de espera sin tomar en consideración sus necesidades reales en función del número de miembros que componen la unidad familiar.

Esta Institución considera que cada vez es más necesario que la oferta de viviendas protegidas se ajuste a las necesidades más apremiantes y reales de la población más desfavorecida. Por tanto, creemos que se debe apostar –lo hemos dicho en reiteradas ocasiones- por la vivienda en alquiler preferentemente y, en segundo lugar, por que las viviendas que se oferten estén muy ajustadas, en su tipología, a las necesidades de los solicitantes que resulten beneficiarios.

Por todo ello, formulamos **Sugerencia** para que, en lo sucesivo, se prevea, para el supuesto de que no queden cubiertos los cupos de viviendas destinados a familia numerosa o cualquier otro grupo de especial protección, que esa Entidad pueda ofertar de nuevo estas viviendas a través de un procedimiento público, o haciendo uso de la información previa que posea de otras promociones a las unidades familiares que reuniendo todos los requisitos para resultar adjudicatarias de una de estas viviendas finalmente no fueron beneficiarias de las mismas por ser superior el número de demandantes a la oferta de viviendas realizada.

Por otro lado y con la finalidad de obtener una mayor eficacia en la gestión del parque de viviendas protegidas, adaptando las posibilidades reales que ofrece este a las necesidades de sus solicitantes beneficiarios, que cambian con el transcurso de los años (nuevos empleos que implican traslados, discapacidades, nacimiento de hijos, etc.), creemos que es necesario apostar por facilitar la permuta de estas viviendas. Por ello, formulamos en la **queja 11/1510**, que abrimos de oficio, **Sugerencia** con objeto de que se estudie, previa la modificación de las normas que sean necesarias, la puesta en marcha de un plan destinado a facilitar la permuta de viviendas, tanto protegidas como de promoción libre, a fin de adaptar, en la medida de lo posible, el parque inmobiliario existente a la demanda y necesidades de distintos colectivos, tales como el de las personas mayores, discapacitadas y jóvenes, facilitando con ello no solo la optimización del uso de las viviendas y la adecuación de las mismas a las necesidades de la ciudadanía, sino, también, la apuesta por la ciudad heredada y la sostenibilidad en el ámbito urbanístico.

Asimismo, también formulamos **Sugerencia** para que la puesta en marcha de medidas de esta entidad y complejidad sean previamente –sin perjuicio de su ulterior tramitación normativa– puestas en conocimiento de otros agentes públicos y privados (tales como la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, asociaciones de promotores de vivienda, colegios profesionales, etc.) a fin de que pueda debatirse y valorarse en su justa medida la conveniencia, alcance, dificultades y consecuencias de índole social y jurídica, que pudiera tener un ambicioso programa de esta naturaleza, con el fin de garantizar su movilidad funcional y jurídica.

Por otro lado, siempre nos ha preocupado –y actualmente con más razón– el que existan viviendas protegidas desocupadas. Por ello, hemos tramitado distintas quejas para exigir que se haga cumplir a los beneficiarios de estas viviendas con la obligación de la residencia efectiva en las mismas. De acuerdo con ello, y a título de ejemplo, hemos abierto de oficio la **queja 10/4607** cuando conocimos que en la zona del Polígono Guadalquivir, de la ciudad de Córdoba, existían varias viviendas vacías.

De otro lado, durante este ejercicio, al igual que en años anteriores, hemos recibido diferentes quejas de

propietarios que habían cedido sus viviendas para destinarlas al alquiler a través de las denominadas agencias de fomento del alquiler, en la creencia de que serían beneficiarios de la subvención de 6.000 euros prevista para estos supuestos en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo. El problema tiene una enorme entidad por cuanto que se quedaron sin recibir estas ayudas, al menos según los cálculos de esta Institución, cientos y cientos de propietarios, que además desconocían si finalmente iban a recibir esta ayuda ya que la Consejería de Obras Públicas y Vivienda no dictaba resolución expresa denegando las ayudas debido a que se habían agotado las partidas presupuestaria y, al mismo tiempo, según pudo conocer esta Institución, se estaba informando a los solicitantes que la causa de no emitir estas resoluciones denegatoria era que, posiblemente, se podían destinar nuevas ayudas para esta finalidad. Ante esta situación, abrimos de oficio la **queja 11/985**.

El problema era que la propia normativa que contemplaba las ayudas se había derogado, con lo que la posibilidad de que se generaran nuevas disponibilidades presupuestarias era prácticamente nula y, además, de crearse una nueva previsión en este sentido, tendría que disponer si las solicitudes que se podían acoger a esa norma era la que se presentaran a partir de la entrada en vigor de la norma o, por el contrario, esta tendría efectos retroactivos respecto del derecho reconocido a recibir subvenciones en ejercicios anteriores y que habían quedado sin disponibilidad.

Terminamos formulando **Recomendación** para que se recordara a todas las Delegaciones Provinciales de la Consejería el deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que fuera su forma de iniciación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 LRJPAC, resolviendo, en consecuencia, lo que procediera en los expedientes de ayuda a propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler que estuvieran aún pendientes.

También formulamos **Recomendación** para que, no obstante lo anterior, si la Consejería consideraba que existía la posibilidad real y cierta de que las ayudas que nos ocupan, pese a haber sido ya expresamente derogadas de los Planes de Vivienda vigentes (estatal y autonómico), y pese a haberse agotado e incluso superado el presupuesto disponible y los objetivos conveniados con la Administración estatal, pudieran ser objeto de nueva dotación presupuestaria para atender las solicitudes pendientes, debería bajo su responsabilidad comunicar a todas las Delegaciones Provinciales:

1.º La necesidad de informar formalmente y por escrito a los solicitantes de que el motivo de no haber resuelto su solicitud de subvención (denegándola por falta de disponibilidad presupuestaria), obedece a la confianza de que se iban a dotar nuevas partidas presupuestarias para atender las solicitudes aún no resueltas, si bien se desconocía, aún en este supuesto de nuevas dotaciones presupuestarias, si serían suficientes para atender a todas las solicitudes pendientes.

2.º La necesidad de informar a los solicitantes pendientes de resolver, formalmente y por escrito de que, dado el tiempo transcurrido desde que se inicia el procedimiento, podía entender desestimada por silencio administrativo su solicitud, indicándole en tal caso desde qué momento se ha producido la desestimación presunta, los recursos que podría ejercitar, plazos con los que cuenta para ello y ante qué organismos presentarlos, indicando igualmente el sentido del silencio administrativo.

3.º Que, en caso contrario, y de acuerdo con el Recordatorio formulado, se optara por resolver expresamente todas las solicitudes pendientes, sin más dilación y con carácter de urgencia, denegando las ayudas por falta de disponibilidad presupuestaria, evitando así generar expectativas infundadas.

Única forma a nuestro entender, por un lado, de trasladar a los solicitantes de esta ayuda la situación en la que se encontraba su expediente y las expectativas que tenía de que fuera resuelto de forma favorable para sus intereses; y, por otro lado, de ofrecerle argumentos para que pudiera decidir si esperar un plazo de tiempo prudencial a esta eventual disponibilidad presupuestaria o, por el contrario, si entender desestimada ya su solicitud por efecto del silencio administrativo, ejercitando, si así lo considerara oportuno los recursos que en Derecho correspondan.

En otro orden de cosas, en distintos expedientes de queja estamos detectando que hay municipios que exigen determinados requisitos a los solicitantes de viviendas que no están previstos en la normativa que regula los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas, o bien que se excluyen de estos procesos de adjudicación a los solicitantes por causas no contempladas en la normativa reguladora.

Nos referimos, entre otras, a la **queja 10/2979**, **queja 11/610** y **queja 11/1613**, en las que mostramos nuestra preocupación, dictando los oportunos **Recordatorios** de deberes legales y **Recomendaciones**, por las limitaciones, no previstas en la legislación autonómica de obligada observación, para el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en unos momentos en los que existe una especial dificultad para garantizar este derecho. Se trata, en definitiva, de garantizar el principio de igualdad ante la ley en todo el territorio andaluz, evitando que se introduzcan limitaciones o excepciones, que puedan excluir indebidamente a algún ciudadano del disfrute de este derecho, o que beneficie singularmente, insistimos, sin justificación legal a los vecinos de un municipio frente al resto de la población andaluza.

En definitiva, singularidad y diversidad normativa sí, pero siempre en el marco legal establecido y con una motivación que justifique un trato diferencial y que, por tanto, no suponga una vulneración del principio, y al mismo tiempo derecho, de igualdad contemplado, entre otros preceptos, en los artículos 14 y 139.1 CE.

d) En relación con los derechos de las personas en prisión

También las personas privadas de libertad están viéndose afectadas en el disfrute de sus derechos por las restricciones presupuestarias operadas a raíz de las políticas de ajuste en el gasto público.

En efecto, recientemente hemos presentado en el Parlamento andaluz el Informe Especial "La intervención de la Junta de Andalucía en el Sistema Penitenciario: colaboraciones más destacadas". Las analizadas han sido básicamente cuatro: el programa de animación deportiva; la muy importante actividad educativa desarrollada por los Centros de Educación Permanente existentes en las cárceles (los CEPER de las prisiones); el programa de intervención con personas que padecen adicciones, que desarrollan los Equipos de Apoyo a Instituciones Penitenciarias, que despliega la Consejería de Igualdad y Bienestar Social; y la colaboración sanitaria, especialmente centrada en la asistencia especializada, tanto en el interior de los establecimientos penitenciarios como en la red hospitalaria del Servicio Andaluz de Salud.

Como puede suponerse estas colaboraciones están viéndose muy afectadas por los recortes presupuestarios. Sobre todo, la de deportes, que ya había perdido para 2011 los 2/3 de su presupuesto, para 2012, según nuestras actuales noticias, se habría quedado en 0. A este respecto, hemos iniciado una actuación de oficio (**queja 11/5971**) para conocer los términos exactos de lo ocurrido pero todavía no tenemos respuesta de dicha Consejería.

Por otro lado, faltan maestros, sobre todo en los grandes centros penitenciarios y, en general, en todos. Faltan técnicos expertos en drogas hasta el extremo de no haber ninguno en centros como Puerto III, con más de 1.600 internos, o un solo experto autonómico en el de Morón de la Frontera, con cerca de 1.700 internos, y también en otros. Y en materia de salud, el proceso de integración de la sanidad penitenciaria en el sistema nacional de salud y por ende en la sanidad pública autonómica se está viendo, todavía más ralentizado en estos años de crisis que llevamos.

A la hora de hacer nuestras Recomendaciones en el citado *Informe Especial*, nos hemos visto en la necesidad de incluir el siguiente párrafo alusivo a la crisis:

"Somos plenamente conscientes del momento difícil en que nos encontramos y las limitaciones presupuestarias que todas las Administraciones padecen, y, en consecuencia, la dificultad que encontrarán algunas de nuestras recomendaciones para una inmediata aplicación, cuando impliquen un aumento del gasto. Pero no podemos dejar de hacerlas si queremos ser consecuentes con nuestros objetivos garantizadores de derechos fundamentales para todas las personas, incluidas las privadas de libertad que, recordemos, siguen manteniéndolos sin más limitaciones que las que les impongan los fallos condenatorios".

Como es obligado, tras este breve discurso exculpatorio, lanzamos nuestra pequeña batería de propuestas que, para la mayoría de ellas, implicarían alzas presupuestarias.

Así solicitamos expresamente a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte que restablezca el Programa de Animación Deportiva y vuelva a dar empleo a los monitores que tenía ocupados en las prisiones; A la Consejería de Educación que aumente la dotación de maestros, si no en todas las prisiones sí, al menos, en aquellas más deficitarias de ellos, y también que se ocupe de los programas de alfabetización y de los estudios de secundaria y bachillerato que tratan de seguir muchos presos; A la Consejería de Igualdad y Bienestar Social le decimos, igualmente, que incremente los medios personales con que cuenta en las prisiones, para aplicar los diversos programas de adicciones; y, finalmente, a la Consejería de Salud, entre otras recomendaciones, que haga llegar a los establecimientos penitenciarios un mayor número de especialistas, desde los hospitales de referencia.

e) En relación con el derecho a la educación

En este ámbito, debemos reseñar la tramitación de un importante número de quejas relacionadas con la disconformidad de sus promotores con los precios públicos por los servicios educativos complementarios y con la cuantía de la bonificación, principalmente aula matinal y comedor escolar, al considerar que la actual crisis económica han mermado sus ingresos familiares, solicitando una revisión de la bonificación a fin de que se incremente su porcentaje (**queja 11/246**, **queja 11/5187**, **queja 11/5192**, **queja 11/5259**, **queja 11/5375**, y **queja 11/5379**).

Asimismo, han seguido realizándose numerosas actuaciones en relación con las denuncias sobre deficiencias en los centros escolares y la escasez de partidas presupuestarias para llevar a efecto las obras de mejora y acondicionamiento.

Pero nos parece importante resaltar en este ámbito la actuación realizada de oficio –**queja 11/594**– ante la Compañía suministradora de electricidad Sevillana-Endesa con motivo de los cortes de suministro eléctricos que se estaban realizando en determinados centros escolares de Educación Infantil y primaria

por el impago de las facturas por las Corporaciones locales.

En efecto, la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, autoriza el corte de suministro de energía eléctrica ante el impago de las facturas, a excepción de aquellos servicios que el artículo 89 de la norma considera esenciales (alumbrado público, agua para consumo humano, infraestructuras para la defensa nacional, centros penitenciarios, transportes de servicios públicos, centros sanitarios y servicios funerarios). Desde esta perspectiva, los centros escolares no son considerados servicios esenciales y, en consecuencia, las compañías se encuentran legitimadas, en principio, al corte de suministro con las condiciones y garantías que recoge la Ley señalada.

Tras la admisión a trámite de la queja, la compañía suministradora argumentó que la decisión de cortar el suministro de luz a los colegios tiene su causa en el incumplimiento de algunos Ayuntamientos del acuerdo suscrito para abonar de forma fraccionada las elevadas deudas que mantienen con la empresa. Sin embargo, aunque los colegios no son considerados por la Ley del Sector Eléctrico como "servicios esenciales", tras la intervención de la Defensoría, la empresa acordó que a efectos internos estos servicios serían calificados como "especialmente sensibles". Esta novedosa calificación determina que, de ser necesario proceder al corte de luz de los servicios que se vengan prestando, estos –los que se refieran al ámbito educativo– serán los últimos entre las prioridades para suspender el suministro.

También merece ser destacada la actuación realizada de oficio –**queja 11/3810**– ante la Consejería de Educación tras tener conocimiento, por distintos medios de comunicación social, del impago de las cuantías acordadas en los conciertos suscritos con la Administración educativa por los centros escolares que imparten el primer ciclo de Educación Infantil. En concreto, las noticias anunciaban que en aquella fecha –finales de julio– no se había abonado en su totalidad la mensualidad de mayo, estando pendiente también la de junio, a la que en breve se incorporaría la de julio.

Tras la correspondiente investigación, la Consejería de Educación apunta como origen del problema a los retrasos en el calendario de pagos del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos (ISE), órgano encargado de la financiación de las liquidaciones del servicio de atención socioeducativa. La solución propuesta, tras la intervención de la Defensoría y los acuerdos adoptados con el sector, fue establecer como prioritario el abono de las liquidaciones presentadas por las escuelas infantiles frente al pago de otras deudas o compromisos adquiridos.

f) En relación con los derechos de las personas menores

Han sido múltiples las investigaciones de oficio iniciadas ante las denuncias recibidas en el servicio del Teléfono del Menor sobre posible situación de riesgo de menores, como consecuencia de la escasez de recursos económicos familiares.

Se inició de oficio la **queja 11/4644** ante la Diputación Provincial de Almería tras conocer por los medios de comunicación social que dicho organismo no aportaría la parte que le corresponde para el funcionamiento de los Equipos de Tratamiento Familiar (ETF) que dependen de esta institución, y ello porque no podía invertir 232.238 euros en el proyecto. Tras diversas gestiones, se acordó mantener los contratos del personal adscrito a los Equipos de Tratamiento Familiar, si bien modificando las condiciones de trabajo de los empleados con una reducción del 30% de sus retribuciones, equiparando dichos salarios con los del personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía. Por su parte, los técnicos se comprometieron a continuar prestando sus servicios en el marco de la profesionalidad y la experiencia adquirida durante los años de funcionamiento, respondiendo a las planificaciones establecidas con igual calidad, dedicación y eficacia.

g) *En relación con las personas en situación o en riesgo de exclusión social*

En lo que respecta al posible agravamiento de la situación de las personas en situación de exclusión residencial severa se ha incoado de oficio la **queja 11/5670**, a fin de conocer las previsiones de los municipios capitales de las provincias andaluzas, para personas sin hogar con la llegada del invierno, la cual se encuentra actualmente en fase de investigación.

Por otra parte, por esta Defensoría se tramita, a iniciativa propia, la **queja 11/3099**, en relación con las Ayudas complementarias previstas en la Ley Andaluza de Servicios Sociales, destinadas a paliar situaciones de emergencia social y las prestaciones a familias con personas menores a cargo, que se encuentra en la actualidad en fase de estudio y valoración de la información recabada en los cuestionarios remitidos por los ayuntamientos a los que nos hemos dirigido.

En relación con los problemas derivados del impago de hipotecas, hemos proseguido con las actuaciones de mediación con los bancos, diferenciando el tipo de mediación –personal o escrita– en función de las circunstancias de cada caso planteado: perspectivas de éxito en caso de negociación, situación judicial del proceso de impago, situación económica y social de la familia, tipo de entidad financiera involucrada, etc. Aunque no haya solución en un porcentaje elevado de los casos, los éxitos obtenidos justifi-

can el esfuerzo y siempre queda la satisfacción de haberlo intentado.

Como hemos adelantado, la crisis ha producido un aumento de personas y familias que demandan la cobertura de necesidades básicas y urgentes ante un sistema de protección social que no cuenta con los recursos adecuados para hacerle frente, todo este panorama, hace que los Servicios Sociales públicos deriven muchas de estas situaciones hacía las entidades sociales.

Este incremento de las derivaciones desde el sector público hacia las entidades sociales puede llegar a crear una situación delicada y preocupante en las actuales circunstancias, dado que la crisis económica está ocasionando una reducción drástica en las fuentes tradicionales de financiación privadas y públicas de estas entidades, y, por otro lado, dichas entidades están viéndose sometidas a un incremento sustancial y sostenido tanto en el número de personas que demandan su ayuda, como en la cuantía de lo que precisan.

A fin de analizar mejor esta situación, valorar la importancia del problema y ofrecer soluciones al mismo, se ha acordado incoar de oficio la **queja 11/4506** que actualmente está en tramitación habiéndose llevado a cabo reuniones con las entidades asistenciales más representativas, así como con otras organizaciones de mediano o pequeño tamaño que nos han hecho llegar su análisis, propuestas y reivindicaciones en relación a la grave situación económica actual.

Finalmente, reseñar que ya en el año 2010 iniciamos actuación de oficio, **queja 10/2419,** ante los retrasos en la tramitación del Programa de Solidaridad para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad en Andalucía que venían siendo observados en todas las quejas individuales tramitadas por esta Oficina. Dicha queja se encuentra en estudio y valoración del último informe de actualización de datos recibido, correspondiente a los ejercicios de 2010 y 2011, de cuyo resultado damos cuenta en la Sección Segunda, Capítulo VII de este informe.

Conclusiones, propuestas y compromisos

En este año 2011 que acaba de abandonarnos hemos descubierto, con pesar y resignación, que la crisis, ni es un episodio pasajero, ni una mera coyuntura desfavorable en el normal discurrir de los ciclos económicos, sino que, por el contrario, es una realidad asentada en nuestra vida económica y social y con la que deberemos acostumbrarnos a convivir durante un periodo de tiempo que se prevé bastante más prolongado de lo que algunos, ilusoriamente, vaticinaban.

En el año 2011, ha sido también se han comenzado a adoptar unas duras medidas de ajuste que hasta hace muy poco tiempo se descalificaban ante la opinión pública como inaceptables, inconcebibles e inadmisibles, pero que ahora, al socaire del nuevo escenario económico, se presentan como razonables, proporcionadas y, sobre todo, inevitables.

Unas medidas que han golpeado muy duramente a la ciudadanía y han repercutido de modo muy especial en el ámbito de sus derechos sociales: recortes de salarios; retrasos de la edad de jubilación; flexibilidad y precariedad laboral; reducción de los presupuestos públicos; supresión o reducción de ayudas; retirada o recorte de subvenciones; paralización de inversiones públicas, etc.

Pero también 2011 ha sido el año en que la ciudadanía ha empezado a mostrar signos de clara reacción frente a las consecuencias que le depara una crisis de la que no se sienten en absoluto responsable y donde las personas no están dispuestas a ser las principales, cuando no las únicas, víctimas. A la eclosión en 2011 de movimientos sociales que ocupan calles y plazas denunciando las injusticias de la crisis y del actual modelo económico, se une la presentación por parte de colectivos, asociaciones y entidades de toda suerte de propuestas y medidas dirigidas a modificar aspectos concretos de nuestro sistema jurídico y económico con el objetivo de preservar unos derechos sociales básicos que se perciben en claro riesgo de desaparición.

Nos encontramos pues, en estos momentos, ante una encrucijada histórica de imprevisible evolución y en la que no es fácil vaticinar cuál será el resultado de esa doble dinámica, marcada, por un lado, por el anuncio de la inminente imposición de nuevos y más dolorosos ajustes económicos y recortes sociales; y, por otro lado, por el creciente desacuerdo de una sociedad que se muestra cada vez menos sumisa ante una realidad que perciben como esencialmente injusta.

Y ante esta encrucijada a la que nos lleva el devenir de la crisis económica, las Instituciones de defensa de los derechos fundamentales de la ciudadanía no podemos permanecer ni pasivas, ni expectantes. Antes al contrario, creemos que estamos obligadas a asumir, aunque sea desde la mesura y la prudencia, un papel protagonista en la salvaguarda del contenido esencial de unos derechos sociales en riesgo.

Se trata de un reto que resulta difícil de acometer para unas instituciones como las Defensorías que en no cuentan con medios, ni con atribuciones competenciales en relación a los ámbitos económicos privados en los que se toman buena parte de las decisiones que conforman nuestra realidad en esta situación de crisis.

No obstante, se trata de un reto que desde el Defensor del Pueblo Andaluz nos sentimos obligados a afrontar porque creemos que cumplimos con nuestro

mandato estatutario y porque así nos lo demanda una ciudadanía que se siente abandonada y desamparada ante las incertidumbres y penurias de estos tiempos duros y difíciles.

Entendemos que como Institución de defensa de los derechos fundamentales de los andaluces y las andaluzas estamos obligados a ofrecer algo más que unas sentidas condolencias o unas palabras de consuelo cuando nuestros conciudadanos acuden a nosotros exponiendo su sufrimiento, dando testimonio de su tragedia cotidiana y solicitando ayuda para recuperar su dignidad. Creemos que es nuestro deber ofrecer también a esa ciudadanía propuestas y alternativas concretas que puedan contribuir a solucionar sus problemas o, cuando menos, a paliar sus consecuencias.

Unas propuestas que deben ser ambiciosas en sus planteamientos y generosas en su alcance, aunque ello implique en algún aspecto adentrarse en ámbitos competenciales más amplios que los delimitados por nuestras formales atribuciones, porque creemos que así nos lo demanda nuestro mandato estatutario dirigido a la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las ciudadanas de Andalucía, y porque entendemos que nuestras propuestas merecen ser conocidas y debatidas por quien ostenta la máxima legitimidad democrática en nuestra Comunidad Autónoma y es el destinatario privilegiado de nuestras aportaciones: el Parlamento de Andalucía.

Las propuestas que incluimos no son originales ni novedosas. La mayoría llevan largo tiempo ocupando el centro de debates y foros y han sido previamente planteadas y defendidas por organizaciones, asociaciones y por diferentes personas a título particular. Además, varias de las propuestas reseñadas han tenido acogida en anteriores Informes Anuales de esta Institución.

Tampoco pretendemos con estas propuestas ofrecer una solución a los múltiples y complejos problemas que presenta la crisis económica. Nuestra intención es simplemente incitar a un debate social que consideramos imprescindible sobre qué medidas deberían adoptarse para asegurar la pervivencia de unos derechos sociales que consideramos básicos e indeclinables y que creemos que la sociedad debería garantizar a todas las personas, incluso en una situación de crisis como la actual, o precisamente por ello.

Y es que la grave coyuntura económica que atraviesa el país está poniendo en entredicho la persistencia de unos derechos sociales que, hasta hace poco tiempo, pensábamos plenamente garantizados y consolidados. Derechos esenciales para cualquier persona, como el derecho a acceder a un empleo digno o el derecho a disponer de una vivienda adecuada a sus necesidades, han pasado hoy a ser meras quimeras para quienes engrosan las listas del paro o abundan las estadísticas de familias desahuciadas de sus hogares.

Incluso derechos tan básicos como el de obtener alimentos o disponer de un lugar donde dormir han dejado de estar garantizados en una sociedad que contempla, cada vez más resignada e impotente, cómo se multiplican las personas sin hogar y sin techo, obligadas a elegir entre dormir en la calle o hacinadas en albergues municipales y precisadas de conseguir su sustento rebuscando en la basura o haciendo interminables colas en comedores de beneficencia.

Nadie discute ya la profundidad y la gravedad de la crisis económica, y cada vez son menos los que se atreven a cuestionar la necesidad de realizar ajustes y recortes en un modelo económico de Estado del Bienestar que, según se afirma, ha devenido insostenible en la actual coyuntura.

Sin embargo, nos negamos a aceptar que la situación económica del país haga inevitable e ineludible que miles de personas tengan que perder sus viviendas, resignarse a no encontrar un empleo o mendigar para subsistir. Y aún menos podemos aceptar que un país desarrollado como el nuestro no tenga otra opción que contemplar impotente cómo se priva a muchas personas de los derechos más básicos y elementales.

Estamos firmemente convencidos de que, incluso en el actual escenario de crisis, es posible encontrar fórmulas y soluciones que permitan a nuestra sociedad garantizar a toda la ciudadanía unos derechos básicos y elementales y asegurar el mantenimiento de unos estándares mínimos en materia de derechos sociales:

Además, estamos igualmente convencidos de que es posible conseguir este reto sin necesidad de afrontar un incremento en los gastos públicos que sabemos inasumible en estos momentos. Hay posibilidad de conseguir los objetivos propuestos utilizando con mejor criterio fondos ya existentes y modificando algunas normas y preceptos. Lo que se requiere realmente no es más dinero, sino una voluntad firme y un propósito decidido para adoptar cuantas decisiones sean necesarias hasta conseguir garantizar a la sociedad los mínimos de dignidad que está reclamando.

En este sentido, el presente documento no pretende otra cosa que manifestar el apoyo del Defensor del Pueblo Andaluz a una serie de iniciativas que ya vienen siendo objeto desde hace tiempo del debate social y que creemos que, aplicadas con racionalidad y mesura, podrían contribuir a garantizar a la ciudadanía, mientras dure la presente crisis, el contenido de unos derechos sociales básicos en materia de empleo, vivienda e inclusión social.

NUESTRAS PROPUESTAS SON LAS SIGUIENTES:

a) En relación al derecho a una vivienda digna y adecuada

a.1 Medidas correctoras y de ayuda ante el impago de préstamos hipotecarios

El impago de una hipoteca no solo implica la pérdida de la vivienda familiar, sino que normalmente va unido a la pervivencia de por vida de una deuda por las cantidades no satisfechas a la entidad financiera. Si a ello le unimos que las unidades familiares afectadas por estos desahucios tienen una situación económica precaria por pérdida previa del empleo, el resultado predecible es que la familia va a pasar a encontrarse en una situación de riesgo social que posiblemente lleve consigo la desestructuración y marginalización del núcleo familiar, lo que hará aún más difícil y utópica la posibilidad de que esa familia pueda encontrar un empleo o reconducir su situación económica.

El coste económico que comporta la atención pública al creciente número de familias normalizadas que están pasando a situación de riesgo como consecuencia de su incapacidad para afrontar deudas hipotecarias no ha sido contabilizado de forma precisa, pero con total seguridad podemos afirmar que está siendo muy elevado.

De otro lado, el coste social de la desestructuración y marginalización de familias normalizadas como consecuencia de impagos hipotecarios es imposible de cuantificar. No obstante, sí podemos anticipar que el coste económico que conllevará, cuando acabe la crisis, recuperar de la marginalidad a las familias que están siendo llevadas a esta situación por los desahucios hipotecarios, será muy elevado.

Por todo ello, consideramos que resulta económicamente rentable y socialmente obligado que los poderes públicos adopten medidas que eviten que personas y familias puedan perder las viviendas que constituyen su hogar familiar y verse abocadas a la miseria y la marginalidad, por no poder hacer frente a sus obligaciones de pago de préstamos hipotecarios como consecuencia de circunstancias sobrevenidas derivadas de la crisis económica.

Entre esas medidas consideramos que debe estudiarse la posibilidad de incluir las siguientes:

– *Establecer líneas de ayuda a través del ICO dirigidas a personas y familias de buena fe que, temporalmente y por causas sobrevenidas, no puedan afrontar el pago de las cuotas del crédito hipotecario, fijando fórmulas de financiación flexibles para el reembolso de estas ayudas.*
– *Regular el sometimiento obligatorio a sistemas de arbitraje de los procedimientos de ejecución derivados del impago de préstamos hipotecarios.*
– Modificar la Ley Concursal 22/2003, de 9 de julio, en particular sus artículos 55 y 56 a fin de *posibilitar que las personas físicas y las unidades familiares puedan someterse a procedimientos concursales en relación con las deudas procedentes de créditos con garantía real.*
– Modificar la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil para *establecer la obligatoriedad de realización una nueva tasación pericial del valor de las viviendas incluidas en procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria, cuando constituyan el domicilio habitual y permanente del deudor*, que se hará a costa de la entidad financiera ejecutante.
– Asimismo, se deberá modificar la Ley Hipotecaria para que *cuando la hipoteca recaiga sobre una vivienda que constituya el domicilio habitual y permanente de la persona deudora, tenga la facultad de optar por la dación de la vivienda al acreedor hipotecario como fórmula de pago, dando lugar a la extinción total de la deuda hipotecaria.*

Para evitar abusos podría limitarse esta posibilidad a las personas deudoras de buena fe y a aquellas viviendas que no superen un determinado importe. No obstante, creemos que la dación como fórmula de pago debería estar garantizada cuando se trate de viviendas que gocen de algún tipo de protección pública por estar destinadas a la población con menos recursos.

– Asimismo, se deberá modificar la Ley de Enjuiciamiento Civil para *elevar al 75% del valor de tasación de la vivienda cuando la misma resulte adjudicada a la entidad financiera por no acudir ningún postor a la subasta judicial.*
– Por último, se debe modificar la Ley Hipotecaria para reconocer a *la persona deudora hipotecaria que haya optado por la dación en pago de la vivienda que constituía su domicilio habitual, la facultad de optar por permanecer en la vivienda en régimen de alquiler, siempre que se comprometa a satisfacer en concepto de arrendamiento un importe mensual igual al que resultaría de aplicar las condiciones del crédito hipotecario original al importe de la deuda pendiente de pago.*

La financiación de las medidas de ayuda que se proponen consideramos que podrían acometerse utilizando para ello los fondos públicos sobrantes de la partida de 6.000 millones aprobada en 2008 por el Gobierno para la concesión a los ciudadanos de créditos ICO denominados “moratoria hipotecaria”, de los que al parecer únicamente se gastaron 73 millones (0,08%), debido a que los mismos se hacían depender de la aprobación por las propias entidades financieras, algo que rara vez ha ocurrido.

Asimismo podría recurrirse a los fondos del FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria) que cuenta con una dotación de 9.000 millones de euros procedentes de los Presupuestos Generales del Estado y de las aportaciones del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito. Dicho Fondo

fue creado por Real Decreto 9/2009, de 26 de junio, y tiene por objeto gestionar los procesos de reestructuración de entidades de crédito y contribuir a reforzar los recursos propios de las mismas.

A este respecto, no debemos olvidar que las ayudas propuestas para personas y familias en riesgo de perder sus viviendas por impago de préstamos hipotecarios posibilitarían asegurar el pago a las entidades financieras de unos créditos hipotecarios que actualmente están incluidos entre los activos financieros con mayor riesgo de convertirse en créditos fallidos. En consecuencia existiría una gran concordancia entre los objetivos últimos del FROB de saneamiento de las entidades de crédito y los efectos reales que se conseguirían con las ayudas cuya financiación se pretende.

a.2 Fomento del alquiler social

Como es conocido, ha aumentado la demanda de vivienda protegida mientras están disminuyendo los presupuestos públicos de ayudas destinados a facilitar el acceso al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.

I. Esta doble realidad exige que *se proceda a la reprogramación de las ayudas de vivienda destinadas a las personas con dificultad para acceder al mercado inmobiliario libre.*

Es decir, es preciso abandonar "inercias" en la concesión de recursos para este fin y valorar la situación en la que se encuentran los distintos segmentos de población con especial dificultad para acceder a un techo digno, y desde ese conocimiento de la realidad social, establecer nuevos criterios de selección de adjudicatarios y asignación de recursos públicos.

Se trataría de aplicar, a partir de unos recursos escasos, criterios de eficiencia en la lucha contra la exclusión y la desigualdad en el ámbito de este derecho constitucional.

II. Es preciso que los poderes *públicos reconduzcan, tal y como tantas y tantas veces se ha prometido, e inmediatamente incumplido, la oferta de viviendas protegidas hacia el régimen de alquiler.*

En primer lugar, porque la función primordial de los poderes públicos en este ámbito es atender las necesidades de la población de acceder a un techo digno y no coadyuvar a la formación de patrimonios privados.

En segundo lugar, porque al ser una respuesta menos atractiva a la necesidad de vivienda, en un país que preferentemente desea vivienda en propiedad, va a permitir dirigir la oferta pública a personas que realmente necesitan acceder a un techo digno, pero no, necesariamente, en propiedad.

En tercer lugar y por los motivos comentados, creemos que, cuando las personas arrendatarias se encuentren en una mejor situación económica en bastantes ocasiones devolverán las llaves, ya que optarán por una vivienda en propiedad, liberando de esta forma una vivienda protegida en alquiler.

En cuarto lugar, porque el menor coste del precio del alquiler facilita que con menos recursos, las personas necesitadas puedan acceder al disfrute de una vivienda.

III. *Es necesario que las promociones públicas de vivienda se adapten al perfil y necesidades del solicitante mayoritario de estas.*

En muchas ocasiones, se trata de ofrecer una solución inmediata y temporal a una necesidad de vivienda en lugar de ofertar un costoso patrimonio inmobiliario para resolver un problema "de por vida" para una familia. No pretendemos que se ofrezcan meras "soluciones habitacionales", pero sí que las viviendas se adapten a las circunstancias personales y familiares que permitan cubrir sus necesidades en un horizonte de unos años (vemos, por ejemplo, que continuamente se adjudican viviendas en propiedad de tres dormitorios para futuras parejas y esto con financiación pública, en los tiempos actuales, no tiene sentido).

IV. *Es imprescindible y urgente que el régimen de protección oficial se extienda durante toda la vida útil de la vivienda.*

No tiene sentido realizar un esfuerzo económico de financiación pública en suelo y ayudas y establecer unos procedimientos de selección para facilitar una vivienda digna a un sector de la población necesitado de tal protección para, al cabo de los años, o a petición de la persona interesada (en el caso de la descalificación) que tales viviendas entren a formar parte del mercado inmobiliario libre.

V. *Creemos que se debe crear un banco de permuta de viviendas por diversas razones, pero fundamentalmente para adjudicar viviendas adecuadas a las necesidades de la población, sin costes adicionales.*

Ello, además de facilitar la respuesta del patrimonio de viviendas protegidas a las necesidades de la población (traslados por motivos de trabajo, enfermedad, incapacidad, descomposición de la unidad familiar, etc.), permite poner en valor este patrimonio al hacerlo más eficiente para cumplir la finalidad con la que fue creado.

VI. Debe estudiarse la viabilidad de que *la Administración Autonómica y, en su caso, los Ayuntamientos, firmen convenios con las entidades bancarias y los promotores privados destinados a facilitar que parte del suelo que mantienen como activos estas últimas sea destinado a la promoción de viviendas protegidas en régimen de alquiler*. Con ello se facilita dar una utilidad social y, al mismo tiempo, poniendo a disposición los instrumentos necesarios para gestionar eficazmente los suelos que se en-

cuentren pendientes de desarrollo. Asimismo, se deberán generar ayudas y/o exenciones fiscales para estimular que promotores privados adquieran suelo con esta finalidad.

VII. Es preciso que los poderes públicos adopten medidas para que *los inmuebles en manos de las entidades financieras se valoren como tales activos a precios reales y salgan al mercado*, no solo por la incidencia que ello puede tener en aumento de la oferta de vivienda y, consecuentemente en su precio, si no también para que las entidades financieras cumplan con su misión de facilitar el funcionamiento del mercado financiero que justifican su propia existencia como entidades privadas de crédito.

VIII. Asimismo, sería oportuno que *los poderes públicos utilizasen parte de los fondos destinados al saneamiento de las entidades financieras a la adquisición en condiciones preferentes de las viviendas desocupadas actualmente en poder de dichas entidades como consecuencia de desahucios hipotecarios, con el objetivo de incluirlas en el parque públicos de viviendas destinadas al alquiler social.* De este modo se facilitarían alternativas viables de vivienda a las familias desahuciadas, a la vez que se contribuye a sanear las cuentas de las entidades financieras de los activos afectados más directamente por la implosión del mercado inmobiliario.

IX. *Es preciso que en los tiempos actuales, los poderes públicos no dejen de promover la tipología de vivienda conocidas en su día como "sociales" y que, en la actualidad, son las viviendas de integración*, habida cuenta de que existe un sector de la población que, ni siquiera con ayudas públicas, puede afrontar el pago de las cuotas de alquileres del tipo medio.

Se trata de viviendas que poseen un precio de alquiler bajo, a veces simbólico, pero que, en todo caso, los arrendatarios deben afrontar, pues suponen la única alternativa para facilitar su inclusión en el disfrute del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.

b) En relación al derecho al trabajo

La persistencia de las altas tasas de desempleo, unida a la previsión del año 2012, en el que proseguirá la destrucción de empleo, obliga a los poderes públicos y, en particular a la Administración de Empleo a reforzar todos y cada uno de los programas que integran las Políticas Activas de Empleo (PAE): incentivos a la contratación indefinida, Formación Profesional Ocupacional, Programas de Empleo y Formación-Empleo y Programas de inserción laboral de personas con discapacidad, fundamentalmente.

Pues bien, respecto a estas distintos programas de promoción la Junta de Andalucía viene desplegando un amplio elenco de acciones conforme a las directrices del Acuerdo Social y Económico de febrero de 2011 (Acuerdo de crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones), acuerdo que se ha plasmado en una serie de iniciativas legislativas para la mejora de la empleabilidad y reforma de las PAE, de promoción de la transición al empleo estable y la recualificación profesional y de promoción del empleo de los jóvenes.

La diversidad de estos programas y el elevado número de andaluces a los que implica requiere, más allá de la agilidad en su gestión, el compromiso de los poderes públicos a favor de dos objetivos nucleares:

b.1 Medidas que favorezcan la creación de empleo

– *Incremento de los recursos financieros asignados a las PAE, dando prioridad a los programas relativos a los colectivos con mayores dificultades en el acceso al empleo: mayores de 45 años, jóvenes, etcétera.*
– *Introducción de programas de seguimiento y control de la acción de fomento en orden a la eficacia y eficiencia de los fondos públicos destinados a esta finalidad.*
– *Garantizar el abono regular de las ayudas establecidas para los participantes en los programas de fomento de empleo, así como de las subvenciones a las entidades y centros colaboradores en las PAE (Centros Especiales de Empleo, etcétera).*
– *En cuanto al mercado de trabajo, esta Institución considera inaplazable introducir en la agenda pública el debate sobre el reparto del trabajo. En este sentido se ha de promover su planteamiento con los agentes económicos y sociales.*

b.2 Medidas que impidan la destrucción de empleo

Como quiera que los distintos informes vaticinan que a lo largo del 2012 proseguirá la destrucción de empleo, por los poderes públicos se favorecerán los *expedientes de regulación de empleo que promuevan medidas alternativas al despido* (suspensiones, reducciones de jornada, etcétera).

En este sentido, la reforma laboral introducida por el reciente Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, extendiendo el despido colectivo al personal laboral del sector público (Disposición Adicional 2.ª) a la vez que disponiendo la inaplicación del artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores (suspensiones de contratos y reducciones de jornada de trabajo) en el Sector Público, novedades legislativas que sin duda tendrán un efecto destacado dadas las dificultades financieras que está atravesando este sector.

c) En relación al derecho a unos condiciones mínimas de subsistencia

Una sociedad que se dice civilizada no puede tolerar, bajo ningún concepto, que haya personas y familias que sea vean obligadas a dormir en la calle o forzadas a mendigar para poder comer al no poder garantizarles una plaza en un albergue y un plato caliente en un comedor.

Sin embargo, esa es hoy por hoy la realidad cotidiana que se puede contemplar en las calles de muchos pueblos y ciudades de España y, especialmente de Andalucía. Y es, además, una realidad que se agrava cada año conforme se agudiza la crisis económica.

Esta Institución entiende que esto es algo intolerable para un país que se vanagloria de pertenecer al mundo llamado desarrollado y que presume de ocupar un lugar destacado en el concierto de naciones por sus niveles de renta o por su producto interior bruto.

Por ello, consideramos irrenunciable que por los poderes públicos se adopten las medidas que sean necesarias para garantizar a cualquier persona que lo necesite algo tan esencial y básico como un lugar donde dormir y un plato para comer.

En este sentido, proponemos, con un carácter mínimo, lo siguiente:

– *Garantizar la existencia de plazas suficientes de emergencia, en albergues u alojamientos temporales para todas las personas y unidades familiares que lo precisen por carecer de una vivienda digna donde alojarse.*
– Garantizar el reparto de alimentos de primera necesidad y la existencia de plazas suficientes en comedores públicos para todas aquellas personas y unidades familiares que carezcan de medios suficientes para asegurar su sustento.
– *Garantizar la tramitación y el pago puntual de las prestaciones de carácter económico destinadas a paliar situaciones de emergencia social y, en particular, del salario social y las ayudas a la dependencia.*

Asimismo, entendemos imprescindible que *se regule la participación de las organizaciones que integran el tercer sector de acción social en los sistemas públicos de servicios sociales*. Se trataría de incorporar criterios de racionalidad y control a una realidad marcada por la creciente derivación, en gran medida informal, de los casos relativos a personas y familias en situación de exclusión para su atención por las organizaciones que desarrollan su labor en el campo de la acción social, ante las manifiestas dificultades de los servicios sociales públicos para atenderlos.

Para concluir, debemos decir que esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz entiende que la adopción de las medidas propuestas resulta ineludible si se quiere garantizar a los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía los aspectos más elementales y básicos del conjunto de derechos sociales que les reconocen la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía.

Somos conscientes de que algunas de las propuestas formuladas exceden de las posibilidades y los límites competenciales de nuestra Comunidad Autónoma. No obstante, estamos igualmente convencidos de que el Parlamento de Andalucía goza de la legitimación suficiente y de las capacidades necesarias para hacer valer estas propuestas ante los organismos y las autoridades que resulten competentes para su puesta en ejecución.

II. LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LAS PERSONAS

DERECHOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN SOCIAL: AYUDAS SOCIOLABORALES

INTRODUCCIÓN

La grave crisis económica y financiera que padece nuestro país, que tiene su más triste expresión en la constante destrucción de empleo y correlativo incremento del desempleo, también ha tenido su traslación en la casuística de las quejas que nos presenta la ciudadanía, convirtiendo a esta Institución en un privilegiado observador del drama que traducen. En la mayoría de los casos hemos podido constatar que la intervención de la Junta de Andalucía, por vía de los programas que integran las políticas de fomento del empleo y del Servicio Público de Empleo Estatal respecto a las prestaciones y subsidios por desempleo, viene dando respuestas a través de las distintas modalidades que integran las medidas de promoción a favor del tejido productivo, las políticas activas de empleo e intermediación a favor de los trabajadores desempleados, así como diversos programas tendentes a paliar la situación de las empresas en crisis y de los trabajadores afectados mediante ayudas sociolaborales.

De entre estos colectivos ciudadanos destacan aquellos que encuentran mayores dificultades de acceso e inserción en el mercado laboral como son los colectivos diana conformado por los jóvenes y mayores de 45-50 años, sobre los que vienen estableciendo prioridades y preferencias para su participación en las políticas activas de empleo.

Por otro lado el colectivo conformado por trabajadores y trabajadoras situados en la cincuentena de edad que han perdido su puesto de trabajo en el seno de un expediente de regulación de empleo (ERE), ofrecen a la común dificultad de la reinserción laboral, la particularidad de su edad y lejanía en el

tiempo para acceder a la pensión ordinaria de jubilación, situación mitigada transitoriamente por el régimen de prestaciones y subsidios por desempleo, cuya insuficiencia y temporalidad trata de salvar un complementario sistema de ayudas de carácter sociolaboral hasta el acceso a dicha jubilación (ordinaria o anticipada), en las que vienen a confluir la financiación de la empresa y sus trabajadores afectados, y ocasionalmente la Administración de Empleo autonómica.

La Administración autonómica de Empleo, en el marco de sus competencias en materia de políticas activas de empleo, viene desarrollando actuaciones de apoyo sociolaboral y de fomento de la empleabilidad, medidas compatibles con otras de acompañamiento sociolaboral que se incorporan a los procesos de reestructuración de empresas, acción pública que ha adquirido un especial protagonismo como consecuencia de la actual crisis económica y su incidencia en las empresas, que ha obligado a los poderes públicos a articular una serie de medidas a favor de empresas y trabajadores, entre las que se encuentran las ayudas sociolaborales previas a la jubilación, ayudas tramitadas en los últimos años a modo de subvenciones excepcionales y finalmente, a partir de su regulación autonómica de abril de 2011, como subvenciones directas en régimen de concurrencia competitiva.

En relación a estas ayudas, en los últimos tiempos los medios de comunicación vienen denunciando la existencia de ayudas sociolaborales adjudicadas a beneficiarios sin derecho a ello ("prejubilaciones fraudulentas") y ello en relación a trabajadores/as procedentes de ERE financiados total o parcialmente con fondos públicos, ayudas a las que no han estado ajenos intermediarios (consultoras, bufetes, mediadores, etc.), extremos sobre los que recaen sospechas de irregularidades administrativas que, finalmente, dieron lugar a la apertura de diligencias penales, así como a actuaciones de fiscalización externa y administrativas internas de control, todo ello en un entorno de encontrado debate parlamentario y destacada resonancia mediática, del que se han hecho eco significativo los medios de comunicación social y la agenda política del día a día.

Esta cúmulo de circunstancias motivaron la apertura de una investigación de oficio (**queja 11/1187**), que obligadamente concluyó sin resolución de fondo al encontrarse la cuestión sometida en vía jurisdiccional penal en el Juzgado de Instrucción núm. 6 de Sevilla y, por tanto, condicionada al mandato del artículo 17 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución.

No obstante, y dejando a un lado las responsabilidades penales que pudieren deducirse de determinados expedientes relativos ayudas sociolaborales derivadas de ERE sobre los que dicha instancia apreció indicios de relevancia penal, lo cierto es que desde la propia Administración de Empleo se han llevado a cabo actuaciones de investigación que constatan irregularidades relacionadas con aspectos procedimentales en los mismos, perspectiva que se proyecta sobre la mera legalidad de las actuaciones y que vienen a evidenciar una mala administración, en contraposición al *"principio de buena administración*" que novedosamente incorpora nuestro ordenamiento jurídico (artículo 31 del vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía y artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía).

A través de distintos instrumentos parlamentarios se ha instado el compromiso y el control de la acción política y administrativa llevada a cabo por el Ejecutivo andaluz, primero con una declarativa mediante una Proposición no de Ley de apoyo a la política sociolaboral (8-11/PNLP-000011), en segundo lugar promoviendo, sin éxito, desde la oposición parlamentaria la creación de una comisión de investigación *ad hoc* y, por último, con un constante debate en esta sede a través de múltiples interpelaciones, preguntas orales y escritas dirigidas al Gobierno y a la Administración por los distintos grupos parlamentarios.

La amplia información suministrada por la Consejería de Empleo en sede parlamentaria viene a reflejar la existencia de irregularidades administrativas en la tramitación de determinadas ayudas sociolaborales concedidas a trabajadores/as provenientes de ERE.

Por otro lado, a la actuaciones desplegadas por las instancias anteriores se suman las actualmente en curso por la Cámara de Cuentas de Andalucía y por el Tribunal de Cuentas, ambas en lo que se refiere a la fiscalización externa de esta actividad de fomento de la Junta de Andalucía.

Principios

El marco jurídico relativo a la actividad de fomento del empleo y de las ayudas sociolaborales, en la medida que se instrumentan como subvenciones, viene establecido fundamentalmente por la Ley General de Subvenciones de 2003, que sustituye a la anterior regulación del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988, y de forma mimética en las leyes de Hacienda Pública autonómicas, que en lo que a Andalucía se refiere se acomete con anterioridad a la ley estatal una reglamentación en esta materia mediante Decreto 254/2001, de 20 de noviembre, norma sustituida por el vigente reglamento aprobado por Decreto 282/2010, de 4 de mayo.

En orden a simplificar el procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de las subvenciones, por la Consejería de Hacienda y Administración Pública se ha aprobado mediante sendas Órdenes de 30 de agosto de 2010, las "*bases reguladoras tipo*" y los formularios tipo para la concesión de sub-

venciones en régimen regladas de concurrencia competitiva y no competitiva, respectivamente, sin que dicha regulación haya alcanzado a la modalidad de subvenciones excepcionales.

De entre los principios de actuación y gestión de la Administración de la Junta de Andalucía, el Estatuto de Autonomía señala en su artículo 133 el de transparencia y no discriminación de los ciudadanos, principios que son concretados por la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, en su artículo 4 y, añadiendo como principio-derecho el de buena administración, y en el artículo 79 el de publicidad y transparencia de la actuación administrativa.

Sin duda la transparencia en el gasto público que conlleva las subvenciones es el principio más destacado por la propia ley estatal en su exposición de motivos, tanto en lo referente a la publicidad de las subvenciones concedidas como a la aprobación y publicación de las bases reguladoras de las convocatorias, reforzando con ello el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación.

En cuanto a los principios de concurrencia, objetividad e igualdad y no discriminación, estos principios se ven facilitados por la convocatoria pública de las subvenciones y la aplicación de un procedimiento de concurrencia, competitiva o no, así como con el establecimiento y aplicación de criterios objetivos en orden a la selección de los beneficiarios.

En este sentido el artículo 22 de la citada ley estatal establece como procedimiento ordinario de concesión el de concurrencia competitiva y *"con carácter excepcional aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública".*

LA ACCIÓN DE FOMENTO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA A FAVOR DE LAS EMPRESAS EN CRISIS Y SUS TRABAJADORES

1. El régimen de ayudas sociolaborales. Antecedentes

En el ámbito estatal, los antecedentes de este sistema de ayudas proviene de los planes de reconversión y reestructuración de empresas en la década de los 80, que mediante las Ordenes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 1994 y 1995, dictadas ambas en el seno de los procesos de reconversión y/o reestructuración acometidos por distintas leyes (Ley 21/1982, Ley 27/1984 y diversos Reales Decretos relativos a diversos procesos de reconversión), vienen a establecer ayudas denominadas "*ayudas sociales a los trabajadores tendentes a paliar los efectos de dichos procesos*", ayudas que no se ceñían exclusivamente a facilitar el acceso a la jubilación ordinaria de los trabajadores afectados, sino que también establecían otras modalidades de ayudas como eran la ampliación extraordinaria de las prestaciones de desempleo, aportaciones a los Fondos de Promoción de Empleo y ayudas extraordinarias para atender situaciones de urgencia y necesidad sociolaboral, favoreciendo de esta manera los procesos de reestructuración de empresas que pudieren conllevar el cese total o parcial de la actividad de las mismas y contribuyendo al mantenimiento del empleo.

Dichas medidas, que partían de la declaración, mediante real decreto, de un sector industrial en reconversión y de la aprobación del correspondiente plan de reconversión, incluían previsiones de ajustes de las plantillas y las acciones de regulación de empleo necesarias (para las empresas acogidas a dichos planes) y ampliaciones de las compensaciones.

Así las prestaciones de desempleo se ampliaban en su duración e importe, concediendo en todos los casos por el periodo máximo de duración, con independencia de las cotizaciones previas, se crean unos Fondos de Empleo, como órganos de protección, formación y recolocación de los afectados, asumiendo el "*complemento de las prestaciones por desempleo"*, en suma un complejo sistema que en relación a los afectados mayores de cincuenta y cinco años les aseguraba así el tránsito, sin solución de continuidad, entre el desempleo y una situación especial equivalente a la jubilación anticipada. La financiación de los costes de estas medidas, que fueron con cargo a consignaciones específicas de los presupuestos del Estado (y no al de la Seguridad Social), se articularon por vía de los citados Fondos, en los que se integraban los complementos a las prestaciones por desempleo, las ayudas básicas y la complementaria especial de jubilación anticipada, así como las correspondientes al mantenimiento de las cotizaciones asumidos por los propios Fondos y, en su caso, por las empresas, como también las indemnizaciones por despido de los trabajadores afectados.

Con el cumplimiento de los afectados de los 60 años se articulaban las denominadas "*ayudas equivalentes a la jubilación anticipada"* con la finalidad de conservar y mejorar los futuros derechos a la jubilación ordinaria.

Otro antecedente más cercano lo tenemos en el caso los ERE relativos a la empresa SINTEL, en el que se establecieron ayudas de esta naturaleza por Real Decreto 196/2010, de 26 de febrero, con el carácter de subvenciones especiales a favor de los trabajadores afectados.

2. Las ayudas sociolaborales en Andalucía con anterioridad a la aprobación de las bases reguladoras específicas

2.1 El procedimiento en la Consejería de Empleo

La Administración de Empleo andaluza ha venido manteniendo una serie de programas de fomento de empleo integrados mayoritariamente en las distintas

líneas de acción de las políticas activas de empleo, con el objetivo principal de mejora de empleo de la población (desempleada/ocupada), de las que pueden considerarse una excepción las ayudas sociolaborales a favor de los trabajadores/as afectados por ERE o, en su caso, por concurso de acreedores.

Como quiera que estas ayudas sociolaborales se circunscriben a trabajadores/as que han sido objeto de despidos colectivos en el seno de ERE, este específico expediente administrativo se convierte en el requisito previo para el acceso a las mismas, expedientes concatenados que requieren un examen diferenciado de ambos.

a) El procedimiento administrativo de autorización de los ERE

El procedimiento administrativo de tramitación y aprobación de los ERE viene establecido en el Estatuto de los Trabajadores, y más en concreto en el Real Decreto 801/2011, de 10 de junio (que deroga la anterior regulación de 1996) por el que se regula el Reglamento de los procedimientos de regulación de empleo y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos, cuya instrucción y resolución corresponde a las Delegaciones Provinciales de Empleo, como autoridad laboral competente en esta materia, procedimiento en cuya instrucción también intervienen la Inspección General de Trabajo y el Servicio Público de Empleo Estatal.

Dicho expediente, el del ERE propiamente dicho, tiene una autonomía propia y diferenciada del simultáneo (en la fase final del procedimiento de aprobación del ERE) o posterior expediente relativo a las ayudas sociolaborales a favor de los trabajadores/as afectados por el mismo, con la particularidad (vinculación) de que los afectados del primero, total o parcialmente, conforma el colectivo beneficiario del segundo. En la práctica, esta circunstancia es la que explica su tramitación paralela o sucesiva, con aprobación del expediente relativo al ERE y de la resolución de concesión de las ayudas a favor de la entidad asociativa de los trabajadores afectados.

b) El procedimiento administrativo referido a las ayudas sociolaborales

Tras el dictado de la resolución de la correspondiente Delegación Provincial de Empleo, autorizando la medida extintiva de las relaciones laborales afectadas, por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, se promueve, en los casos que adoptaban dichas ayudas, la autorización de la concesión de las ayudas sociolaborales dimanantes del ERE que traigan causa (en la práctica con basamento en un protocolo firmado por dicho centro directivo y la empresa afectada), asumiendo el compromiso del pago de las primas de los seguros contratados y ordenando el pago de dichas ayudas a la entidad IFA/IDEA, procedimiento que, en ausencia de normativa reguladora específica, se ha venido abordando con distintos instrumentos jurídicos de cobertura a lo largo del periodo 2001-2010, en primer lugar a través de un Convenio marco, seguido ulteriormente de convenios específicos y finalmente mediante encomienda de gestión al IFA/IDEA.

Por resolución de orden de pago a las citadas entidades intermediarias (rubricadas normalmente por el titular del citado centro directivo), se le instaba la materialización de los pagos individualizados en concepto de "*Ayudas Individuales Sociolaborales excepcionales*" a los trabajadores procedentes de los respectivos ERE.

Este procedimiento, asentado como práctica administrativa en los distintos expedientes, no obstante ha tenido una diferente cobertura jurídica a lo largo de dicho periodo, como se demuestra en los distintos instrumentos utilizados:

– El Convenio marco de colaboración de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico con el IFA (luego IDEA) de 17 de julio de 2001 (vigente hasta el 31.12.2003).
– Convenios específicos entre la Consejería de Empleo y el IFA-IDEA (tras la reestructuración realizada por el Decreto 11/2004, y adscripción del IFA a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, estas ayudas se articulan por vía de convenios específicos entre ambas, en los que se determinan los beneficiarios, importes y aplicaciones presupuestarias a las que imputar los pagos).

En base a dichos convenios, la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, por intermediación del IFA/IDEA dispone "como mecanismo más idóneo" para articular las ayudas sociolaborales una póliza colectiva de Seguro de Vida, en la que la Asociación de ex trabajadores afectados resulta tomadora y como asegurados los acogidos al plan de prejubilaciones, prestaciones periódicas de devengo y exigibilidad mensual por las cuantías establecidas conforme a un cálculo actuarial en los correspondientes boletines-certificados de adhesión individual a la póliza colectiva.

– Encomiendas de gestión de la Consejería de Empleo a favor de la Agencia IDEA (por Orden de Orden de 30 de diciembre de 2008 se formaliza un Acuerdo de encomienda a favor de la Agencia IDEA para la gestión de este sistema de ayudas.

2.2 El procedimiento en las entidades IFA/IDEA

Paralelamente a la fase final de aprobación del ERE por la Delegación de Empleo o con posterioridad del mismo, por las entidades IFA/IDEA, como entidades colaboradoras, siguiendo las directrices de la Consejería de Empleo se suscriben las correspondientes pólizas con las compañías aseguradoras, y procede a los pagos conforme a lo aprobado por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.

En la práctica el procedimiento de subvencionar a un colectivo de trabajadores provenientes de un determinado ERE se acometía por la Dirección General de Trabajo paralelamente al de aprobación del ERE por la Delegación Provincial, con la particularidad de que el acuerdo consensuado entre la representación sindical y la empresa se derivaba a una determinada empresa consultora.

El personal beneficiario de las ayudas, necesariamente incluido en la relación nominal del correspondiente ERE, son en última instancia los beneficiarios perceptores de las ayudas sociolaborales individualizadas.

2.3 Las ayudas sociolaborales a partir de su regulación específica (2011)

La práctica administrativa desplegada por la Consejería de Empleo a lo largo de una década (2001-2011) a través de atípicas subvenciones excepcionales, se interrumpe drásticamente con la regulación llevada a cabo por Orden de la Consejería de Empleo de 1 de abril de 2011, por la que se aprueban y publican las bases reguladoras y se realiza la convocatoria para el ejercicio corriente de las ayudas sociolaborales destinadas a trabajadores/as afectados por expedientes de reestructuración de empresas, norma que viene a mutar la anterior modalidad subvencional de estas al acogerse a la de *subvenciones regladas en régimen de concurrencia no competitiva* de las previstas en el artículo 2.2 *b)* del Decreto 282/2010, de 4 de mayo.

Dicha Orden introduce por primera vez una completa regulación de los requisitos a cumplir por los trabajadores/as beneficiarios de estas ayudas, así como del procedimiento administrativo a seguir para su obtención, ya sea la empresa o sus trabajadores quienes la soliciten.

Las ayudas se establecen en una doble modalidad, las previas a la jubilación ordinaria y las extraordinarias para situaciones de urgencia sociolaboral, instrumentando las primeras a través de seguros colectivos de rentas de prima única, que serán promovidos por las empresas o los trabajadores afectados a través de asociaciones constituidas al efecto, y cuyos beneficiarios y asegurados serán en todo caso dichos trabajadores (artículo 1.3)

El procedimiento administrativo establece una fase previa en la que adquiere especial protagonismo el "*estudio de viabilidad*" de dichas ayudas así como el informe de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa sobre su incidencia en la economía andaluza y de la Consejería de Empleo sobre el empleo. En base a dicha documental e informes, corresponde a la Viceconsejería de Empleo emitir la declaración que habilite a los trabajadores/as de dichas empresas a solicitar estas ayudas.

Para el acceso de los beneficiarios a las ayudas se establecen los requisitos (estar en situación legal de desempleo e inscritas en el SAE como demandantes de empleo, extinción del contrato laboral en relación a empresas objeto de ERE autorizados administrativa o judicialmente o de concurso de acreedores o por causa de despido objetivo, periodo mínimo de cotización a la Seguridad Social de 15 años –mínimo de 3 años en la empresa de procedencia–, dificultades de inserción laboral y ser mayor de 50 años, etc.) así como las cuantías (100% de la aportación del trabajador en la prima deducidas las aportaciones de la empresa y el importe de la indemnización correspondiente al trabajador por la extinción contractual), límites (80% del salario medio bruto de las seis últimas nóminas devengadas y máximo del establecido de pensión límite de la Seguridad Social), así como su duración (periodo restante hasta alcanzar la edad de jubilación ordinaria).

Se establece paralelamente el límite presupuestario que se establezca en la aplicación presupuestaria de cada ejercicio y los compromisos de gasto plurianuales se someten al régimen general establecido en la Ley de Hacienda autonómica (cuatro ejercicios con límite de crédito y ampliación del número de anualidades a fijar por el titular de la Consejería competente en materia de Hacienda, que requerirá autorización del Consejo de Gobierno si superan los tres millones de euros)

Se atribuye a la agencia IDEA la condición de entidad colaboradora correspondiéndole las funciones de entrega y distribución de las ayudas, colaboración en los reintegros y justificación de los pagos realizados.

Por su parte, se impone a los beneficiarios/as una serie de obligaciones de las que cabe destacar la relativa a aceptar y realizar las acciones de mejora de la empleabilidad e inserción laboral que le asigne u ofrezca el SAE así como la de destinar al seguro colectivo de rentas la totalidad de lo percibido de FOGASA en concepto de indemnización por la extinción laboral y justificar en debida forma ante la agencia colaboradora diversos extremos (ingreso de la ayuda sociolaboral y de la indemnización de FOGASA a la entidad aseguradora, copia del documento de seguro de renta colectivo suscrito por el beneficiario y el tomador del seguro, certificado de ingreso en la tesorería de la Seguridad Social en Convenio especial en los casos que proceda).

Para las ayudas sociolaborales previas a la jubilación ordinaria se establece un abono fraccionado en cinco pagos (del 20% como anticipo tras la concesión de la ayudas) y sometimiento de dichas ayudas al régimen general de publicidad, reintegro y sanción establecido en el régimen general de las subvenciones.

3. Los programas de ayudas a empresas viables con dificultades coyunturales de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa.

En contraposición al escenario expuesto en la actividad de fomento consistente en las ayudas sociolaborales descritas a favor de trabajadores y trabajadoras de empresas en situación de crisis, en el seno de la Junta de Andalucía coexisten dos programas de ayudas a las empresas en crisis (que no a los trabajadores) con un tratamiento diametralmente diferenciado, que a diferencia del anterior ha contado con el respaldo que supone un marco normativo predeterminado y completo y unas prácticas administrativas acordes con el mismo.

Así el denominado "*Programa de ayudas a empresas viables con dificultades coyunturales*", con soporte en diversos acuerdos de Consejo de Gobierno, es objeto de desarrollo por Orden de 5 de noviembre de 2008, se regulan las bases reguladoras del programa de ayudas a empresas viables con dificultades coyunturales, tanto para el salvamento como para la reestructuración de empresas en crisis. Para ambas modalidades de ayudas la norma exige a las empresas que se acojan a las mismas el cumplimiento de determinados requisitos: justificación por razones sociales serias, para las de salvamento, y la contribución con cargo a recursos propios en un determinado porcentaje para las de reestructuración, y para ambas limitarse al importe necesario y concederse por una sola vez, entre otras exigencias.

Este régimen de ayudas establece la intervención de la agencia IDEA, a la que se le atribuye la competencia para aprobar un "Plan de reestructuración" (que se acompañará de un estudio de mercado) a elaborar por la empresa solicitante, plan que se deberá comunicar o ser autorizado por la Comisión Europea, según se trate de Pyme o de grandes empresas, correspondiendo a la referida agencia resolver sobre la concesión de la ayuda para la puesta en marcha del plan de salvamento o de reestructuración.

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS AYUDAS SOCIOLABORALES Y ADECUACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS

Desde la perspectiva de esta Institución, las ayudas sociolaborales a que nos referimos tienen la consideración de subvenciones, conforme a lo establecido en el artículo 2.1 de la Ley 38/2003 y artículo 103, párrafo segundo de la Ley de Hacienda Autonómica, y por tanto sometidas dicho régimen jurídico, calificación y referente normativo general que, en ausencia de una normativa específica, cabe atribuirles la consideración de "*subvenciones excepcionales*" como sus homólogas estatales descritas en los antecedentes y en los convenios anteriormente citados.

En lo que a los convenios se refiere, estos solo habilitan a los entes IFA/IDEA para llevar a cabo la mera ejecución de la distribución de las ayudas a favor de los trabajadores/as acogidos al mismo (designados en el Plan Social que se acompaña al ERE y que se anexan a la resolución aprobatoria del mismo), sin que el contenido de estos incorporen las exigencias establecidas respecto a las subvenciones excepcionales: los motivos de interés público, social económico, humanitario u otras debidamente justificadas, así como la inexistencia de bases reguladoras a las que puedan acogerse (artículo 36 del vigente reglamento autonómico de subvenciones de 2010)

Tan solo en la encomienda de gestión establecida por Orden de 30 de diciembre de 2008 cabe apreciar una regulación del ámbito subjetivo de la acción de fomento, al señalarse como población diana "*aquellos trabajadores que, teniendo al menos 53 años de edad, presente mayores dificultades de inserción en el mercado laboral por razones de edad*", estableciendo entre las posibles actuaciones a desarrollar la relativa a las pólizas de prejubilaciones.

También se deduce la naturaleza subvencional de los documentos referidos a las transferencias de financiación de explotación al IFA-IDEA y sus respectivas memorias de cuentas anuales.

Así pues, sentado que este conjunto de instrumentos y documentos refuerzan el carácter de *subvenciones excepcionales* de las ayudas sociolaborales, resta examinar en qué medida han intervenido los principios de publicidad, libre concurrencia y objetividad, así como el cumplimiento del parco marco regulador establecido inicialmente en el artículo15 del Decreto 254/2001 y, en forma similar, el vigente artículo 36 del Decreto 282/2010, que vienen a disponer, en síntesis, lo siguiente:

– Necesidad de acreditar la finalidad pública o el interés social, económico, humanitario u otras debidamente justificadas. (La propia Ley 38/2003, establece un requisito adicional al exigir que dicha causa o motivo dificulte su convocatoria pública).
– Inexistencia de bases reguladoras específicas a la que puedan acogerse.

El procedimiento a que deberán atenerse estas subvenciones no es otro que el establecido para las subvenciones directas en el artículo 34 del citado reglamento de 2010, que se limita a la solicitud de la ayuda (conteniendo una serie de extremos: importe, actividad a subvencionar declaración responsable sobre otras subvenciones con la misma finalidad) y a la aportación de una memoria descriptiva detallada de la actividad.

A la resolución de concesión y, en su caso, a los convenios mediante los que se instrumenten estas subvenciones les atribuye el citado Reglamento el carácter de bases reguladoras, estableciendo el contenido mínimo de la misma: los generales establecidos en el artículo28 (indicación de las personas beneficiarias, cuantía, forma y secuencia del pago,

condiciones impuestas a las personas beneficiarias, plazo y forma de justificación, e indicación, en su caso, de que han sido desestimadas el resto de las solicitudes).

No obstante, a pesar de la claridad y simplicidad de este marco legal, la práctica administrativa desplegada en relación a la gestión de estas ayudas por parte de la Administración de Empleo y las entidades instrumentales, su práctica ha estado absolutamente ajena al mismo, transcurriendo más de diez años desde el inicial convenio marco de 2001 hasta su regulación reglada en el 2011, dilatado periodo en el que un elevado número de ayudas sociolaborales y un significativo montante presupuestario, no han sido motivo suficiente para salvar la desidia político-administrativa sobre la objetividad, transparencia y publicidad a que resultaban obligadas.

LA EXCEPCIONALIDAD DE LAS AYUDAS SOCIOLABORALES EN LA ACTIVIDAD DE FOMENTO DE LA CONSEJERÍA DE EMPLEO

La amplísima actividad de fomento desplegada por la Consejería de Empleo en estos últimos años, especialmente en el ámbito de las políticas activas de empleo, se caracteriza por la preeminencia de las subvenciones regladas y la excepcionalidad de las de concesión directa (en su triple tipología: nominativas, de imposición legal y excepcionales), tal y como lo demuestra el inventario de los programas de apoyo de responsabilidad de dicha Administración se despliega: Programas de Formación profesional Ocupacional, de Transición al Empleo (Plan PROTEJA), de Escuelas Taller, Programa “Más Autónomos”, Programas de Orientación Profesional, “Plan MEMTA”, Programas Integrales de Empleo para jóvenes y mayores de 45 años (Planes MOTIVA y 45 PLUS). Programa de ayudas a centros Especiales de Empleo, Programa de fomento de la empleabilidad, de ayudas de abono de cuotas de Seguridad Social que han percibido la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, etc.

El conjunto de programas expuesto, con sus correspondientes y publicitadas normas reguladoras, vienen a representar la adecuación de los instrumentos de ejecución de las diversas modalidades que integran las políticas activas de empleo a los principios establecidos por la legislación de subvenciones: publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia y eficiencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley General de Subvenciones de 2003.

Frente a esta generalidad de la reglalidad de los programas subvencionales de dicha Consejería, esta mantiene de forma excepcional y durante una década (2011-2011) un régimen de subvenciones excepcionales para las ayudas sociolaborales a favor de trabajadores afectados por ERE, tratamiento diferenciado que si bien pudo tener su razón de ser en los primeros tiempos y en relación a los concretos casos en los que dicho departamento consideró que se daban supuestos de interés público, no puede decirse lo mismo con el transcurrir del tiempo y la aparición de la crisis económica de estos últimos años (2008), periodo en el que el volumen de expedientes (ERE), número de trabajadores y compromisos presupuestarios debieron forzar a la aprobación y publicación de las bases reguladoras de estas ayudas, que solo llega en 2011 tras un enconado y agrio debate político y mediático sobre presuntas irregularidades detectadas en determinados expedientes relativos a las mismas.

La tardía regulación de estas ayudas pone en evidencia la falta de justificación para haber mantenido durante demasiado tiempo el régimen excepcional, máxime en el contexto de subvenciones regladas dominante en el ámbito de la Consejería de Empleo.

Cabe señalar que el carácter excepcional de esta modalidad (subvenciones excepcionales) destaca aún más su particularidad respecto a las otras modalidades de subvenciones directas, es decir, de las nominativas y las dispuestas por imposición legal, toda vez que estas últimas a través del conocimiento, debate y aprobación parlamentaria de la ley de presupuestos o la ley específica que establezca la nominativa o específica subvención, respectivamente, les otorga de unas notas de legitimidad de las que carecen las primeras, al residenciarse el reconocimiento y concesión de aquéllas en el estricto ámbito y criterio de una Consejería o Centro Directivo, motivo por el cual las exigencias legales y trámites formales establecidos para las subvenciones excepcionales adquieren una especial significación en orden a la adecuación de las mismas a los principios por los que han de regirse.

Esta excepcionalidad, valga la redundancia, de las subvenciones excepcionales hacen que las mismas se sitúen en el límite o *minimus* del cumplimiento de los principios a que nos venimos refiriendo, de tal manera que si no se justifican las razones de interés público, la dificultad de su convocatoria pública y el respeto a las reglas generales del procedimiento administrativo y de gestión presupuestaria, el elevado margen de discrecionalidad que conlleva esta excepcionalidad pueden derivar en arbitrariedad e irregularidad de las mismas.

Este planteamiento parece desprenderse del llevado a cabo por otro departamento, la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, la cual aborda, desde el inicio de la crisis económica, las ayudas a las empresas viables con dificultades coyunturales a través de las correspondientes bases reguladoras en el mismo año de la puesta de manifiesto de la crisis económica (Orden de 5 de noviembre de 2008), sin que sobre esta línea de ayudas se haya producido

sospecha alguna de irregularidades que, en cambio, sí recaen sobre las sociolaborales.

Llegados a este punto, sorprende el tratamiento tan dispar llevado a cabo por la Administración autonómica en relación a la política de ayudas a favor de las empresas (el de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa respecto a las empresas viables en crisis) y sus trabajadores (el de la Consejería de Empleo respecto a los ex trabajadores provenientes de ERE), sin duda por la falta de una estrategia común a este respecto, pues si bien las ayudas establecidas para las empresas viables con dificultades coyunturales han sido objeto de una regulación presidida por la transparencia y objetividad de sus criterios de concesión, no ha tenido su paralelo para las ayudas sociolaborales concedidas a favor de los ex trabajadores, ayudas que ha sido gestionadas, en la década señalada, extramuros de los principios y de los procedimientos administrativos al caso .

En cuanto a las irregularidades de tipo procedimental que hayan podido incidir en la tramitación de estas ayudas, aún cuando la actuación de esta Defensoría no ha alcanzado a la comprobación del estado material de los expedientes, las expuestas en sede parlamentaria y judicial constituyen un amplio inventario que giran sobre distintos aspectos de los instrumentos de cobertura (convenios y encomiendas), sobre la adecuación de las transferencia de créditos (transferencias corrientes o transferencias de financiación de explotación versus subvenciones corrientes), sobre la autorización de los compromisos de gastos de carácter plurianual (a autorizar por la Consejería o el Consejo de Gobierno en función de su cuantía) o de las encomiendas (por los mismos órganos en función de si la entidad instrumental esta vinculada a la misma Consejería u otra), sobre la competencia del centro directivo otorgante, de la publicidad de las ayudas otorgadas, cumplimiento de los requisitos por los beneficiarios, sobre los criterios y procedimientos de selección de las compañías aseguradoras, etc.

En modo alguno la presente exposición supone el cuestionamiento de la mayoritaria y correcta asignación de las ayudas sociolaborales otorgadas conforme a derecho a favor de trabajadores que han perdido su empleo en base a un ERE, máxime en el actual contexto de crisis y destrucción de empleo, situación que ha de tener una respuesta por parte de los poderes públicos a través de las prestaciones por desempleo, ayudas sociolaborales, a través de las políticas activas de empleo, o todas las medidas existentes conjuntamente. Por el contrario, mostrar nuestro reproche respecto de aquellas en las que haya intervenido conculcación del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, el significativo número de expedientes y ayudas afectadas por irregularidades administrativas ha conllevado un gran descrédito de los mecanismos ordinarios de control administrativo interno y externo así como un grave daño al erario público, aspectos expuestos por el propio titular de la Consejería de Empleo en sede parlamentaria de control, al expresar que un elevado número de expedientes de ayudas sociolaborales se encuentran incursos en irregularidades administrativas de diversa naturaleza y alcance, en virtud de las cuales algunos beneficiarios no resultan acreedores de tal condición (por más que su número no representen una parte significativa respecto al total de trabajadores beneficiarios), lo que a todas luces evidencia que los distintos mecanismos de control del gasto público no han funcionado debidamente, ello con independencia de que haya intervenido o no advertencias en este sentido por parte de los órganos internos de fiscalización.

CONCLUSIONES

Una primera reflexión, de carácter general, cabe hacer respecto a la modalidad de las subvenciones excepcionales, subvenciones cuya existencia constatamos en la práctica totalidad de las Consejerías a través de la obligada publicación de su otorgamientos en el *BOJA*, que en la medida que se reiteran respecto a un mismo objeto y frente a una pluralidad de potenciales beneficiarios deberían mover a su regulación, publicación y concurrencia.

Esta detección y reconversión, en su caso, de las subvenciones excepcionales en subvenciones regladas, deben ser apreciadas por cada departamento en particular cuando se den las circunstancias o magnitudes que lo aconsejen o, en todo caso, por la actuación transversal de la Intervención General de la Junta de Andalucía en la preceptiva fiscalización de los expedientes de gastos, a través de los correspondientes reparos o elevando las observaciones o sugerencias que en este sentido estime pertinentes dirigir al órgano competente.

Respecto a las ayudas sociolaborales en particular, dos encadenadas conclusiones. En primer lugar el convencimiento de la inadecuada articulación de las ayudas sociolaborales como subvenciones excepcionales en el periodo descrito, pues como se ha dicho la magnitud de los hechos y fundamentos de que traían causa pronto aconsejaron su reconducción como subvenciones regladas de concurrencia no competitiva, y en segundo lugar, la ausencia injustificada de dichas bases reguladoras, la complejidad añadida por la intermediación o encomienda a una entidad instrumental -desconectada del previo ERE del que traen causa las ayudas- así como una deficiente práctica administrativa en la gestión de estas subvenciones, ha introducido excesivos márgenes de discrecionalidad y con ello la presencia de irregularidades administrativas de diverso orden e intensidad.

DERECHOS RELATIVOS AL EMPLEO: LA POLÉMICA REORDENACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ANDALUZ

INTRODUCCIÓN

La irrupción de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público andaluz, ya desde sus antecedentes en el año precedente (Decretos-Leyes 5 y 6/2010 y Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de julio de 2010), estuvieron rodeados de una encontrada y constante polémica en distintos frentes: colectivos de funcionarios, sindicatos, partidos políticos, etc., que tuvieron su traslación y protagonismo en los medios de comunicación y su derivación en sede judicial, tras la impugnación tanto de las citadas disposiciones como de los sucesivos instrumentos reglamentarios que los vienen desarrollando, planteamientos que también ocuparon a esta Institución a instancia de una Plataforma de empleados públicos, en orden a promover ante nuestro homólogo estatal la interposición de recurso de inconstitucionalidad, interés que fue cursado al Defensor del Pueblo sin perjuicio de expresar nuestra posición formal al respecto.

En primer lugar hay que destacar que la citada iniciativa legislativa, sustancialmente idéntica en sus tres versiones legales, se lleva a cabo a instancia de los acuerdos adoptados en los ámbitos europeo y estatal sobre estabilidad presupuestaria, en concreto el Acuerdo sobre Sostenibilidad de las Finanzas Públicas para el periodo 2010-2013, adoptado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 22 de marzo de 2010, compromiso acometido inicialmente en Andalucía con la aprobación del Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, y del Acuerdo de Consejo de Gobierno, de la misma fecha, por el que se aprueba el "Plan de Reordenación del Sector Público de la Junta de Andalucía", iniciativas por las que a la par que se modificaba la Ley de Administración de la Junta de Andalucía de 2007 (LAJA), especialmente en su Título III relativo a la Administración instrumental, se aborda una sustancial reducción del número de entidades instrumentales, con los objetivos de obtener economías de escalas así como hacer posible el nivel de prestación de los servicios públicos que estas llevan a cabo, tal y como se expresa en el preámbulo de dicho acuerdo.

La impugnación de esta iniciativa en sede de jurisdicción ordinaria y constitucional, así como la intensa contestación de esta iniciativa por parte de distintos sectores, movieron al Ejecutivo andaluz a iniciar un proceso de diálogo en el seno de la Mesa General de Negociación del Empleado Público de la Administración de la Junta de Andalucía (octubre de 2010) y en la aprobación del complementario Decreto-Ley 6/2010, de 23 de noviembre, para posteriormente promover su tramitación en sede parlamentaria, que tuvo su culminación como Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público andaluz.

Cabe señalar que la citada Ley 1/2011 supone la aprobación mediante el trámite legislativo ordinario de los contenidos esenciales que, en su día, fueron aprobados mediante el citado Decreto-Ley 5/2010, a los que se unieron los términos del Decreto-Ley 6/2010 y otros aspectos. La propia ley de 2011 expresaba en su Exposición de Motivos la razón de su errático discurrir *"Todo ello se articuló mediante la aprobación del Decreto-Ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, cuya senda sigue la presente Ley, y que optó por la reproducción del Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, integrando en el mismo las modificaciones realizadas en virtud de los acuerdos, antes mencionados, en la Mesa General de Negociación del Empleado Público de la Administración de la Junta de Andalucía. Con ello se pretendía lograr una mejor comprensión de las medidas adoptadas, así como facilitar su aplicación, dando preponderancia a su carácter didáctico sobre la mayor extensión del mismo".*

ALCANCE DE LA REFORMA/REORDENACIÓN

La reforma parcial de la LAJA por la Ley de reordenación 1/2011, alcanza a quince preceptos de la LAJA (y a tres disposiciones de la Ley de Patrimonio de 1986), todos ellos correspondientes al Título III relativo a la Administración Instrumental, en su mayor parte focalizado en las Agencias Públicas Empresariales (APE), agencia de tipo único que la reforma desglosa en dos subtipos: por un lado introduciendo novedades en la tipología de estas, la atribución de potestades públicas y la adscripción exclusiva del ejercicio de dichas competencias a la función pública, cuestiones que aborda en los preceptos reformados de la LAJA; y por otro, extramuros de la LAJA, la reordenación de parte del sector público andaluz con fundamento en la racionalización y reducción numérica de las entidades instrumentales así como la consiguiente regulación de la integración del personal afectado por dicha reordenación, aspectos que la propia Ley 1/2011 acomete en el Capítulo II (artículos 3 a 24) y en sus disposiciones adicionales (cuarta a octava).

Diversas y complejas son los aspectos que se abordan en esta polémica reforma, que desde nuestra perspectiva merece las siguientes consideraciones.

a) El dual desglose de la tipología única de las agencias públicas empresariales (artículos 68 y 69.1)

Aunque la Ley 1/2011 no introduce ninguna nueva figura en la tipología de las entidades instrumentales

fijadas por la LAJA, desglosa en dos subtipos la correspondiente a las agencias públicas empresariales, dando nueva redacción a los artículos 68 y 69, en el primero de ellos definiendo diferenciadamente el objeto de cada uno de las nuevas modalidades y, en el segundo, delimitando y diferenciando sus respectivos regímenes jurídicos.

Así las APE del apartado a) del artículo 68.1 se definen como aquellas cuyo objeto principal es la producción en régimen de libre mercado, de bienes y servicios de interés público mediante contraprestación, señalando el artículo 69.1 que se rigen por el Derecho Privado, excepto en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas por el ordenamiento jurídico (“APE de Derecho Privado”).

Por su parte, las APE del apartado b) del artículo 68.1 son aquellas que tienen por objeto, en virtud de competencias propias o atribuidas por programas específicos de las Consejerías, la realización de actividades de promoción pública, prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, sean o no susceptibles de contraprestación, sin actuar en régimen de libre mercado, estando regidas por el Derecho Administrativo o por el Derecho Privado según su particular gestión empresarial lo requiera, excepto para los casos de formación de voluntad y potestades administrativas antes citados en que exclusivamente se regirán por el Derecho Administrativo (“APE de Derecho Administrativo”).

Aunque el único tipo agencial previsto en la LAJA originaria se mantiene fielmente en la modalidad de APE de derecho privado, lo cierto es que la práctica ha venido configurando la modalidad de APE de derecho público, a través de la progresiva atribución de potestades de esta naturaleza por vía estatutaria, encomienda de gestión, delegación de competencias u otras técnicas de atribución de encargos de gestión administrativa, realidad que parece estar detrás de esta la reforma de este tipo agencial.

b) El ejercicio de potestades públicas por las APE (artículo 69.2 y 3)

La circunstancia de que en ambos subtipos de APE puedan incidir potestades administrativas, como ya habilitaba la redacción originaria de la LAJA, se refuerza tras esta reforma y especialmente en relación las APE de derecho administrativo (en atención a su específico objeto estatutario), matiz que se resalta, en el apartado 2 del artículo 69, para ambas modalidades agenciales, a la vez que reitera la expresa y exclusiva reserva competencial a favor de la función pública, y ello en cumplimiento de la previsión legal establecida en el artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, aspecto de especial relevancia por cuanto dichas agencias solo cuentan en su plantilla exclusivamente con personal sometido a la legislación laboral, toda vez que la nueva redacción dada por la Ley 1/2011 al apartado 1 del artículo 70 de la LAJA no modifica el régimen laboral del personal de estas agencias, cualquiera que sea su modalidad.

La aparente contradicción que supone la atribución de potestades públicas a las APE (reguladas en su ejercicio por el Derecho Administrativo), especialmente respecto a las del subtipo de derecho administrativo, y el régimen de Derecho Laboral a que se somete la totalidad del personal de ambas modalidades agenciales (llamado en principio a ejercitarlas), se pretende salvar por la citada reforma legal en el aparta 3 del artículo 69 mediante la adscripción funcional de unidades administrativas de la Consejería o la agencia administrativa a la que esté adscrita la APE, habilitando así al personal funcionario de aquella, respecto a estas potestades, para que las desarrollen funcionalmente a favor de las APE bajo las instrucciones y órdenes de servicio de los órganos directivos de estas.

Esta polémica cuestión ha llevado a la propia Consejería de Hacienda y Administración Pública a acometer una actuación inspectora extraordinaria sobre el ejercicio de potestades administrativas por parte de las APE (Orden de 25 de julio de 2011), actuación cuyo estado desconocemos al día de la fecha.

c) La integración del personal afectado por el proceso de reordenación

La reordenación que la propia Ley 2/2011 aborda en su Capítulo II (artículos 3 a 24) no solo afecta a las Agencias públicas (empresariales y de régimen especial), sino también a determinadas entidades instrumentales privadas (sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz), que se materializa en un proceso de reducción del número de estas entidades instrumentales, a través de la creación, extinción, transformación y absorción de un determinado número de ellas, y con ello la integración del personal en la nueva configuración del sector público resultante, cuestión que se aborda en la Ley 1/2011 disponiendo las pautas y reglas a que se ha de someter dicho proceso.

La integración de este personal afectado por el proceso de reordenación se regula por la Ley 1/2011 trayendo a colación los principios constitucionales de acceso al empleo público y la adecuación y respeto al ordenamiento de referencia, que no es otro que el conformado por el Estatuto Básico del Empleado Público y la legislación de función publica y laboral.

Así en determinados preceptos de la Ley 1/2011 se dispone la subrogación de la entidad resultante respecto del personal laboral procedente de las entidades que se suprimen (artículos 4, 6, 8.5, 12, 17, 19, 21 y 24), en

virtud de lo establecido a este respecto por el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, a la vez que en la Disposición adicional cuarta se dispone el régimen de integración del personal funcionario y laboral (este último según proceda de la Administración general o instrumental de la Junta de Andalucía), en atención a la tipología agencial resultante, conforme a lo dispuesto en la legislación del empleo público, estableciendo que dicha integración se llevará a cabo a través de un "protocolo de integración", a someter a consulta y negociación con la representación del personal, respecto al cual se dictan una serie de "reglas" que determinan las pautas del proceso y las garantías a que deben atenerse.

Por otro lado, el proceso de reordenación-integración que se regula en dicha disposición adicional, se aborda expresando su respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios y del personal laboral procedente de la Administración General de la Junta de Andalucía afectado (con la particularidad del personal laboral de las agencias de régimen especial procedente de dicha Administración General), fundamentalmente a través de la voluntariedad de su opción de integración y de determinadas garantías (reconocimiento de categoría, servicios prestados, etc.) así como la continuidad de la aplicabilidad del Acuerdo de Condiciones de Trabajo del personal Funcionario de la Junta de Andalucía o del Convenio Colectivo de la Junta de Andalucía (hasta la existencia de un nuevo convenio colectivo), respectivamente.

CONCLUSIONES

Hecha esta breve síntesis de los planteamientos de dicha ley, tanto en su vertiente de reordenación orgánico-estructural de la Administración instrumental como de los procesos de integración del personal que dicha ordenación conlleva, tras la aprobación de la misma, por parte de la Ejecutivo andaluz se despliega toda una serie de desarrollos reglamentarios por vía de la aprobación de los Estatutos de las Agencias afectadas por la reordenación y de las estructuras orgánicas de las Consejerías de adscripción, adecuación de las relaciones de puestos de trabajo afectadas, aprobación de protocolos de integración del personal, etc., todo ello en concordancia con los distintos mandatos y remisiones reglamentarias previstos en la disposición legal de cobertura. A lo anterior se suman las normas de atribución de de competencias administrativas a las agencias públicas empresariales, por vía de delegación o encomiendas de gestión.

Paralelamente a este diverso discurrir normativo se ha venido sucediendo su impugnación en sede jurisdiccional, estamento que viene vertiendo pronunciamientos en distintos niveles jurisdiccionales (estando pendiente el del Tribunal Constitucional), de los que resulta difícil extraer conclusiones toda vez que estos versan sobre parte de las reglamentaciones (sólo alcanzan a parte de estos desarrollos normativos), inciden sobre contenidos materiales diferentes (reorganización administrativa, potestades públicas, empleo público, etc.) a la vez que dichos fallos muestran, hasta el momento, sobre un mismo objeto, una línea argumental vacilante, conjunto de circunstancias que vienen provocando una gran incertidumbre sobre el devenir de esta importante parcela del servicio público, especialmente aquél conformado por las entidades instrumentales, y en particular las agencias públicas empresariales y, por otro lado, sobre los empleos en este sector en relación a su integración o vinculación con el empleo público de la Junta de Andalucía, pues más allá de las elementales exigencias de legalidad y seguridad jurídica que deben arropar las normas jurídicas, las que aquí referimos de reordenación del sector público andaluz vienen impuestas por compromisos adoptados en instancias territoriales superiores.

DERECHOS RELATIVOS AL URBANISMO Y LA VIVIENDA

Tal vez pocas intervenciones de las que realizamos desde esta Institución sean tan decepcionantes como las que están motivadas por situaciones de la población absolutamente límite, en las que, desgraciadamente, solicitan un techo digno y no obtienen respuesta de los poderes públicos.

Se trata de familias, en la mayoría de los casos con menores, en las que sus miembros se encuentran en situaciones de desempleo y que están residiendo en inmuebles indignos, con un entorno inadecuado, a veces en situación de hacinamiento con otros familiares.

Cuando nos dirigimos a la Administración para interesarnos por el estado de sus peticiones de vivienda, una y otra vez recibimos como respuesta que los Ayuntamientos no poseen viviendas para atender las necesidades de familias con este perfil porque están ya ocupadas.

Seamos francos: no hay respuesta para la inmensa mayoría de las familias que acuden a esta Institución solicitando acceder a un techo digno.

Por otro lado, la importante inversión que exige la construcción de viviendas destinadas a personas en riesgo de exclusión y la dificultad, cuando no imposibilidad, para recuperar la inversión realizada a través de unos alquileres necesariamente bajos –por la situación de sus ocupantes– y así poder construir otras promociones, ha hecho que, en la práctica, este sector de la población se haya quedado sin cobertura para ser atendido en su necesidad de acceder al derecho a una vivienda digna y adecuada.

Respecto del segmento de población que no es encuadrable en este perfil, pero que tampoco puede disfrutar de una vivienda digna y adecuada accediendo al mercado libre, su situación es también cada vez más complicada:

De un lado, porque están disminuyendo las ayudas para el acceso a la vivienda protegida –que ya de por sí eran insuficientes– cuando no la oferta de viviendas protegidas existente para atender a tanta necesidad. De ahí que se haya establecido como preferencial el sistema de sorteo.

A nuestro juicio, la opción más adecuada es el alquiler, pese al problema que conlleva la inversión en la construcción de viviendas y la imposibilidad de recuperar, a corto o medio plazo, la inversión realizada, pero esta opción no posee en nuestro país ni en nuestra comunidad autónoma el protagonismo que debe tener y que reiteradamente han demandado de los poderes públicos que, a la hora de diseñar sus planes de viviendas, sigan apostando, en mayor medida, por la vivienda en propiedad.

Por el contrario, sí nos parece acertado que cada vez tengan más peso en estos planes la rehabilitación de viviendas. El mantenimiento de la dignidad y la adecuación de los inmuebles, así como la puesta en valor que conlleva de las viviendas y sus entornos, aconsejan, sin lugar a dudas, que se continúe con esta línea que, además, es coherente con una visión, ampliamente demandada, del urbanismo sostenible.

Aparte de todo ello, es preciso, especialmente en estos tiempos, mejorar la gestión e inspección del parque público y privado de vivienda protegida, con la finalidad de garantizar una mayor eficacia en el cumplimiento de los fines que justificaron la ejecución de este tipo de promociones.

En fin, también es muy aconsejable que se sea riguroso y transparente a la hora de ofertar las ayudas para facilitar el acceso a la vivienda, de la misma forma que se debe ser exigente a la hora de recordar a las entidades bancarias que la firma de convenios para facilitar la ejecución de los planes de vivienda supone que los compromisos adquiridos formalmente se asuman en la práctica.

Todo el mundo puede entender que una entidad bancaria no conceda préstamos sin una razonable garantía de solvencia, pero es más difícil de comprender que estando los solicitantes dentro de los porcentajes de renta para la adquisición de vivienda que se contemplan en la normativa de viviendas protegidas como razonables, no se les conceda el préstamo solicitado.

Esto únicamente se entiende si la motivación no es otra que la entidad financiera, aunque el solicitante del préstamo pueda asumir el pago de los costes de la hipoteca, prefiere dedicar el dinero a operaciones más rentables. Con ello, las sumas que se anuncian como contenido de las bolsas de crédito que se ofertan en los convenios entre Administración y entidades bancarias, en la práctica no se ejecuten, destinándose los fondos anunciados a “bombo y platillo” como garantía de la ejecución de los planes de vivienda y suelo a negocios crediticios más rentables.

Sin pretender entrar en todas las cuestiones que inciden en el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada no esté garantizado para toda la población, es preciso que los poderes públicos utilicen los mecanismos previstos en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) para hacer respetar los principios establecidos en los artículos 33 y 47 CE, así como modificar la legislación hipotecaria para que la dación en pago previsto en el artículo 140 de la Ley Hipotecaria sea la regla, y no la excepción, cuando la vivienda hipotecada constituya el domicilio habitual y permanente del deudor.

De acuerdo con todo ello, el contenido que dedicamos al comentario de los derechos relacionados con la vivienda y el urbanismo, incluimos a continuación una serie de propuestas que hacemos en aras a una mayor potenciación del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, sin perjuicio de las que se incluyen, en materia de vivienda, en el epígrafe, dentro de esta misma sección, *El Defensor ante la crisis*. Muchas de ellas no implican necesariamente un coste adicional, difícil de asumir en estos tiempos de crisis económica y merma de recursos públicos, sino que suponen otra manera de actuar y/o emplear estos recursos.

Somos conscientes que muchas de estas medidas son discutibles y es a los poderes públicos a los que les corresponde valorarlas y adoptarlas. Por ello, queremos presentarlas como sugerencias que hacemos desde nuestra experiencia en la tramitación de quejas de oficio o a instancia de parte, así como en la elaboración de nuestros informes, ya sean anuales o especiales.

1. Es imprescindible que los mecanismos de inspección sobre el uso y ocupación efectiva de las viviendas protegidas de titularidad privada, así como, en su caso, para controlar la posterior venta con sobreprecio de los inmuebles, se refuerce.

Es del todo punto intolerable que este tipo de viviendas protegidas estén sin ocupar, o se utilicen únicamente como segundas viviendas. De la misma forma, no es infrecuente que burlando la legislación de protección de precios de estas viviendas, se realicen transacciones con un precio superior al establecido legalmente.

Rara vez se ponen en marcha los mecanismos de tanteo y retracto previstos en la legislación por parte de las Administraciones Públicas para luchar contra estas prácticas abusivas.

2. Es urgente que se modifique la posición de abuso fáctico en la que se encuentran las entidades financieras a la hora de establecer las denominadas cláusulas suelo que impiden que los deudores puedan beneficiarse de las bajadas del interés de referencia. Se trata de contratos de préstamo en los que la formal libertad de pactos inherente a los contratos se ve condicionada por la realidad de la mejor información y posición de fuerza o de supremacía negociadora en la que se encuentran las entidades financieras cuando la ciudadanía acude para solicitar créditos hipotecarios.

3. Es preciso que las Administraciones Públicas presten cobertura jurídica -a través de Ordenanzas-, técnica –desde las Oficinas de Proyectos– y económica –para las personas más necesitadas– para la instalación de ascensores en inmuebles de 3 o más plantas, carentes de estas instalaciones.

En Andalucía, cientos de miles de personas viven prisioneras en sus viviendas. Basta con que se les dote de ascensor para que las viviendas puedan recibir el calificativo de dignas y adecuadas.

4. Apostar por el patrimonio público de viviendas es hacerlo, en gran medida, por su mantenimiento y conservación. Es lamentable contemplar, una y otra vez, cómo inmuebles de nueva construcción o recientemente rehabilitados, a los pocos años se deterioran, si no en demasiadas ocasiones por un mal uso del inmueble, sí de sus elementos comunes por algunos de los residentes o por la no contribución de sus obligaciones dinerarias al pago de cuotas de las comunidades de propietarios.

Es imprescindible que estos hábitos y comportamientos cambien y que los programas de tutela o acompañamiento social faciliten la normalización de las personas con un perfil de exclusión o de dificultad relacional con el resto de los vecinos y contribuyan al mantenimiento de los inmuebles como personas responsables.

5. Carece de sentido que, una vez adjudicadas las viviendas de promoción pública, cualquiera que sea su tipología, no se controle que efectivamente están ocupadas por sus beneficiarios. Si grave es que los ocupantes no posean título legal –lo que es demasiado frecuente como esta Institución viene denunciando en sus Informes Anuales al Parlamento de Andalucía-, aún lo es más que exista un número importante, aunque indeterminado, de viviendas que no están ocupadas por sus adjudicatarios legales. Se trata de una cuestión escandalosa cuya entidad desconocemos pero sí hemos verificado que los responsables públicos, sobre todo los Ayuntamientos, con frecuencia se desentienden del problema.

6. Es preciso clarificar, es decir ser más transparentes, a la hora de informar a la ciudadanía, de la vigencia y entidad de las ayudas públicas en materia de vivienda. No tiene sentido que miles de ciudadanos estén esperando la concesión de unas ayudas en expedientes no resueltos, cuando la propia Administración conoce ya de antemano que no va a poder otorgar esas ayudas porque no tiene consignación presupuestaria al haber desaparecido ya tales ayudas. La falta de claridad y la creación de expectativas sin fundamento sobre el acceso a las ayudas ha sido, en los últimos tiempos, un hecho escandaloso.

7. Es necesario poner en marcha las ayudas a propietarios y arrendatarios que, temporalmente y por causas sobrevenidas (fallecimiento, grave enfermedad, desplazamiento por razones laborales, etc.), no puedan afrontar el pago de las cuotas del crédito hipotecario o del alquiler, sin perjuicio de prever financiaciones flexibles para el reembolso de estas ayudas.

8. Hay que apostar por la puesta en valor del patrimonio público de viviendas heredado, no solo rehabilitándolo sino reciclando e incluyendo su demolición, si fuera aconsejable, para liberar suelo que permita un mejor aprovechamiento residencial. Para ello, se pueden conveniar, en el marco de los PGOU, con las empresas privadas y los Ayuntamientos los nuevos aprovechamientos con garantía de realojo sin coste de los antiguos propietarios.

9. Es urgente que, de una vez por todas, los poderes públicos pongan en marcha las medidas previstas en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, en coherencia con lo establecido en el artículo 47 y 33 CE, destinadas a garantizar la función social de la propiedad y evitar la especulación.

La creación de patrimonios públicos de suelo de entidad suficiente para incidir en el mercado de solares y facilitar suelo para la construcción de viviendas protegidas, la expropiación forzosa del suelo por incumplimiento de la función social de la propiedad, la enajenación forzosa de solares y edificios sin edificar, etc. son medidas que inexplicablemente no se adopten pese a las previsiones legales existentes para su puesta en marcha.

10. Es necesario vigilar las exigencias de solvencia de las entidades financieras a los solicitantes de préstamos destinados a la adquisición de viviendas protegidas, para que se dote de coherencia a la ejecución de los convenios firmados por tales entidades y la actual Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

No tiene sentido que se anuncie la disponibilidad de enormes cantidades destinadas a la financiación de la adquisición de viviendas protegidas y, posteriormente, pese a cumplir los solicitantes con las exigencias de solvencia que determina la normativa de viviendas protegidas en lo que concierne al porcentaje máximo de ingresos que se puede destinar a la adquisición de la vivienda, no se concedan una y otra vez tales préstamos.

11. Los poderes públicos no pueden mirar para otro lado, ante la creciente demanda de las personas

"sin techo", de albergues u otros alojamientos temporales, destinados a facilitar un lugar donde poder alojarse estas personas.

Se trata de una necesidad que es importante atender y que cada vez va a revestir mayor entidad. La respuesta no puede ser el abandono a su suerte de estas personas, tan necesitadas de protección.

DERECHO A LA CULTURA. SOBRE LAS PARADOJAS DE LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO

La tutela de los bienes que conforman nuestro patrimonio histórico no es consecuencia únicamente de las disposiciones contenidas en la normativa estrictamente patrimonial o cultural, sino que en la misma confluyen también otros ordenamientos jurídicos sectoriales, con especial incidencia del ordenamiento urbanístico. Del mismo modo, la persecución judicial de las actuaciones atentatorias contra nuestro patrimonio histórico no es únicamente responsabilidad de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, sino que recae igualmente sobre otros órdenes jurisdiccionales, en particular sobre el orden penal.

Sin embargo, esta concurrencia competencial de diferentes ordenamientos y jurisdicciones no supone necesariamente un plus de protección que garantice la indemnidad de los bienes patrimoniales frente a cualquier posible acción atentatoria contra los mismos. De hecho, en determinadas circunstancias, las limitaciones para la protección de los bienes integrantes del patrimonio histórico andaluz pueden derivarse de una deficiente articulación entre los distintos ordenamientos jurídicos llamados a ejercer una labor de tutela sobre los bienes patrimoniales.

En efecto, la protección de los bienes patrimoniales viene asentándose en nuestro país desde hace mucho tiempo sobre tres órdenes jurídicos independientes que actúan de una forma complementaria cuando ejercen su labor tuitiva sobre el patrimonio: la legislación patrimonial, la legislación urbanística y la legislación penal.

a) De la protección en la legislación patrimonial

La tutela jurídica de los bienes patrimoniales en la normativa específica para esta categoría de bienes ha venido estando constituida durante muchos años por la concurrencia de una norma estatal –la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español– y una normativa autonómica –la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía–, a la que ha venido a sustituir la vigente Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

Las dos normas que han estado tutelando el patrimonio histórico andaluz hasta la entrada en vigor de la Ley 14/2007 participan de unos criterios comunes en relación a la protección de los bienes integrantes del patrimonio histórico, que se concretan, en primer lugar, en una definición amplia del concepto de patrimonio histórico (artículo 1.2. de la Ley 16/1985 y artículo 2.1. de la Ley 1/1991) comprensiva de una multiplicidad de bienes, tipologías y categorías de bienes con un especial valor o interés histórico, artístico, paleontológico, arqueológico, etnológico (o etnográfico), documental, bibliográfico, científico o técnico, que por su propia amplitud descriptiva y enunciativa extiende con carácter general el manto protector de la legislación patrimonial a un extenso número de bienes.

Sin embargo, cuando descendemos a un nivel de mayor concreción dentro del régimen protector que las normas articulan para los bienes patrimoniales comprobamos que ambas normas, estatal y autonómica, reservan sus disposiciones con mayor carga tuitiva para aquellos bienes que, por su especial relevancia, cuentan con un régimen específico de tutela concretado en una declaración formal de Bien de Interés Cultural y/o en la inclusión del bien en algún tipo de inventario o catálogo.

Esta protección reforzada que la legislación patrimonial otorga a los bienes objeto de declaración o catalogación tiene especial incidencia en relación con la tipificación de las infracciones y las sanciones en materia patrimonial, por cuanto las conductas tipificadas como infracción resultan ser mayoritariamente aquellas que afectan a bienes objeto de declaración o catalogación, dejando exentas de reproche aquellas conductas que, aun siendo causa de un daño patrimonial, recaigan sobre un bien desprovisto de la protección reforzada que brinda su declaración como BIC o su inclusión en el Catálogo.

En efecto, si analizamos lo dispuesto en el título IX de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, artículos 75 a 79, titulado «de las infracciones administrativas y sus sanciones», comprobaremos que únicamente resultan tipificadas como infracciones aquellas conductas que, resultando dañosas para el patrimonio histórico o suponiendo el incumplimiento de alguna de las normas que regulan el mismo, afecten a bienes objeto de una especial protección por su declaración como Bienes de Interés Cultural o su inclusión en el Inventario General.

De igual modo, el título XII de la Ley 1/1991, de Patrimonio Histórico de Andalucía, «infracciones administrativas y sus sanciones», que comprende los artículos 109 a 121, reservaba su reproche para aquellas «acciones u omisiones que supongan incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley o lleven aparejado daño en los bienes culturales», siempre y cuando afectasen a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

Como puede verse, la tutela administrativa no alcanza en las dos leyes analizadas a aquellos bienes que no han sido objeto de una declaración formal de relevancia cultural, por más que los mismos atesoren valores que los harían merecedores de tal

declaración. En este sentido, lo relevante no es el valor cultural del bien sino el hecho contingente de haber sido objeto de una declaración formal que lo incorpore oficialmente al acervo cultural especialmente tutelado.

Esta conclusión cambia cuando analizamos la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía, que ha venido a sustituir a la Ley 1/1991, y que incluye entre las infracciones tipificadas como graves en su artículo 109 la siguiente conducta:

«n. La destrucción de restos arqueológicos o paleontológicos que no se hallen inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, así como la destrucción de los yacimientos que ***no*** se hallen inscritos en el mismo que suponga una pérdida de información irreparable.»

Como podemos comprobar, con arreglo a esta nueva ordenación patrimonial una conducta dañosa para al patrimonio histórico andaluz si puede, en principio, ser objeto de reproche administrativo aunque el bien no se encuentre inscrito en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz., lo que supone un cambio de gran relevancia dentro del ámbito la tutela administrativa del patrimonio histórico.

b) De la protección en la legislación urbanística

Con independencia de la protección que otorga la legislación patrimonial a los bienes declarados BIC o incluidos en un Catálogo o Inventario, los bienes patrimoniales también pueden encontrar amparada su integridad por las determinaciones de la ordenación urbanística vigente en el territorio sobre el que se asientan.

Una ordenación, que puede llegar a extender su manto protector incluso a bienes que no gocen de la tutela derivada de su condición de BIC o de su inclusión en los Catálogos o Inventarios elaborados por la Administración Cultural, como ocurre especialmente con aquellos bienes identificados como integrantes del patrimonio histórico que se recogerán necesariamente en los catálogos urbanísticos a que se refiere el artículo 29 de la vigente Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía, y que se integrarán necesariamente en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que se aprueben.

La ordenación urbanística puede y debe establecer un régimen especial para aquellas actuaciones que afecten a bienes o suelos que cuenten con una especial protección por sus valores patrimoniales, lo que normalmente se traduce en el establecimiento de regímenes especiales de clasificación y calificación del suelo que limitan las afecciones urbanísticas sobre el terreno y someten a especiales cautelas las intervenciones urbanizadoras.

c) De la protección en la legislación penal

El Código Penal vigente, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, dedica el Capítulo II del título XVI, artículos 321 a 324, a regular los delitos sobre el patrimonio histórico.

De estos preceptos nos interesa detenernos especialmente en los artículos 323 y 324, puesto que el artículo 321 se refiere exclusivamente a «edificios singularmente protegidos» y el artículo 322 recoge los delitos de funcionarios públicos o autoridades relacionados con el «derribo o alteración de edificios singularmente protegidos». Los artículos citados preceptúan lo siguiente:

«Artículo 323.

Será castigado con la pena de prisión de uno a tres años y multa de doce a veinticuatro meses el que cause daños en un archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental, así como en yacimientos arqueológicos.

En este caso, los Jueces o Tribunales podrán ordenar, a cargo del autor del daño, la adopción de medidas encaminadas a restaurar, en lo posible, el bien dañado.

Artículo 324.

El que por imprudencia grave cause daños, en cuantía superior a 400 euros, en un archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o en bienes de valor artístico, histórico, cultural, científico o monumental, así como en yacimientos arqueológicos, será castigado con la pena de multa de tres a 18 meses, atendiendo a la importancia de los mismos.»

Como puede observarse, ambos preceptos tipifican un delito de daños contra el patrimonio, refiriéndose el artículo 323 a los daños dolosos y el artículo 324 a los daños causados por imprudencia grave.

La expresa mención a los yacimientos arqueológicos en los preceptos citados implica la extensión a esta categoría de bienes de la protección punitiva representada por el Código Penal, de tal forma que podrán ser castigados todos los supuestos de daños a un yacimiento cometidos interviniendo dolo, cualquiera que sea la cuantía del citado daño, y los daños imprudentes cuando su cuantía supere los 400 €.

Por tanto, para determinar si alguno de estos preceptos puede ser aplicado a un supuesto de atentado contra un bien patrimonial como pueda ser un yacimiento arqueológico, deberíamos acreditar primero que se ha producido efectivamente un daño al yacimiento, cuantificar la importancia del daño producido y dilucidar si la acción dañosa se produjo de forma dolosa o culposa.

En cuanto a la determinación de si intervino dolo o imprudencia grave en la comisión del daño, debemos

señalar que la misma dependerá en gran medida del grado de conocimiento que los autores tuvieran sobre la existencia en la zona de un bien patrimonial protegido, en este caso un yacimiento arqueológico.

Si se pudiera acreditar tal conocimiento previo habría que concluir que estamos ante un supuesto de daño doloso. En el caso de que no resultase acreditado tal conocimiento, el daño producido únicamente sería penalmente perseguible si se pudiese acreditar que los autores produjeron el mismo interviniendo imprudencia grave y siempre que el daño se evaluase en más de 400 €.

La existencia de dolo no exige necesariamente acreditar un perfecto conocimiento por parte del autor de que su acción dañosa está recayendo sobre un bien patrimonial especialmente protegido, ya que la jurisprudencia penal en materia de delitos contra el patrimonio ha venido acuñando un criterio que posibilitaría la imputación en supuestos de daños contra bienes que no están singularmente protegidos en virtud de una declaración formal. Este criterio es el de la denominada "*conciencia de relevancia*" y se aplicaría en aquellos supuestos en que fuera posible demostrar que el autor del daño era consciente de que el bien afectado por su conducta tenía una relevancia patrimonial.

A modo de conclusión y recapitulando lo expuesto, debemos decir que la regulación que ha estado vigente en la legislación patrimonial andaluza y española hasta la promulgación de la Ley 14/2007 determinaba que la conducta dañosa no pudiese ser objeto de sanción en sede administrativa cuando no afectase a un bien singularmente protegido y, sin embargo, sí pudiese ser perseguida penalmente por implicar un daño a un bien patrimonial, mediando dolo o culpa.

Actualmente, con la aprobación de la Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía, la situación ha experimentado un cierto cambio ya que, como señalábamos anteriormente, incluye entre las infracciones tipificadas como graves en su artículo 109 la siguiente conducta:

«n) La destrucción de restos arqueológicos o paleontológicos que no se hallen inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, así como la destrucción de los yacimientos que no se hallen inscritos en el mismo que suponga una pérdida de información irreparable.»

Esto abre la puerta a la intervención sancionadora de la Administración cultural en supuestos de daños a yacimientos arqueológicos, aun cuando los mismos no gocen de protección singular.

Así las cosas, puede darse la paradoja de que una conducta ilícita que provoque daños a un bien del patrimonio histórico pueda llegar a ser sancionable tanto en sede penal como en sede administrativa. Una paradoja, que puede resultar aún mayor al resultar una misma conducta tipificada administrativa y penalmente, sin un criterio diferenciador claro y con la particularidad de que en ocasiones la sanción penalmente prevista resulte más benigna que la contemplada administrativamente.

Una paradoja que no sería tal, si la exclusividad penal en el reproche a la conducta obedeciera a la especial gravedad que presenta dicha conducta, ya fuese por la importancia del daño producido o por la especial relevancia del bien afectado.

Una ordenación lógica del régimen sancionador en materia patrimonial parece que debería reservar al ámbito penal aquellas conductas más graves, tanto por la magnitud de su resultado dañoso, como por la relevancia del bien afectado, dejando al ámbito administrativo la sanción de aquellas conductas menos graves, ya sea por el escaso valor del daño ocasionado o por afectar a bienes que, formando parte del patrimonio histórico, no cuenten con una relevancia patrimonial singular.

A este respecto, parece que resultaría deseable que se acometieran las reformas necesarias para articular más adecuadamente los regímenes sancionadores penales y administrativos en materia patrimonial.

EL DERECHO A LA PROTECCIÓN A LA SALUD: EL DERECHO A UNA MUERTE DIGNA

En este apartado del informe usualmente nos referimos a cuestiones que por su relevancia merecen una especial llamada de atención sobre las mismas, así como una consideración singularizada, que promueva la reflexión en torno a ellas.

Este año hemos querido significar las incidencias en cuanto a la efectiva materialización de un conjunto de derechos, que se caracterizan por su ejercicio en la última etapa de la vida, lo que se ha venido en denominar "proceso de muerte". Estas cuestiones han sido objeto de regulación reciente por obra de la Ley andaluza 2/2010, de 8 de abril, aunque algunos ya venían recogidos con carácter general en normas anteriores (singularmente la autonomía de la voluntad y la voluntad vital anticipada), y otros no son sino manifestaciones del derecho de los ciudadanos al respeto a su dignidad en el ámbito sanitario, el cual tiene presencia constante en los catálogos de derechos que incorporan las leyes generales en esta materia (Ley General de Sanidad y Ley de Salud de Andalucía).

Las iniciativas que se han promovido para llevar a cabo la regulación de los derechos de las personas en el proceso de muerte, han generado desde siempre un singular debate, con posiciones encontradas.

Los precedentes que en este ámbito se han producido, la necesidad de otorgar un soporte legal a lo que ha venido siendo una práctica habitual de los

profesionales sanitarios, y la garantía de la prevalencia de la voluntad del paciente, han llevado a que nuestra Comunidad Autónoma se convierta en pionera de la elaboración normativa en este ámbito, con la promulgación de la Ley 2/2010, de 8 de abril, antes citada, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de muerte, aunque también nos constan intentos reguladores de otras Comunidades, y fundamentalmente en el ámbito estatal, que aún no se han materializado.

Junto a la consagración del derecho a decidir del paciente, que no es sino la traslación a este ámbito del principio de su autonomía, y la posibilidad de que el mismo se consagre en una expresión anticipada de sus deseos, la cual se registra a fin de que sea consultada en el momento en el que el declarante no tenga capacidad de discernir; se recogen toda una serie de aspectos que tratan de asegurar que la última etapa de la vida y el momento del fallecimiento se rodeen de la máxima atención por parte de los dispositivos sanitarios, garantizando la asistencia al paciente y sus familiares o cuidadores en múltiples aspectos, el control del dolor, y la intimidad y acompañamiento, cuando el desenlace se produce en régimen de hospitalización.

Todos estos aspectos se insertan en el ámbito de lo que hemos denominado “humanización de la asistencia”, cuya instauración venimos demandando desde hace tiempo en todos los centros asistenciales, fundamentalmente en los hospitalarios, y con más intensidad si cabe en el área de urgencias, y que se traduce en una atención particularizada de las circunstancias individuales de los usuarios.

Ciertamente el tiempo de andadura de la Ley aludida es escaso, pero no por ello insuficiente para constatar que sus previsiones resultan incumplidas en muchos casos, y que en la actualidad los hospitales no reúnen condiciones funcionales y fundamentalmente materiales, para poder satisfacer sus requerimientos.

Como muestra de ello, durante el pasado ejercicio recibimos diversas quejas en las que, al margen de la atención sanitaria considerada desde una perspectiva estrictamente técnica, la intención que animaba a los reclamantes era poner de manifiesto el malestar, y singularmente la amargura por las condiciones en que se habían desarrollado las últimas horas de vida de sus familiares en el entorno hospitalario, y más concretamente en el de los servicios de urgencia de dichos centros.

En estos supuestos los pacientes venían siendo atendidos por la estructura de cuidados paliativos en sus propios domicilios, pero en unos casos se presentaron crisis de necesidad (en terminología del Proceso Asistencial Integrado de Cuidados Paliativos), que motivaron el traslado al hospital para la resolución de las mismas o la práctica de pruebas, y en otros se optó definitivamente por este medio para facilitar el fallecimiento, cuando las complicaciones aparecidas, en opinión de los profesionales, no permitían garantizar el control de la situación.

Resultan ilustrativas las manifestaciones de los familiares de estos pacientes, según las cuales la experiencia hospitalaria de sus últimos días había arruinado totalmente los esfuerzos que se venían realizando desde tiempo atrás en orden a sus cuidados, y ello a pesar de que el plazo de duración de aquella no excede en todos los casos de unas cuantas horas.

El Proceso Asistencial Integrado de Cuidados Paliativos más arriba referido, diseña un panorama complejo de relaciones entre los distintos dispositivos que intervienen en la atención de los pacientes en situación terminal, en función de la complejidad asistencial de los mismos, con el objetivo puesto en la garantía de la continuidad asistencial.

El sistema sin embargo hace crisis por el obligado transcurrir de los pacientes por el itinerario asistencial de los servicios de urgencia hospitalarios, cuando son derivados a dichos centros. Teóricamente cuando estos pacientes son trasladados a los hospitales, habitualmente en medios de transporte sanitario de los dispositivos de cuidados críticos y urgencia, o de emergencias sanitarias; deberían ser inmediatamente clasificados para la asignación urgente del recurso oportuno.

Esta premisa sin embargo ha resultado sistemáticamente incumplida en los supuestos que hemos analizado, en los que la coordinación entre los equipos de atención a domicilio, y las unidades de cuidados paliativos hospitalarios, se limitan a contactos interpersonales en forma de llamadas telefónicas, que se resuelven en función de las circunstancias, impidiendo el “rescate” de estos pacientes del circuito normalizado de urgencias, y la aplicación de la priorización y la atención que precisan.

Así, en una de las tres quejas que hemos conocido el pasado ejercicio en las cuales esta Institución ha emitido Resolución, el paciente fue enviado al hospital para hacerse un TAC porque había perdido el habla, pero pasó un día entero en un pasillo de urgencias sin que llegaran a practicárselo, y se demoró por horas su regreso al domicilio porque no había ambulancias disponibles, y allí falleció al día siguiente. En los otros dos casos los pacientes fueron ingresados en observación de urgencias, donde uno falleció, y otro pasó su última noche consciente antes de ser derivado a un hospital concertado, en el que sobrevivió un día más, transcurriendo el tiempo en dicho dispositivo sin acompañamiento de sus familiares, que fueron expresamente impedidos de acceder al mismo, más que en los escasos momentos regulados de visita.

La falta de acompañamiento de sus familiares en este último trance, es vivida por los interesados en las quejas con profundo dolor, y justificada por los centros hospitalarios con las consabidas alusiones a la sobrecarga asistencial. Ciertamente, tal y como se regula el derecho de acompañamiento en la Ley de Derechos y Garantías de la dignidad de la persona en el proceso de muerte, el ejercicio del mismo debe compatibilizarse con las medidas sanitarias para ofrecer una atención sanitaria de calidad a los pacientes, pero ni la sobrecarga asistencial ni la escasez de espacios pueden esgrimirse genéricamente para impedir el ejercicio de un derecho que resulta perfectamente exigible, de manera que las limitaciones para su ejercicio deben ser absolutamente excepcionales, aparte de quedar debidamente justificadas.

Es más, aunque desde esta Institución consideramos que el derecho de acompañamiento por los familiares deriva directamente del derecho a la dignidad del paciente, por lo que estimamos que ya hace mucho tiempo que está instaurado en nuestro Ordenamiento Jurídico, ya antes de la promulgación de la Ley 2/2010, de 8 de abril, la Administración Sanitaria Andaluza dictó una Resolución de 15.5.2009, de Garantía para la opción de acompañamiento de pacientes especialmente vulnerables con necesidad de atención sanitaria en centros hospitalarios, cuyo objetivo es garantizar el acompañamiento de los pacientes especialmente vulnerables que necesitan asistencia sanitaria, diagnóstica, o terapéutica, durante su estancia en un centro hospitalario de forma permanente durante las 24 horas del día.

Con esto no queremos significar que desde esta Institución desconozcamos la realidad material de la mayoría de los hospitales del Sistema Sanitario Público Andaluz en lo que a este aspecto se refiere. No en vano llevamos mucho tiempo preguntando en nuestras resoluciones, dónde deberían quedar emplazados en el área de urgencias los pacientes en situación de agonía, y qué procedimientos tendrían que instrumentarse para garantizar una muerte digna en este ámbito.

Por lo pronto pensamos que la situación de partida de los pacientes que se encuentran en situación terminal, revela un singular desvalimiento que hace aconsejable una recepción y un acompañamiento singularizado de los mismos por el proceso asistencial en urgencias, a través del diseño de un circuito específico, en el cual se potencie el aspecto de cuidados, y se eliminen los pasos intermedios cuando la situación se ha evaluado y el traslado se ha gestionado desde los medios convencionales o avanzados para la atención de cuidados paliativos.

Al mismo tiempo urge que den frutos los grupos de trabajo constituidos en los hospitales para adoptar las medidas que posibiliten el ejercicio de los derechos previstos en la normativa vigente para los usuarios en el proceso de muerte, y que se desechen impedimentos genéricos, a la par que habituales en la dinámica de trabajo de los servicios de urgencia hospitalarios, para negar el acompañamiento por los familiares en los últimos momentos.

En definitiva pensamos que la anhelada continuidad asistencial y la salvaguarda de los derechos de los pacientes que venimos invocando para la última etapa de su vida, no puede quedar supeditada a la casuística, la voluntad de los profesionales o las circunstancias del momento, sino que debe ser el resultado de una estrategia de coordinación debidamente planificada y una disposición de medios específicamente destinados a este fin.

EL DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL: SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE DEPENDENCIA

INTRODUCCIÓN

Resulta recurrente que buena parte del debate público en la actualidad, en base a la persistencia de la crisis económica en la que estamos inmersos, gire alrededor de la sostenibilidad de la economía de los países de nuestro entorno europeo, crisis agravada en el caso de España por la idiosincrasia de nuestro tejido productivo, tan subsidiario del sector inmobiliario en declive, y lo que es peor, crisis reagudizada en el pasado año con ocasión de los elevados tipos de interés que el Estado se ve obligado a pagar ante su necesidad de financiar buena parte del gasto público acudiendo a la emisión de deuda pública en los mercados de capitales internacionales. En suma, desde distintos foros se reitera todo tipo de mensajes relativos a la insostenibilidad de nuestra economía, de su déficit insostenible, de su deuda pública insostenible, etc.

No es casual que las distintas estrategias gubernamentales de España y de la Unión Europea giren alrededor de este vocablo y que las iniciativas legislativas más importantes del año 2011 hayan sido la reforma constitucional sobre el establecimiento de un límite constitucional al déficit público y la denominada Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011, de 4 de marzo), norma que impone este patrón de crecimiento como elemento conciliador del desarrollo económico, social y ambiental en orden a favorecer la economía, el empleo, la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

Sin duda se habla de sostenibilidad de la economía porque muy probablemente la situación española resulta insostenible en sus actuales parámetros de crecimiento y creación de empleo, gasto y déficit público, sin que pueda afirmarse que estemos saliendo de esta fase de estancamiento o agravamiento en la actualidad para tranquilidad de los mercados y de nuestro actual nivel de Estado de Bienestar.

El escenario que ofrece la economía y finanzas públicas de España no puede ser más desolador: En el 2010 el déficit alcanzó la cifra del 9% del PIB (un 11% el año anterior) y el nuevo Gobierno afirma que alcanza al 8% al cierre del 2011 (frente al 6% que databa el Gobierno saliente). Cifras muy lejanas de las marcadas por el Pacto de Estabilidad Europeo, que fija un máximo del 3% para el 2013.

Respecto a la deuda pública, esta continúa su progresión (superando el 60% del PIB en 2010 y el 70% en el 2011), cada vez con mayores dificultades para colocar estas emisiones y con elevados tipos de interés que imponen los mercados de capitales.

Este sintetizado contexto viene a demostrarnos que el actual Estado de Bienestar se está manteniendo en buena parte con un crédito caro, lo que conlleva que se hipotecando el del futuro. Solo un crecimiento mínimo de la economía podrá garantizar los pagos de estas amortizaciones e intereses, que el estancamiento del momento lo impide.

Y estos son los datos macroeconómicos, pues el dato humano del desempleo resulta aún peor, nada menos que una tasa superior al 20%, que en cifras se traduce en unos 5 millones de parados, la mayoría proveniente del sector de la construcción, un colectivo con un difícil pronóstico de reinserción laboral por su específica y baja cualificación y la paralización sine die de este sector productivo.

En los distintos foros se pone énfasis sobre la necesaria sostenibilidad de la economía y el sector público, especialmente sobre aquellas parcelas de la acción pública que representan una parte sustancial e incrementalista del gasto público, del que puede ser un buen exponente el gasto sanitario del Sistema Nacional de Salud, objeto actualmente de distintas medidas de contención y ajuste.

No ha podido estar ajena a esta dinámica el denominado Sistema de Atención a la Autonomía y Dependencia (SAAD). La Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia de diciembre de 2006 (Ley de Dependencia) constituye el último exponente del avance del Estado del Bienestar en España, norma que se convierte en el aglutinante imprescindible del cuarto pilar de este modelo (junto a la educación, salud y pensiones) y que ha tenido la fortuna (¿o quizás hay que decir infortunio?) de ver la luz con inmediata anterioridad al estallido de la crisis económica iniciada en 2008, pues a nadie escapa que esta iniciativa legislativa, caso de haberse planteado en este convulso periodo, o bien hubiera quedado “aparcada” o bien su aplicación lo habría sido con un determinado periodo de carencia (vacatio legis) o un más dilatado periodo progresivo de implementación más allá del 2015 que establece dicha ley.

La financiación y sostenibilidad de la ley de dependencia es uno de los aspectos más controvertidos, tanto a lo largo de la gestación de la iniciativa legislativa como a lo largo de estos cincos años de vigencia de la misma. Desde un principio el Gobierno y los legisladores circunscribieron su éxito a la conexión con el sistema de financiación que sobre ella se adoptase, más no barruntaron que otro elemento se incorporaría: la dificultad de mantener la financiación de esta ley en un contexto de grave crisis económica, minoración drástica de los ingresos públicos, contracción presupuestaria y déficit público.

Como sabemos, nuestro sistema de atención a la dependencia anterior a la citada ley adolecía de las insuficiencias propias de un sistema de ayudas, que solo en los casos de rentas muy bajas, inferiores al salario mínimo interprofesional, podían llegar a ser objeto de una determinada y limitada atención, atención más cercana a la discrecionalidad de la beneficencia que al derecho subjetivo con que actualmente se configura en la vigente Ley de Dependencia.

Una constante a lo largo de la gestación de la referida ley fue el debate relativo al modelo de financiación de la dependencia, debate que prácticamente giró sobre la dicotomía de si debía articularse sobre un modelo no contributivo o de financiación por vía de impuestos (similar al actual del sistema sanitario público) o de un modelo contributivo por vía de cotizaciones sociales (similar al actual de las pensiones de la Seguridad Social), quedando relegados otros modelos mixtos o diferenciados de los anteriores.

Ambos sistemas ofrecen ventajas e inconvenientes que en sus planteamientos se destacaban: la financiación impositiva conlleva su universalidad y una mayor solidaridad, pero une su suerte a la evolución de los ingresos públicos, y por contra, el sistema de seguridad social garantiza mejor su viabilidad, pudiendo adquirir la nota de universalidad vía transferencias del Estado para los casos de carencias o insuficiencias de cotizaciones (como sucede con las pensiones no contributivas en el sistema de Seguridad Social).

Ambos modelos coexisten en el espacio europeo: el de universalidad y financiación impositiva en los países nórdicos y el de seguridad social en el ámbito continental (Alemania y Francia entre otros), si bien con caracteres mixtos entre cotizaciones sociales e impuestos a la vez que la participación de los beneficiarios vía copago.

Frente a este dual marco otros países ofrecen modelos “sui generis", como son el modelo liberal-asistencial inglés y el modelo familiar-asistencial de los países mediterráneos, propio de los casos de España e Italia, pudiendo considerarse el actual modelo español –aún en fase de implementación– como un modelo en transición hacia los referentes centroeuropeos, dado su carácter mixto de cofinanciación pública (impositiva) y privada del usuario mediante copago en los servicios.

La actual situación se explica en buena parte con un par de significativos datos: uno de corte negativo, relativo al equivocado punto de partida a la hora de afrontar la iniciativa legislativa, y otro positivo, sobre el papel integrador y de consenso que ha jugado el Consejo Territorial del SAAD creado por dicha Ley.

El punto de partida distante de la realidad se evidencia en dos aspectos:

1.º La alteración sustancial de las previsiones de beneficiarios/as y financieras del Libro Blanco de la Dependencia (2004) y de la propia Ley de Dependencia (2006).

Un solo dato basta para evidenciar la desviación de las previsiones del Libro Blanco que sirvió de base y fundamento a la aprobación de la Ley de la Dependencia: tan solo el número de personas grandes dependientes reconocidas hasta el momento duplican y triplican las previsiones realizadas en el Libro Blanco, y no olvidemos que en función de este colectivo "diana" se realizaron las previsiones financieras del sistema.

Sólo en Andalucía el número de "grandes dependientes" con Grado III reconocido hasta el momento superan los 100.000, cuando las previsiones del Libro Blanco los situaba en la horquilla 36.000-42.000.

Por otro lado la gestación de la ley (con tramitación administrativa en el 2004-2005 y parlamentaria en el 2006) y sus primeros pasos de implantación (2007) se desenvolvieron en un contexto de bonanza económica y superávit del presupuesto público, situación que se trastocaría de inmediato a las antípodas con la crisis económica y déficit presupuestario iniciado a comienzos del 2008 y que actualmente, tras mantenerse e incluso agravarse en estos cuatro años, muestra un futuro inmediato preocupante. Este escenario nunca estuvo en la mente de los legisladores, que de otra manera probablemente hubiera tenido su traslación en el contenido de la ley.

2.º Inversión de los principios la Ley respecto a la realidad.

La Ley de la Dependencia establece entre sus objetivos el de mejorar la atención a la persona dependiente a través del reconocimiento de las situaciones de dependencia y de la prioridad de los servicios sobre las prestaciones económicas. Sin embargo, desde un principio la puesta en práctica de la ley ha impuesto, una vez más, la realidad, en la que las prestaciones económicas aparece como la opción predominante, tanto a nivel nacional como en Andalucía, lo que en parte se explica por diversos motivos: primero por la insuficiencia de los dispositivos que conforma el Catálogo de Servicios; por otro, las preferencias legítimas de los afectados y de los familiares en este contexto de crisis de la economía familia; y por último la voluntad política de las Autonomías de primar las prestaciones económicas sobre los servicios por el mayor coste de estos últimos, especialmente en relación a los servicios residenciales.

En cuanto al papel integrador y de cohesión social que ha jugado el Consejo Territorial del SAAD creado por la misma ley, hay que señalar que hasta su entrada en vigor los distintos programas y ayudas a la dependencia se abordaban por las distintas Autonomías con la diversidad con que se nos muestra cada uno de sus sistemas de servicios sociales: una crónica insuficiencia financiera, carencia de un modelo de referencia y, por consiguiente, ausencia en este pilar de un elemento de cohesión social que reforzara los distintos subsistemas del Sistema de Protección Social (educación, salud y pensiones).

La puesta en escena de esta ley, aparte de los consabidos parabienes de la misma –principalmente la introducción de un derecho subjetivo en un espacio antes dominado por la discrecionalidad administrativa y los límites presupuestarios– ha supuesto la introducción de un potente elemento de integración social, y lo hace, como sabemos, con la garantía de la financiación pública vía impuestos.

Por otro lado, también ha introducido un elemento de racionalidad al sistema desestructurado que suponía el anterior de 17 sistemas de servicios sociales. La vertebración del sistema de la Dependencia, como núcleo duro y central de los sistemas de servicios sociales autonómicos, va más allá del mismo, y sus efectos se están haciendo notar positivamente en los servicios sociales comunitarios dependientes de las entidades locales, que como sabemos participan activamente no solo en el proceso del reconocimiento de la situación de dependencia y de elaboración de los programas individuales de atención, sino que también asumen responsabilidad en la gestión de determinados servicios como es el de ayuda a domicilio.

Los continuos y relevantes problemas que ha venido poniendo de manifiesto el desarrollo de la ley de Dependencia (demoras en los procedimientos administrativos, insuficiencias de la financiación en el contexto de crisis, discrepancias sobre los criterios de reparto de los créditos, etc.) han dejado de lado un aspecto a destacar, que no es otro que el del importante papel que viene desarrollando el Consejo Territorial del Sistema previsto en la misma, órgano que tiene sus equivalentes en otros ámbitos de la acción pública (Consejos Territoriales del Sistema Nacional de Salud, Consejo de Política Fiscal y Financiera, etc.) cuyo protagonismo explica buena parte el razonable desarrollo del SAAD. Presidido/a por el Ministro/a del ramo, y con la representación paritaria de la Administración estatal y autonómica, adopta los acuerdos por mayorías simples y dobles mayorías de ambos estamentos para las cuestiones más relevantes. Por encina de las polémicas que suelen rodear este tipo de órganos paritarios, al que

no son ajenos ni siquiera los órganos constitucionales, las asimetrías que se vienen dando entre el Estado y las Autonomías y estas últimas entre sí se viene solventando con un alto grado de consenso, como lo demuestra los múltiples acuerdos adoptados en su seno sobre los aspectos nucleares del sistema.

EL MODELO DE LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA

La Ley de Dependencia establece un modelo de financiación dual: por un lado establece un compromiso de financiación pública a través de la colaboración financiera entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y, por otro, la financiación privada derivada de la participación de los usuarios en el pago de los servicios (copago).

a) La financiación pública

Aunque la Administración estatal y la autonómica cofinancian el sistema, esta última asume la gestión del sistema y transfiere a las Corporaciones locales los recursos cuya competencia en la gestión les corresponda (como puede ser el caso del servicio de ayuda a domicilio).

La Ley de Dependencia reserva al Estado la responsabilidad de financiar el sistema, garantizando el nivel mínimo del derecho subjetivo a través de la transferencia financiera de su importe (que fija anualmente en una cantidad fija para cada beneficiario en función del grado y nivel reconocido), importe que gestiona la Comunidad Autónoma atendiendo a las necesidades de cada beneficiario.

Junto a este nivel mínimo de exclusiva financiación estatal, la ley establece la posibilidad de un nivel conveniado o acordado adicional al anterior, de financiación paritaria conforme a unos determinados y complejos criterios fijados por el Consejo Territorial que se articulan a través de unos fondos generales y adicionales por las cuantías que acuerden voluntariamente ambos entes territoriales.

Finalmente la ley establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas mejoren los dos niveles anteriores a través de un nivel adicional con cargo exclusivo a sus presupuestos, correspondiendo a estas determinar las prestaciones y servicios a incluir en este nivel.

b) La financiación privada

Siguiendo la tradición asentada en los servicios sociales precedentes, la financiación privada a través de la participación de los usuarios en el sistema se incorpora a la ley como una de sus señas, por lo que el modelo de financiación queda diseñado como de corresponsabilidad público-privada. En suma, la Ley de Dependencia garantiza la universalidad de las prestaciones y servicios, más no el de la gratuidad de los mismos, sin perjuicio de que esta posibilidad pueda ser de aplicación a los niveles de renta que no superen un determinado umbral.

Esta corresponsabilidad en la financiación, no extraña en el ámbito de los servicios sociales como tampoco en el sistema sanitario público (como es el establecido respecto al gasto farmacéutico).

El problema en este apartado viene dado en que frente a la uniformidad en el tratamiento de la financiación pública (dejando a un lado la correspondiente al nivel adicional que puede justificar la asimetría autonómica en este aspecto), la financiación privada nos sitúa en un escenario de taifas, por la existencia de 17 sistemas de copago en constante evolución, pues cada servicio y territorio existe un copago diferente que, a su vez, efecto que se multiplica si estamos ante servicios que se prestan por las Entidades locales sin unos criterios unificadores impuestos desde la Autonomía.

El copago establecido en la Ley de Dependencia se articula a través de dos mecanismos:

a) Reducción de las prestaciones económicas, fundamentalmente la prestación económica para cuidados familiares, que en función de la renta disponible del beneficiario reduce una media del 13% (del 21% y del 3% en las prestaciones económicas vinculadas al servicio y en la de asistencia personal, respectivamente) respecto a las cuantías máximas fijadas anualmente por el Gobierno.

b) Copago de los servicios (residenciales, centro de día, ayuda a domicilio y teleasistencia).

El copago se establece en función de la capacidad económica del beneficiario y esta se determina, a su vez, en función de su renta y patrimonio. Como renta personal se toma la mitad de la suma de los ingresos de ambos miembros de la pareja –teniendo en consideración el número de miembros que estén a su cargo– y como patrimonio se hace una imputación de rendimientos modulados en función de la edad (1%, 3% o 5% si el beneficiario tiene menos de 35 años, entre 35 y 65 años o más de 65 años respectivamente).

Los distintos niveles de renta en función del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) escalonan los porcentajes de aportación de los usuarios de estos servicios, porcentajes diferentes según el tipo de servicio de que se trate.

Distintos estudios vienen a concluir que el copago de los usuarios al sistema representa actualmente alrededor del 10% del coste del SAAD (unos 770 millones de euros en el 2010).

LA FINANCIACIÓN Y LOS COSTES DEL SISTEMA

Como sabemos, actualmente la información administrativa que permite analizar estos parámetros no es otra que la que se deduce de los presupuestos públicos en cuanto a la financiación, y del Sistema de

Información del SAAD que suministra el IMSERSO (solicitudes, dictámenes, personas beneficiarias, prestaciones económicas, servicios, etc.), respecto a los costes del mismo, parámetros que dan una idea del limitado punto de partida a la hora de intentar evaluar el coste-financiación del sistema. Una estimación aproximada exigiría contar además con una contabilidad analítica separada para cada Autonomía, que nos desglosara los costes de la dependencia del coste del resto de los servicios sociales en que se integra aquélla, así como incorporar los costes imputables a las Corporaciones locales, que también participan desigualmente en la financiación y costes del sistema.

En cuanto a los ingresos, como punto de partida hay que decir que la aplicación de la Ley de Dependencia ha supuesto un incremento de la financiación autonómica toda vez que si una persona dependiente con anterioridad a la misma era atendida en un servicio residencial, ahora la Autonomía recibe para esta atención la aportación estatal del nivel mínimo así como la totalidad de las prestaciones económicas que reconozca.

Como señalamos el nivel mínimo de financiación estatal del sistema se establece anualmente por el Gobierno (en 2011, 70 Y 103 euros por beneficiario para dependencia severa y 181 y 266 euros para la gran dependencia, según se trate de los niveles 1 o 2). Estas cuantías son devengadas en el momento del reconocimiento del grado y nivel y su abono se condiciona a la firma del correspondiente programa individual de atención.

Este nivel mínimo de aportación estatal ha representado en el 2010 un monto total de casi 1.500 millones de euros (la asignación que figura en los Presupuestos Generales del Estado en el Programa 31.34 del IMSERSO más el Fondo de Contingencia).

Complementado la financiación anterior, el nivel acordado ha ascendido en el 2011, al igual que en el 2010, a 283 millones de euros, pero siendo la misma cantidad, los criterios de distribución entre las Autonomías han sido diferentes. Ahora los nuevos criterios de reparto priman la agilidad en la gestión, es decir, el número de dependientes con ayudas concedidas o la de solicitantes a los que se les ha reconocido un determinado grado de dependencia; también los servicios prescritos, con preferencia a las ayudas económicas. Este dato, el de los programas individuales de atención o ayudas concedidas representa el criterio de mayor peso, que del 19% pasa a representar el 54%.

Las Comunidades más beneficiadas en la financiación son aquéllas que presentan mejores cifras en estos parámetros. Así, con los nuevos criterios de reparto, algunas Comunidades han sufrido una rebaja en esta financiación (Comunidad Valenciana, Galicia y Madrid, entre otras) frente a las beneficiadas, como son los casos de Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha y Cantabria.

En los primeros años de implantación de la ley la financiación se distribuía siguiendo unos criterios provisionales, criterios que primaban la "población potencialmente dependiente", dato aproximado que se deduce del envejecimiento poblacional. Ese factor tenía un peso de un 55% que ahora se reduce al 20%.

El otro cambio significativo es el de los programas individuales de atención (beneficiarios con ayuda concedida), que antes pesaban un 19% y ahora un 54%, representando ahora el criterio con mayor peso.

Estos 283 millones se dividen en tres apartados, el fondo general (que se lleva el 80% del total), el fondo de compensación (10%) y el fondo de cumplimiento de acuerdos (10%).

El fondo general tiene en cuenta los criterios antes señalados y otros, como la superficie de la comunidad, la dispersión de los habitantes o la insularidad. Pero el peso de estos factores es muy pequeño. El fondo de compensación tiene en cuenta la renta per cápita y la media de las pensiones que se cobran, así como el número de emigrantes retornados o el coste de los servicios en cada comunidad. El fondo de cumplimiento de acuerdos pretende compensar lo que cada Administración dedica a la formación de los cuidadores de personas dependientes y otros conceptos compensables.

La evolución de esta financiación a lo largo de estos años nos muestra que a medida que la ley va completando su implantación, con incrementos progresivos de esta financiación pública, sin embargo el porcentaje de aportación estatal se reduce paulatinamente en perjuicio de la financiación autonómica, que ve incrementada su aportación al sistema.

A este efecto hay que sumar que los costes del sistema también se incrementan progresivamente, por lo que el diferencial entre la menor aportación estatal y los incrementos de los costes del sistema obligatoriamente tienen que ser asumidos por la financiación autonómica, toda vez que la aportación del usuario apenas tienen incidencia en esta dinámica.

En relación a los costes, distintos estudios (entre los que destacamos el que periódicamente publicita el Observatorio Estatal para la Dependencia) nos muestran que en relación al ejercicio de 2010 los costes directos asociados a la atención a la dependencia han ascendido a unos 5.550 millones de euros para la atención de unas 650.000 personas dependientes (733.000 a 1.º de septiembre de 2011), correspondiendo a los servicios el 70% de este coste y el 30% restante a las prestaciones económicas. Ciñéndonos a los servicios, el mayor componente de este gasto es atribuible a la atención residencial, sin duda el servicio de mayor coste, que triplica el de ayuda a domicilio y el de centro de día/noche (en el 2010, frente a un coste medio estimado de 2017 euros/mes de la plaza

residencial nos encontramos con 633 de la ayuda a domicilio, 766 de la plaza en centro de día/noche).

En contrapartida hay que destacar que con el 27% de estos recursos económicos se atiende a casi un 60% de los beneficiarios, y ello casi exclusivamente a través de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que sin duda se ha convertido en la figura dominante del catálogo de la dependencia, tanto porque parece que así se satisfacen dos intereses: el de los familiares cuidadores, que ven completados sus ingresos con este aporte de la dependencia, y por otro el de la propia Administración, que con un menor gasto le permite atender la mayoría de la población beneficiaria.

Hay que añadir que la evolución de este gasto, el gasto mensual por persona atendida, viene mostrando una tendencia a la baja o "abaratamiento", pues la lógica de la implantación progresiva de la ley, con la entrada de los menos severos (en 2011) y los moderados (2013 y 2014), excluidos de los servicios residenciales frente al incremento de los otros servicios (ayuda a domicilio y centro de día) o prestaciones económicas de menor coste en relación al residencial. Es decir a mayor volumen de las personas dependientes beneficiarias menor coste por persona para atenderla, o lo que es lo mismo, disminución de los programas individuales de atención residencial e incremento de los relativos a ayuda a domicilio.

Actualmente se estima que el gasto público destinado a la dependencia se aproxima al 0,70% del PIB (en el 2007 la Ley de Dependencia arrancó con un 0,55% y el objetivo a 2015 se fija en el 1% del PIB), cifras aún muy lejanas de la media europea, que se sitúa en torno al 1,24%.

CONCLUSIONES

Ciertamente la sostenibilidad del SAAD, financiado públicamente casi en un 90% de su coste (el 10% restante corresponde al copago del usuario/a) va íntima y fundamentalmente ligada a la "salud económica" de nuestro país (para algunos actualmente en "observación" y para otros ocupando cama de la "unidad de cuidados intensivos", y en todo caso en "urgencias"), pero también supeditada a la voluntad política del gobierno de turno responsable, ya sea el estatal financiador de los mínimos de soporte del sistema, o el autonómico también financiador de los niveles acordados y adicionales del mismo, con la responsabilidad añadida de la gestión de las prestaciones y servicios.

Esta Defensoría considera tres aspectos a tener en cuenta sobre esta cuestión:

1.ª Dificultades derivadas del actual contexto de crisis.

Resulta del todo lógico pensar que, de persistir en el tiempo el actual escenario de crisis económica, la solución a la sostenibilidad del SAAD estará indisolublemente unida a la sostenibilidad de los demás sistemas que conforman nuestro Estado de Bienestar, pues resulta del todo inconcebible que graves recortes en cualquiera de sus subsistemas (salud, educación, pensiones, etc.) no afecten por igual al SAAD, y ello con independencia de las prioridades que cada gobierno responsable establezca en relación a sus presupuestos.

El hecho de que el SAAD se financie por vía de impuestos, en este contexto de fuerte caída de los ingresos públicos por merma de la actividad económica, introduce un elemento de incertidumbre en la financiación del mismo, y aunque las declaraciones de los responsables públicos vayan en el sentido de tranquilizar y garantizar que los obligados recortes presupuestarios no alcanzan a los servicios que conforman el Estado de Bienestar, los hechos amenazan un resultado contrario.

En este sentido, sucesivos Gobiernos, uno mediante Real Decreto-Ley 8/2010 y el actual mediante Real Decreto-Ley 20/2011, incorporan recortes económicos en esta materia, el primero restringiendo la retroactividad de las prestaciones económicas y el segundo con una moratoria respecto a la dependencia moderada, aspectos que si bien no alcanzan a aspectos nucleares del Sistema, muestran a las claras las reducciones presupuestaras. A lo anterior cabe añadir las demoras en los pagos de las prestaciones por parte de algunas Autonomías

2.ª Insuficiencia de la aportación estatal.

Con independencia de la incertidumbre financiera expuesta en el punto anterior, cierto es que la evolución de los compromisos financieros del Estado van diluyendo su corresponsabilidad en la financiación, como lo demuestra la continua y ascendente corresponsabilidad financiera de las Autonomías, que cada ejercicio ven que tienen que hacer mayores aportes al sistema con menores crecimientos de los correlativos del Estado. En suma, resulta evidente que se esta produciendo un desplazamiento de la carga financiera sobre las Comunidades Autónomas.

Tomando como referencia el 2010, los 5.550 millones de euros en que se evalúa el costo del SAAD para dicho ejercicio, la aportación del Estado (nivel mínimo y acordado) representa el 35% del coste total, que sumado a la aportación de 14% de los usuarios arroja una aportación autonómica del 51% del sistema, aportación a todas luces excesiva y que puede explicar, en parte, los fuertes déficits que se constatan en los presupuestos autonómicos.

3.ª Variabilidad autonómica en la gestión del sistema.

Aunque hemos afirmado que el establecimiento del SAAD y los acuerdos del Consejo Territorial vienen dando cierta vertebración y cohesión al sistema, no podemos estar ajenos a la evolución de este en

estos últimos años, que viene evidenciando un desigual desarrollo del mismo entre las Autonomías, pues aparte de que entre una y otras existen diferencias en los modelos diseñados (primando los servicios o las prestaciones económicas), el esfuerzo económico también es diferente.

Los datos evidencian que aquellas Autonomías que, siguiendo los principios de la Ley de Dependencia, han primado los servicios resultan peor paradas en su financiación, toda vez que los costes de estas, como hemos visto, duplican y triplican el de las prestaciones económicas. Por el contrario, resultan beneficiadas aquéllas que dan prioridad a las prestaciones económicas sobre los servicios.

Por otro lado, las Autonomías que más han favorecido la implantación de la citada ley (con más reconocimientos y programas individuales de atención resueltos) se ven obligadas a soportar mayores costes del sistema, sin que esto se traduzca en mayor aportación estatal del nivel mínimo, salvo en el nivel acordado, al financiarse con los nuevos criterios algo más del 5% del sistema.

En este sentido resulta una paradoja que mientras peor nivel de desarrollo y calidad del SAAD desarrolle una Autonomía (o el nivel que desarrolle sea primando las prestaciones económicas sobre los servicios) menores costes tiene que soportar y menor financiación se ve obligada a aportar al sistema.

La sostenibilidad del SAAD no puede ligarse exclusivamente a la evolución de los indicadores macroeconómicos, por más que estos pesen, sino también a más elemental principio de justicia, al reparto equitativo de las cargas, especialmente en esta faceta del servicio público, en la que un amplio y frágil colectivo ciudadano (alrededor de un millón de ciudadanos a finales de 2011), desasistido ancestralmente de atención a su dependencia, ahora, en plena vigencia de la novedosa ley ve, con pesadumbre, como la crisis económica y presupuestaria amenaza con socavar este logro.

Desde la perspectiva de esta Institución, la sostenibilidad del SAAD está sometida a diversos parámetros que conllevan distintos grados de incertidumbre sobre el mismo.

Un elevado grado de incertidumbre viene de la mano del modelo de financiación (sin que este apunte suponga una crítica del modelo adoptado): la financiación del SAAD al ir ligada fundamentalmente al sistema tributario estatal y en concreto a los ingresos procedentes de los impuestos, hace que su merma o su hipotética quiebra (como la que actualmente se cierne sobre algún país europeo) se traslade a la calidad o viabilidad del Estado de Bienestar y de los sistemas que lo integran, la dependencia pero también la educación, sanidad y pensiones públicas.

Con grado intermedio de incertidumbre juega la inversión de la actual prevalencia de las prestaciones económicas sobre los servicios, especialmente los servicios residenciales, y ello por imperativo de la ley, que de decantarse conforme a dicha previsión legal, supondría un significativo encarecimiento del sistema y, en este contexto de crisis y recortes presupuestarios, una dificultad añadida.

Con menor grado de incertidumbre juegan otros elementos, como pueden ser el demográfico y correlativo envejecimiento poblacional (a mayores tasas de envejecimiento mayores tasas y grados de dependencia y también mayor número de prestaciones y servicios que atender), los incrementos de los costes de los servicios, etc., variables que aun en el caso de manifestarse, ante la magnitud de las anteriormente expuestas, resultan hoy una preocupación menor.

Por último cabe señalar que el reciente “Informe del Gobierno para la evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia” realizado por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (hoy Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), de 4 de noviembre de 2011, dedica un capítulo a los costes y financiación del sistema de dependencia, informe que incluye la gestión del gasto de las prestaciones, sino también el de cuotas de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, el gasto corriente del Plan E (Fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo) y la participación de los usuarios, análisis que realiza desde la doble perspectiva de financiación del gasto consolidado (con un sistema de financiación preexistente) y financiación del gasto nuevo (a partir del 2007 con la implantación de la ley de dependencia).

Dicho informe destaca el progresivo incremento del indicador del gasto/PIB situándolo en el 0,64 en el 2010, incremento que justifica por el aumento de las plazas/servicios y a las prestaciones económicas, como demuestra la creación de 109.000 plazas en el periodo 2005/2010 y la concesión de un promedio de prestaciones económicas de 382.000 en 2010.

Igualmente señala que en relación al gasto nuevo neto (deducida la participación de los usuarios) la cofinanciación pública del 2010 se corresponde con un 54% de la Administración General del Estado y un 46% de las Comunidades Autónomas, demostrando que resta un pequeño camino para alcanzar el equilibrio financiero marcado por la propia Ley de Dependencia

A este respecto concluye el informe que la sostenibilidad financiera del SAAD es una común preocupación de todas las Comunidades Autónomas, anticipando que parece existir un cierto consenso en que el nivel mínimo garantizado por la Administración General del Estado se fije, no en relación al grado y nivel de dependencia, sino en relación al coste de los servicios ya que las prestaciones económicas tienen un coste menor.

Esta Institución comparte estos temores, máxime cuando las dos únicas reformas recaídas sobre la Ley de Dependencia (en 2010 y 2011) han sido en el seno de sendas leyes relativas a la reducción del déficit público, la primera eliminando parcialmente la retroactividad de las prestaciones económicas y la segunda estableciendo una moratoria para los casos de dependencia moderada. Este aspecto nuclear de la Ley de Dependencia, el de su suficiencia financiera o lo que es lo mismo, su sostenibilidad, ya tuvimos ocasión de destacarlo en nuestro Informe Especial sobre la situación de la dependencia de las personas mayores en Andalucía (2007), advirtiendo que dicha financiación en modo alguno debería serlo con merma del resto del sistema de Protección Social de Andalucía.

DERECHOS RELATIVOS A LAS TELECOMUNICACIONES

Debemos recordar que, si bien la Constitución no configura un derecho como tal de acceso a las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), la efectividad del acceso y ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución, sobre todo los de carácter social, en la actualidad no son, en su mayoría, entendibles sin un uso eficiente de las TIC.

Esto es una realidad y, de hecho, la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en adelante EAA), sin duda consciente de la incidencia de las TIC en el ejercicio de los derechos sociales, configura, de manera inequívoca, en su artículo 34 «el derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías y a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, mediante los medios y recursos que la ley establezca».

Además, la importancia que el Estatuto de Autonomía da a las TIC se pone de manifiesto en distintas partes y preceptos del mismo. Así, en el Título Preliminar del EAA, al fijar los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma (artículo 10), establece en su apartado 3, en el núm. 11 «El desarrollo industrial y tecnológico basado en la innovación ...», y en el núm. 12 «La incorporación del pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento». En este sentido, es preciso recordar que los objetivos básicos que se contienen en este precepto no tienen otra finalidad, si hacemos una lectura pausada de los apartados 1 y 2 del artículo, que la consecución de la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra.

Especial trascendencia tiene, a nuestro juicio, el hecho de que el artículo 34 EAA haya reconocido, de manera individualizada (resaltamos esto), «el derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías y a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, mediante los medios y recursos que la ley establezca».

Por otro lado, a la hora de fijar los Principios Rectores de las Políticas Públicas (Capítulo III del Título I), es decir aquellos que deberán orientar tales políticas para garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos y deberes de la ciudadanía andaluza y, al mismo tiempo, los objetivos básicos contemplados en el artículo 10.3 EAA, establece en el núm. 15 del artículo 37.1, «El acceso a la sociedad del conocimiento con el impulso de la formación y el fomento de la utilización de infraestructuras tecnológicas».

Justamente, por ese protagonismo de las TIC como factor de inclusión social y garantía del ejercicio de los derechos sociales, en 2010 iniciamos una queja de oficio con objeto de impulsar que se garantizara el acceso a las ayudas TIC de la población inmigrante, queja de la que dimos cuenta en nuestro Informe Anual al Parlamento de Andalucía del año 2010, dentro del Capítulo XVI de la Sección Segunda, apartado 2. 2. Internet: Concesión de incentivos para el acceso a las TIC que no contemplaba, como beneficiario, al colectivo inmigrante. En este ejercicio, por análogos motivos, hemos ultimado un Informe Especial al Parlamento de Andalucía sobre *Las Personas mayores y las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) en Andalucía*.

La decisión de iniciar este Informe Especial tiene por fundamento que la Constitución, en su artículo 50, contempla la necesidad de que los poderes públicos extiendan a las personas mayores ámbitos tales como la salud, la vivienda, la cultura, el ocio y, en especial, su bienestar, el EAA dedica diversos preceptos a la protección de los derechos de estas personas. Así, el artículo 19 EAA, a propósito de los derechos de las personas mayores, establece que «Las personas mayores tienen derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, así como a acceder a una atención gerontológica adecuada, en el ámbito sanitario, social y asistencial, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes». Ya tendremos ocasión más adelante de mostrar hasta qué punto la utilización eficiente de las TIC puede mejorar la calidad de vida de estas personas, pero lo que es evidente es que si en algún aspecto tiene incidencia es, justamente, en dos ámbitos en los que el EAA quiere que los poderes públicos tutelen las necesidades de este colectivo: la promoción de su autonomía personal y el envejecimiento activo.

Por otro lado, el EAA, en su artículo 37.1.3.º, prevé como uno de los principios rectores que necesariamente han de estar presentes en las políticas públicas el acceso de las personas mayores «a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su protección social e incentivando el enveje-

cimiento activo y su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad». Este precepto vuelve a insistir en la autonomía de las personas mayores (independencia) y en incentivar el "envejecimiento activo" pero, al mismo tiempo, fija como principio rector el fomento de la participación de este colectivo «en la vida social, educativa y cultural de la comunidad».

A modo de resumen y sin perjuicio de incluir el texto íntegro de las resoluciones que formulamos en la parte correspondiente de este Informe Anual, incluimos a continuación una breve síntesis del Informe Especial realizado.

Y es que, como recordábamos en nuestro Informe Especial, en el seno de la sociedad andaluza, de la misma forma que está ocurriendo en el resto de nuestro país y en diversas partes del mundo, se está produciendo una doble revolución, demográfica y tecnológica.

La primera se centra en la prolongación de la esperanza de vida de la población, que ha aumentado extraordinariamente en los últimos años. Se está generando un creciente envejecimiento de la población, siendo así que, en nuestro país, el 16,7% de la población pertenece, ya, al colectivo de personas mayores del que forman parte todas aquellas personas que tienen 65 o más años. En el caso de Andalucía, ese porcentaje representa el 14,5% de la población. Además, sabemos que más del 50% son personas discapacitadas y que se está produciendo una clara feminización del colectivo debido, sobre todo, a la mayor longevidad de la mujer.

También hemos mencionado la revolución tecnológica y es que en el mundo actual, el desenvolvimiento de nuestra sociedad ya no se entiende sin el protagonismo de las TIC en todas las esferas de la vida social. Al mismo tiempo sus aplicaciones impulsan el desarrollo económico y la sostenibilidad y ofrecen nuevas oportunidades en los más diversos aspectos de la vida.

De ahí que, como hemos manifestado, el Estatuto de Autonomía de Andalucía no configura un derecho de acceso a las TIC para toda la ciudadanía y establece la obligación de los poderes públicos andaluces de tutelar el amplio elenco de derechos estatutarios del colectivo de personas mayores.

Esto es lógico, por cuanto el empoderamiento social de este importante colectivo pasa necesariamente, hoy por hoy, por el aprendizaje y uso de las TIC para exigir y ejercer eficazmente sus derechos.

De hecho, la incorporación a las TIC de las personas mayores va a incidir, en gran medida, en su calidad de vida, su bienestar y, en definitiva, en su envejecimiento activo.

Pero es que, además, no podemos olvidar que las TIC ofrecen para nuestros mayores determinadas ventajas y oportunidades. En la actualidad, sabemos que la situación de retiro o jubilación laboral y, en general, el hecho de llegar a formar parte del colectivo de personas mayores no significa, en modo alguno, adoptar un papel pasivo o al margen de la sociedad de la que se forma parte. Muy al contrario. La opción de envejecimiento activo constituye una forma de entender la vida que cada vez es más seguida por un porcentaje importante de personas mayores.

Esto supone que las personas mayores desean estar presentes, formando parte activa, de la sociedad, lo que indudablemente se facilita poniendo a su disposición las TIC como instrumento de comunicación y participación en sus relaciones con la familia, amistades y redes sociales como eficaz herramienta para ejercer su derecho a la protección de la salud; para facilitar la exigencia de prestaciones sociales, garantizar el acceso al derecho a la educación, la cultura y el ocio, gestionar sus patrimonios desde sus domicilios, configurar la vivienda como un espacio autónomo y seguro, etc. Y todo ello posee una repercusión extraordinaria en la calidad de vida, el bienestar y la inclusión social de este colectivo.

En nuestro Informe hemos analizado las tres tecnologías existentes en los hogares de mayor relevancia con las TIC: la telefonía móvil, el ordenador y el acceso a Internet. Ello sin perjuicio de la revolución que se está produciendo en el mundo de las TIC con la llegada de los smartphones o los tablets.

Respecto de la presencia de la telefonía móvil, el 85% de los hogares con personas mayores de Andalucía cuentan con ella. En solo cuatro años se ha pasado del 62,8% a esta cifra. La diferencia con la media nacional es de 1,8 puntos, por lo que se reducido la brecha 2 puntos desde 2006 a 2010, y es que en 2006 era de 3,8 puntos.

En cuanto al ordenador en la vivienda, Andalucía ha pasado, también en ese intervalo de tiempo, de contar con una presencia del ordenador en los hogares de las personas mayores del 22,7% de los mismos –3,2 puntos por debajo de la media nacional– al 38,8%, situándose un punto por encima de la media nacional, que en el 2010 era del 37,8%.

En lo que concierne a Internet, en los hogares en los que residen personas mayores, estamos algo por debajo de la media nacional, ya que hablamos del 30,3% en Andalucía y del 30,9% de media en España. La Comunidad Autónoma con más hogares en los que existe una persona mayor con conexión a Internet es el País Vasco, con el 39,0%, y la de menor Extremadura, con el 17,3%.

Por otro lado, hemos querido conocer la incidencia del tamaño del municipio en el equipamiento TIC de los hogares. Así, en primer lugar y en relación con la telefonía móvil, destacamos dos datos: de un lado, que entre los municipios menores de 10.000 habitantes y los de más de 100.000 habitantes y capitales de provincia, la diferencia de la presencia de este equi-

pamiento en los hogares con personas mayores es de 9,7 puntos; de otro, que cuando nos vamos a otros grupos de edad, esta diferencia entre los municipios se reduce a 0,8 puntos. Es decir, el tipo de municipios influye pero, recordamos, es más determinante la edad.

Respecto del ordenador, aquí la diferencia es abismal según el tamaño del municipio, pues hablamos de 23,8% en los municipios de menor población frente al 54,0% es los grandes municipios, sin que se observe que se camina hacia la convergencia en los últimos años. Es decir, el paso del tiempo no ha hecho inferior la brecha digital.

Lo mismo ocurre cuando hablamos de Internet, que está presente en el 30,3% de los hogares en los que hay personas mayores en Andalucía, pero con diferencias que van desde el 17,6% cuando hablamos de municipios de menos de 10.000 habitantes, al 24,2% cuando lo hacemos de municipios de más de 10.000 habitantes y de menos de 100.000 y del 45,3% en municipios de más de 100.000 habitantes y capitales de provincia.

También nos interesamos por estudiar la relación entre equipamiento TIC e ingresos económicos. En nuestra valoración hemos tenido en cuenta solo dos tramos de ingresos mensuales: menor y mayor de 1.100 euros. Pues bien, en función de que el hogar se encuentre en uno u otro tramo de ingresos, la diferencia es de 19,5 puntos en el caso del móvil, 30,5 puntos en el del ordenador y 32,1 puntos en el de acceso a Internet.

Pese a la contundencia de estos datos, de las encuestas realizadas se deriva que las tres causas mayoritarias por las que las personas mayores no tienen Internet según ellas: consideran que no la necesitan (73,0%), tienen pocos conocimientos para utilizarlo (33,3%) o, sencillamente, no quieren (26,0%). solo el 12,1% de los encuestados han manifestado que el coste de conexión a Internet es la causa de que no cuenten con el mismo.

Hemos hablado antes del equipamiento TIC de los hogares en los que hay personas mayores, pero ¿cuál es el nivel de su uso? Para ello, el parámetro que se ha tomado es el referido al intervalo de tiempo de los 3 últimos meses.

La respuesta es que el nivel de uso tanto en el ámbito nacional (15,6%) como andaluz (10,7%) es muy bajo, incluso la brecha existente entre la media nacional y la andaluza por razón del uso ha aumentado en los últimos cuatro años, al pasar de 1,3 puntos a 4,4 puntos. Nuestras personas mayores en España, y aún menos en Andalucía, no utilizan frecuentemente el ordenador e Internet. Esta dinámica es urgente cambiarla y ese cambio deben liderarlo los poderes públicos de Andalucía.

Teniendo en cuenta el nivel de instrucción y el uso del ordenador, en los hogares en los que hay personas mayores, el uso del ordenador y/o Internet es del 2,9% cuando su nivel de instrucción es equiparable a la educación primaria o inferior, un 25,7% cuando el nivel de formación alcanza la enseñanza secundaria y un 51,8% cuando la persona mayor había accedido a la educación universitaria.

En cuento a la edad, como factor determinante del uso del ordenador y/o Internet, en los hogares en los que está presente esta tecnología, tenemos que decir que el nivel de incorporación a las TIC en función de la edad se escenifica en los siguientes datos: en el tramo de edad de 16 a 24 años, la incorporación y uso de las TIC es del 92,3% en Andalucía, en el tramo de 45 a 54 años de 54,8% y en el de 65 a 74 años disminuye hasta el 10,7%.

Finalmente, nos preguntábamos ¿para qué usan nuestros mayores Internet? Pues bien, de los datos que manejamos para la redacción del Informe Especial, los resultados son los siguientes:

– Servicios de búsqueda y servicios on line: lo practican el 75,2% de las personas mayores que usan Internet, frente al 95,9% del grupo de 16 a 24 años y de 93,6% en el grupo de 55 a 64 años.
– Servicios de comunicación: en este caso, las personas mayores dan un uso muy intenso a Internet para comunicarse, concretamente el 84,8% (envío de chats, blogs, foros, etc., recibir mensajes, telefonía o realizar video-llamadas) y que supera a los tramos de edad de 35 a 44 años, de 45 a 54 años y de 55 a 64 años.
– Otros servicios: en este caso, pasamos del 75,2% en el tramo de 16 a 24 años, para bajar al 58,3% en el de 55 a 64 años y acabar en el 39,8% en el de 65 a 74 años.

Por último, destacamos que, en estos usos de Internet, existe también una importante brecha digital entre nuestra población mayor y la media a nivel nacional, que reviste especial entidad cuando comprobamos los servicios de búsqueda de información y servicios on line.

A partir de la información obtenida y teniendo en cuenta las valoraciones-conclusiones que figuran en el Informe Especial, realizamos diferentes **Recomendaciones**, cuyo texto íntegro figura en la parte correspondiente de este Informe Anual. De ellas, podemos destacar las siguientes:

1. Que las ayudas que se pongan en marcha tengan muy en cuenta la desigualdad existente dentro del colectivo por razón de género, discapacidad, capacidad económica, nivel de instrucción, lugar de residencia, etc., para que al mismo tiempo que se intenta cerrar la brecha digital existente por razón de la edad, se cierren las brechas existentes dentro de este colectivo de personas mayores originadas por estas causas.

2. Que los terminales TIC, los programas informáticos y, con carácter general, la usabilidad de las TIC

se configuren con una perspectiva de "diseño para todos".

3. Creemos que es muy conveniente que se realicen campañas en diferentes medios para informar y motivar a nuestras personas mayores sobre el uso de las TIC, incidiendo en la ayuda que los familiares y ONG puedan prestar como colaboradores de estas personas.

4. Que se continúe impulsando y reforzando la aplicación de las TIC en la educación permanente, incorporando, de manera habitual, su uso para familiarizar en el mismo tanto al profesorado como al alumnado, con lo que, al mismo tiempo que adquieren los contenidos propios del curso, se incorporan al uso de las TIC.

5. También hemos recomendado que es muy conveniente que en el diseño y aplicaciones de los soportes TIC y de los programas, de alguna manera, se cambie la perspectiva actual de configurarlos "para las personas mayores", apostando por diseñarlos "desde las personas mayores".

6. Por otro lado, hemos incluido diversas Recomendaciones destinadas a estimular el uso de las TIC en las relaciones de las personas usuarias del derecho a la protección de la salud con el sistema sanitario, la domótica en la vivienda, los usuarios de las prestaciones sociales, la educación, la cultura, el ocio, etc.

7. Por último y de acuerdo con la Agenda Digital Europea y los objetivos fijados por distintos informes, entre ellos el de la Estrategia de Granada, hemos Recomendado que por las distintas Consejerías, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, se realice un esfuerzo extraordinario para facilitar la inclusión digital de toda la sociedad andaluza, considerando este objetivo como irrenunciable a la vista de las consecuencias que, para la sociedad, tiene el no incorporar a las TIC a los hogares, las empresas y la propia administración, en un mundo en el que la información, la formación, la comunicación y la gestión de los servicios privados y públicos de una manera eficiente, transparente y sostenible, no puede entenderse sin el uso inteligente de las TIC.

Ello, en lo que concierne a este Informe Especial, se traduce en la necesidad de que la incorporación de las personas mayores, y del grupo de edad más próximo que pronto formará parte de este colectivo, a las TIC debe tener un lugar preferente dentro de la Agenda Digital de los poderes públicos de Andalucía, al ser una herramienta imprescindible para garantizar la calidad del envejecimiento activo y el empoderamiento social de este importante grupo de población.

SECCIÓN SEGUNDA:
ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS

I. PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO

1. INTRODUCCIÓN

Damos cuenta de una síntesis expositiva de las diversas actuaciones llevadas a cabo por la Institución, en relación con las cuestiones afectantes al sector público andaluz, analizadas y tramitadas durante el ejercicio de 2011.

Como continuación a lo reseñado en este mismo apartado en el Informe de 2010, sobre la tramitación urgente de la normativa de reordenación del sector público andaluz (Decreto Ley 5/2010, de 27 de julio y Decreto Ley 6/2010, de 23 de noviembre), damos cuenta de la aprobación y publicación en el presente ejercicio de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, que continuó suscitando su reprobación por los funcionarios de carrera y algunas organizaciones sindicales, así como diversos Estatutos de las Agencias Públicas en orden a su adecuación a la legislación citada, regulando en su contenido el régimen jurídico de su personal. Estos extremos son comentados más profusamente en la Sección Primera de este Informe.

A continuación se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz:

– Resolución relativa al incumplimiento del cupo de reserva de discapacidad en proceso selectivo, dirigida a la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, en el curso de la **queja 08/3316.**
– Resolución relativa a liquidación por su asistencia a curso de formación, incluido en el Plan de Formación 2008 del Instituto Andaluz de Administración Pública, dirigida a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, en el curso de la **queja 09/23.**
– Resolución relativa a las adaptaciones requeridas por los participantes, con discapacidad mental, que participen en un proceso selectivo, dirigida a la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, en el curso de la **queja 09/2915**.
– Resolución relativa al Sistema de calificación de las pruebas de acceso a plazas de funcionarios de los procesos selectivos convocados en ejecución de la

oferta de empleo público de 2009, dirigida a la Secretaría General para la Administración Pública, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, en el curso de la **queja 09/6059**.

– Resolución relativa a las irregularidades producidas en el proceso selectivo para la adjudicación de una plaza de catedrático universitario, dirigida a la universidad de Sevilla, en el curso de la **queja 10/2026**. La resolución se encuentra en suspenso al encontrarse sub iúdice.
– Resolución relativa al reconocimiento de responsabilidad en la no concesión de la prestación por maternidad de una funcionaria, dirigida a la Dirección Provincial de la Agencia Andaluza del Agua, en Málaga, en el curso de la **queja 10/3033.**
– Resolución relativa a los problemas derivados del autobaremo en un proceso selectivo convocado por el SAS, dirigida a la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional, en la **queja 10/3074** la resolución se encuentra en suspenso al encontrarse sub iúdice.
– Resolución relativa al reconocimiento del concepto retributivo por carrera profesional, dirigida a la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional, en el curso de la **queja 10/3358**.
– Resolución relativa a las Tasas por Derechos de Examen en pruebas de acceso a los Cuerpos de las Policías Locales de Andalucía, dirigidas a las Alcaldías-Presidencias de los Ayuntamientos de El Campillo, San Juan del Puerto y Trigueros, en la provincia de Huelva, en el curso de la **queja 10/3797**.
– Resolución relativa al proceso selectivo para la contratación laboral temporal de Promotores de Empleo, dirigida a la Dirección- Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, en el curso de la **queja 11/744**, a la que fueron acumulados la **queja 11/1396** y la **queja 11/1509**.

En este ejercicio se han incoado respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo las siguientes quejas de oficio:

– **Queja 11/640**, dirigida al Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga, relativa a con las tasas establecidas para la participación en las pruebas selectivas.
– **Queja 11/980**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Beas (Huelva), relativa al retraso en el pago de las nóminas del personal a su servicio.
– **Queja 11/1129** dirigida a la Secretaría General para la Administración Pública, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, relativa a la exclusión de participantes de proceso selectivo por carecer de titulación académica requerida.
– **Queja 11/5297**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, relativa al retraso en el pago de las nóminas de los trabajadores del servicio de limpieza de los colegios públicos.
– **Queja 11/5921,** dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), relativa a presunta situación discriminatoria del personal femenino de la Policía Local del Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), por embarazo.
– **Queja 11/5943**, dirigida a la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación y Justicia, relativa a la supresión del límite de edad en el acceso a los Cuerpos de las Policías Locales de Andalucía.
– **Queja 11/6019**, dirigida a la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional del SAS relativa a la situación laboral de los profesionales de un centro de salud.
– **Queja 11/6241**, dirigida a la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación y Justicia, relativa a los procedimientos de nombramientos provisionales a favor de funcionarios habilitados nacionales y de funcionarios interinos, en puestos reservados (Secretaria, Vicesecretaría, Secretaría, Interventor-Tesorero) en las Entidades Locales de Andalucía.

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

2.1 Demora en el pago de las retribuciones de empleados municipales

Ya en el Informe de 2010, dábamos cuenta de las actuaciones realizadas en la **queja 10/2220**, presentada por un funcionario del Ayuntamiento de Huévar del Aljarafe (Sevilla), en relación con la demora en el pago de las nóminas de los empleados públicos de dicha Corporación, y que concluíamos con el traslado a la Alcaldía-Presidencia de la Entidad Local **Recomendación** para que aprobase el correspondiente Plan de Disposición de Fondos, en los términos que detalladamente reseñamos en el Informe de 2010, al que nos remitimos.

En el presente ejercicio, recibimos respuesta de la primera autoridad municipal del que merece la siguiente reseña:

"De forma preferente se están pagando las nóminas de personal, habiéndose abonado desde septiembre 2010 a abril 2011, sin interrupción.

De forma proporcional se pagan nóminas de atrasos de personal que ya no cobra de corriente por no estar en alta.

Se atienden pagos de emergencia social y otros imprescindibles para el funcionamiento de los Servicios, y que por la cantidad que suponen no alteran el principio de calidad de la deuda de las nóminas pendientes de abono. (...)"

Tras un detenido estudio de dicha información, observamos que por la Alcaldía se aceptaba de forma expresa las Resoluciones formuladas y que, puesto que el contenido de la respuesta recibida

incluía reseña de medidas instrumentales adoptadas para la materialización de los pagos de nóminas del personal y otros pagos preferentes, entendimos que el asunto que motivó la queja referenciada, se encontraba en vías de solución, dando con ello concluidas nuestras actuaciones, de lo que se informó puntualmente al interesado.

2.2 Denegación de dietas por asistencia a curso de formación

En la **queja 09/0023** una funcionaria del Servicio Andaluz de Empleo, adscrita a su Dirección Provincial de Almería, denunciaba la actuación del organismo provincial por denegarle la dietas y gastos de viajes por asistencia a curso de formación, a los que tenía derecho y para lo que cumplimentó los requisitos reglamentariamente establecidos y obtuvo la autorización oportuna, incluyendo la orden de viaje. Tras la realización del servicio, fue denegada el mismo y el abono de dichas dietas, sin resolución motivada.

En la tramitación de la queja, solicitamos la colaboración del titular de la Viceconsejería de Empleo, a la vista de cuyo informe, de las alegaciones aportadas por la afectada y de las disposiciones vigentes de aplicación, trasladamos a citada autoridad las siguientes consideraciones:

Primera. El artículo1 del Decreto 54/1989, de 21 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía establece que «La prestación de servicios a la Administración de Junta de Andalucía, sus instituciones y organismos, dará derecho al resarcimiento de los gastos que se ocasionen por razón del servicio, en las circunstancias, condiciones y límites regulados en el presente Decreto».

Segunda. Dentro de los supuestos que dan derecho a indemnización se encuentra, entre otros, las Comisiones de Servicio (artículo 3.1 *a*). A este respecto, el artículo 4 del Decreto 54/1989, establece:

«1) Son comisiones de servicio los cometidos que circunstancialmente se ordenen al personal comprendido en lo apartados a) y b) del artículo 2.º, 1 y que deba desempeñar fuera del lugar en el que presta ordinariamente su actividad.

2) Tendrá la consideración de comisión de servicio la asistencia a cursos de capacitación, especialización, perfeccionamiento o ampliación de estudios a los que acuda el personal a que se refiere el punto 1 anterior, cuando la asistencia se produzca fuera del lugar en el que presta ordinariamente su actividad.

3) La realización de las comisiones de servicio dará lugar a indemnización cuando comporte gastos de desplazamiento, alojamiento o manutención a los interesados, conforme a lo dispuesto en la Sección 2.ª del presente Capítulo.

4) Salvo las comisiones de servicio a que se refiere el punto 2 anterior, no darán lugar a indemnización aquellas comisiones que se realicen a petición y conveniencia de los interesados o se hallen retribuidas o indemnizadas por un importe igual o superior a la cuantía de la indemnización que resultaría por aplicación del presente Decreto, o bien mediante las llamadas “Bolsas de Estudio” cuando así se ordene expresamente por el órgano competente ».

Tercera. Las ordenes de comisión de servicio se comunicarán –artículo 6- a los interesados, siempre que sea posible, con cuarenta y ocho horas de antelación, debiéndose hacer constar el nombre de la persona comisionada, lugar y motivo de la comisión y duración previsible de la misma, con indicación del medio de transporte a utilizar y, en su caso, las autorizaciones que procedan.

Cuarta. Con anterioridad al inicio del curso para el que había sido seleccionada la interesada, esta solicitó la autorización preceptiva para asistir al mismo y la orden de viaje y anticipo, con el visto bueno del superior jerárquico. Al regreso del curso, con la Orden de viaje firmada por la Secretaría General, presentó la liquidación de los servicios realizados aportando el correspondiente certificado de asistencia al curso.

Sobre la liquidación de dichos servicios, no se ha dictado la correspondiente resolución procediéndose al abono de su importe, o en su caso, su desestimación.

Por cuanto antecede formulamos a la Viceconsejería de Empleo **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** “*concretada en que se abone a la interesada la liquidación presentada por su asistencia a curso de formación, incluido en el Plan de Formación 2008, del IAAP, y celebrado en Sevilla.*

En todo caso, recordamos a dicha autoridad la obligación de la Administración en dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 42 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con la petición formulada por la interesada (liquidación de los servicios realizados), por lo que, al amparo del ya citado artículo 29.1. Recomendamos hacer efectivo dicho cumplimiento, informándonos al respecto”.

Una vez recibida contestación de la Consejería de Empleo, resultó que no aceptó la Resolución formulada, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones con la inclusión del expediente de queja en el presente Informe Anual, y consiguiente archivo del expediente, por cuanto siendo posible una solución positiva esta no se consiguió en vía administrativa como pretendía este Comisionado, resolviéndose posteriormente por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, confirmando así la propia resolución del Defensor del Pueblo Andaluz.

2.3 DENEGACIÓN DE LA PRESTACIÓN POR MATERNIDAD

En el expediente de **queja 10/3033** promovido por una funcionaria destinada en la Dirección Provincial de la Agencia Andaluza del Agua, en Málaga, procedimos al detenido análisis de cuanta documentación e información fue incorporado al expediente, tanto por la propia interesada como por el organismo provincial afectado. Analizamos la posible quiebra de algunos de los principios que han de regir el actuar administrativo, así como la afección de derechos comprendidos en el Título Primero del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en el Título Primero del Texto Constitucional, procedimos a dictar Resolución, motivada en la posible actuación irregular e inactividad del Departamento de Personal de dicho organismo, en la gestión de la prestación por nacimiento de una hija de la funcionaria, que motivó la denegación de la prestación por maternidad que concede el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

En respuesta a nuestra petición del preceptivo informe, la Dirección Provincial de la Agencia Andaluza del Agua de Málaga, nos remitió informe de fecha 17 de septiembre de 2010, dando cuenta de las actuaciones realizadas respecto a la petición del permiso de maternidad presentada por la interesada, de las que merecen las siguientes reseñas:

"– Con fecha 14 de octubre de 2009 (...) presentó solicitud de permiso por maternidad en el Registro General de la Dirección Provincial de la Agencia Andaluza del Agua en Málaga.

Para la tramitación en nóminas del citado permiso, se grabó el acto 83 (maternidad /paternidad) en el sistema informático que gestiona personal y nóminas en la Junta de Andalucía (SIRhUS) con fecha 20 de octubre de 2009 en la provincia de Málaga.

Con fecha 21 de enero de 2010 se produjo la incorporación de nuevo personal en la Dirección Provincial de la Agencia Andaluza del Agua en Málaga, con motivo de la resolución de un concurso de traslados de funcionarios de la Junta de Andalucía; entre los puestos afectados estaba el Departamento de Nóminas y Habilitación, que es el que centraliza la gestión de todos los actos que afectan a la nómina de la Agencia.

El actual Jefe del Departamento detectó el 8 de abril de 2010 la existencia de un acto 83 pendiente de tramitar en el SIRhUS, desconociendo las razones por las que no se tramitó en su momento dicho acto.

Finalmente con fecha 13 de abril se pudo tramitar el acto, por lo que el sistema informático SIRhUS procedió a reintegrar los importes pagados durante el permiso de maternidad, puesto que en este periodo no corresponde a la Agencia Andaluza del Agua hacer pago delegado, ya que es una prestación que la Seguridad Social paga directamente.

Por razones que desconocemos (la interesada) no solicitó en tiempo y forma la correspondiente prestación, ya que le correspondía a ella obtener el Certificado de Empresa y tramitar ante el INSS la prestación de maternidad, por lo que cuando, según afirma, en mayo dirigió a la Seguridad Social solicitando su pago por maternidad le indicaron que se había extinguido el derecho a la prestación.

Ante situaciones similares, ya producidas con otras trabajadoras, se intentó buscar la forma de poder pagarles este periodo, pero el sistema SIRhUS siempre se ha negado a ello, alegando que en estas circunstancias la empresa no debe hacerse cargo de las retribuciones, correspondiendo hacerlo a la Seguridad Social".

Con traslado formal de dicha información a la interesada, esta aportó, entre otras alegaciones, las siguientes:

"– Desde el 20 de octubre de 2009 hasta el 8 de abril de 2010 la solicitud de maternidad estuvo paralizada, en la Dirección Provincial de la Agencia del Agua Andaluza del Agua en Málaga, sin tramitar, extremo que ha sido confirmado por el propio Organismo.

– Con fecha 8 de abril de 2010 al intentar tramitar el permiso por maternidad, se encontraron con un error en el sistema SIRhUS, error al que dieron solución en 4 días para, sin mediar comunicación alguna a la interesada, proceder al reintegro de las cantidades abonadas durante el periodo de maternidad. En este sentido, se precisa que de forma irregular se estaban abonando las retribuciones mensuales a la interesada cuando se encontraba en situación de "baja por maternidad".

– El Certificado de Empresa, documento necesario que hay que remitir junto con la solicitud de la prestación por maternidad, y que corresponde ser emitido por la Agencia Andaluza del Agua, centro de trabajo de la interesada, fue emitido y entregado a la misma con fecha 4 de mayo de 2010, cuando habían transcurrido más de seis meses del nacimiento de la hija de la interesada".

Ante este planteamiento esta Institución realizó las siguientes consideraciones:

Primera. Del Derecho a la prestación por maternidad. De conformidad con la regulación contenida en el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, se consideran situaciones protegidas la maternidad, la adopción y el acogimiento, tanto preadoptivo como permanente o simple de conformidad con el Código Civil o las leyes civiles de las Comunidades Autónomas que lo regulen, siempre que, en este último caso, su duración no sea inferior a un año, y aunque dichos acogimientos sean provisionales, durante los períodos de descanso que por tales situaciones se disfruten.

Serán beneficiarios del subsidio por maternidad los trabajadores por cuenta ajena, cualquiera que sea su sexo, que disfruten de los referidos descansos,

siempre que, reúnan los requisitos establecidos reglamentariamente y acrediten los periodos mínimos de cotización establecidos.

Segunda. De la Gestión y Tramitación de la prestación por maternidad.

En caso de maternidad biológica, el médico de la Seguridad Social, junto con el parte de pronóstico de embarazo a efectos de la asistencia sanitaria, emite por duplicado, un ejemplar para la Inspección de Servicios Médicos y otro para la interesada, y conforme a los modelos oficiales, los partes de Pronóstico y notificación del parto. Ambos partes se entregarán a la trabajadora para su presentación en la empresa en el plazo de cinco días; la empresa deberá consignar los datos de cotización y la fecha en que se inicia el período de descanso en los referidos partes y remitirlos al INSS para el reconocimiento del subsidio en el plazo de diez días.

El reconocimiento del derecho y control de la prestación corresponde exclusivamente al INSS, previa presentación de la correspondiente solicitud en modelo normalizado.

El subsidio es abonado directamente por el INSS, salvo en el supuesto de que la trabajadora se encuentre percibiendo prestaciones de desempleo y pase a la situación de maternidad.

Como así queda acreditado en la documentación aportada al expediente, la interesada presentó en tiempo y forma el informe de maternidad y solicitud de permiso por parto (incluido el adicional) durante el periodo comprendido entre el 3 de octubre de 2009 al 19 de febrero de 2010, visado por el subdirector competente. Sin embargo, por los cambios acaecidos en aquellas fechas en el Departamento de Personal del organismo provincial, no se informa a la interesada de los trámites a realizar para percibir la prestación por maternidad a cargo del Instituto Nacional de la Seguridad Social –INSS–, no se facilita el certificado de empresa consignando los datos de cotización y la fecha en la que se inicia el periodo de descanso para su remisión al INSS, junto con la preceptiva solicitud de la interesada, para el reconocimiento del subsidio en el plazo de diez días.

La demora en la expedición de la certificación de la empresa para la solicitud de maternidad, emitida cuando han transcurrido más de seis meses de la presentación de la solicitud del permiso de maternidad, motivó que la solicitud de prestación por maternidad presentada ante el INSS, con fecha 6 de mayo de 2010, tan solo dos días después de su expedición, fuera denegada por el órgano gestor de la prestación de maternidad (INSS) por haberse extinguido el derecho a la prestación económica al transcurrir más de tres meses entre la fecha de solicitud y la fecha de vencimiento de la prestación por agotamiento de la duración máxima de la misma (artículo 43.1 RDL 1/1994, de 20 de junio).

Tercera. De la Obligación de Cotizar.

Durante la situación de maternidad continúa viva la obligación de cotizar, por lo que la Entidad Gestora, al momento de abonar el subsidio, detraerá la parte de la cuota que corresponde al trabajador/a, debiendo ingresar la empresa tan solo la parte que le corresponde cotizar a la Seguridad Social, desempleo y formación profesional (artículo 106.4 LGSS y Disposición Adicional Sexta R.D. 1300/1995 de 21 de julio).

A pesar de lo dispuesto en la norma antes reseñada, y por el desconocimiento de la misma por el Departamento de Personal, que tenía conocimiento formal de que la interesada se encontraba en permiso por maternidad, siguieron abonando mensualmente sus retribuciones y efectuando las cotizaciones correspondientes sin tener en cuenta dicha situación.

Una vez detectado el error, en el mes de abril de 2010, a los seis meses del inicio de la baja maternal por la interesada, el Departamento de Personal regulariza el pago de retribuciones indebidamente efectuado a la interesada, sin notificación previa a la misma, y con descuento mensual en su nómina hasta la liquidación completa de lo abonado irregularmente.

No consta referencia alguna sobre las cotizaciones realizadas durante el citado periodo de baja maternal pero, se deduce que, se efectuaron las cotizaciones correspondientes como si la trabajadora estuviese prestando servicios cuando de haberse reconocido la prestación por maternidad por el INSS, la Agencia Andaluza del Agua debería haber ingresado tan solo la parte que correspondiente a cotización a la Seguridad Social, desempleo y formación profesional.

Cuarta. Del Permiso por maternidad.

El Decreto 349/1996, de 16 de julio, por el que se regulan diversas formas de prestación del tiempo de trabajo en la Administración de la Junta de Andalucía, establece en el artículo 12 apartados 1.4 y 1.5 que en el supuesto de parto, la duración del permiso será de dieciséis semanas ininterrumpidas, ampliables en el caso de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo a partir del segundo y, una vez agotado el permiso por maternidad o adopción, el personal tendrá derecho a un permiso retribuido de cuatro semanas adicionales.

Quinta. De la responsabilidad de la Administración.

De acuerdo con lo regulado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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 (artículo 139).

Resulta evidente, y así consta documentalmente, que la irregular actuación administrativa por el Departamento de Personal de la Agencia Andaluza del Agua, de Málaga, ha motivado que la funcionaria promotora de este expediente no pudiese percibir la prestación por maternidad por el nacimiento de su hija Elena, cuyo reconocimiento y gestión corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social, previa petición de la interesada y la certificación de la empresa consignando los datos de cotización y la fecha en que se inicia el periodo de descanso.

Por dicha actuación, entendemos que la Agencia Andaluza del Agua debe resarcir económicamente a la interesada, por el importe de la prestación por maternidad a la que tenía derecho por el nacimiento de su hija y que el INSS no pudo reconocer y abonar, por haberse extinguido el derecho, como antes hemos reseñado, hecho imputable a la irregular actuación e inactividad del Departamento de Personal y que la interesada no esta obligada a soportar.

A este respecto, entendemos que el plazo de prescripción para el derecho a la reclamación de la interesada, y en su caso, del inicio del procedimiento de oficio, fijado en un año, podría contabilizarse desde la fecha más favorable a la interesada, de entre las siguientes:

– Desde la fecha en la que se puso de manifiesto el efecto lesivo de la resolución de la Administración con fecha 13 de abril de 2010, al disponer el reintegro de las cantidades percibidas indebidamente, es decir, cuando la Agencia Andaluza del Agua reconoce el error producido.
– A partir de la fecha en la que el Instituto Nacional de la Seguridad Social resolvió denegar la prestación solicitada, en primera instancia con fecha 11 de mayo de 2010 y, posteriormente, al desestimar la reclamación previa, con fecha 28 de junio de 2010.

En base a lo expuesto, esta Institución realizó los Recordatorios de deberes legales correspondientes y las siguientes Recomendaciones:

– *Que la Dirección Provincial de la Agencia Andaluza del Agua en Málaga, proceda a adoptar las medidas oportunas para, reconociendo de oficio su responsabilidad en la no concesión de la prestación por maternidad (a la interesada), por el nacimiento de su hija, proceda a conceder una indemnización por el importe económico de la misma.*
– *Que la Dirección Provincial de la Agencia Andaluza del Agua en Málaga, adopte las medidas oportunas para que su Departamento de Personal evite producir, en el futuro, situaciones como la acaecida en este expediente, y que al parecer no ha sido la única, a cuyos efectos el personal adscrito a dicho Departamento debe actualizar su formación en relación con las prestaciones de la Seguridad Social, para evitar perjuicios económicos y profesionales al personal de ese organismo provincial.*

Una vez recibida contestación a la anterior resolución, el organismo provincial no reconoce responsabilidad alguna en el asunto objeto de la queja tramitada, sin perjuicio de que reconociera que hubo incidencias que consideró como excepcional y motivada por los cambios producidos en el Departamento de Nóminas y Habilitación debido a la resolución de un concurso de traslados de funcionarios de la Junta de Andalucía, y por tanto no asumidas nuestras resoluciones en este caso.

Lo anterior, sin menoscabo de la información que nos remitió la Agencia Andaluza del Agua, en cuanto a las acciones emprendidas por la interesada ante la jurisdicción de lo social en demanda de los posibles derechos conculcados en materia de seguridad social y la reclamación de indemnización económica presentada ante la citada Agencia, quien con fecha 6 de julio de 2010, inició el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

2.4 Derechos de examen en pruebas de acceso a los Cuerpos de las Policías Locales

En esta Institución se tramitó el expediente de **queja 10/3797**, promovido por un colectivo de opositores a las pruebas de acceso a los Cuerpos de las Policías Locales de Andalucía, en el que denunciaban la fijación de tasas abusivas como derechos de examen para dichas convocatorias.

Entre las convocatorias indicadas por los afectados se encontraban las aprobadas por los Ayuntamientos de El Campillo, San Juan del Puerto y Trigueros, todos ellos de la provincia de Huelva, fijando como tasas 200, 120 y 100 euros respectivamente.

Solicitado el preceptivo informe a cada uno de los Ayuntamientos afectados, para conocer y determinar la actuación seguida en relación a la aprobación de la Ordenanza reguladora de dicha tasa, y su adecuación a la legalidad vigente en materia de Haciendas Locales, obtuvimos las siguientes respuestas:

A) Ayuntamiento de El Campillo.

"(...) Las Bases Reguladoras de las pruebas selectivas para la provisión en propiedad de dos plazas vacantes para Policía Local de El Campillo fueron publicadas en el BOP (...) sin que en los plazos señalados en la base decimotercera para la interposición de recursos a la misma, se haya presentado alguno.

El artículo 24.2 del Real Decreto legislativo 2/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, dispone que el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

La convocatoria de las oposiciones a las dos plazas vacantes de Policía Local de esta Entidad Local, ha

ocasionado unos gastos que a este Ayuntamiento le supone un gran desembolso económico y que han ocasionado y justificado el importe de la tasa de derecho a examen. (El Presupuesto Municipal de esta Entidad Local aprobado en el momento de la celebración de la oposición a dichas plazas es muy reducido."

B) Ayuntamiento de San Juan del Puerto:

"(...) En primer lugar, entendemos que no es abusiva la tasa fijada para la convocatoria de las plazas citadas anteriormente. En este sentido, se remite un estudio económico-financiero de costes elaborado por el Sr. Secretario-Interventor del Ayuntamiento de San Juan de Puerto, en el que se detalla que el coste total del servicio asciende a la cantidad total de 27.069,63 euros.

(...) Dado que las personas presentadas han sido veintinueve, el importe total abonado por estos opositores suma 3480 euros que, en ningún caso, supera el coste total del servicio que se recoge en el mencionado informe, cumpliendo lo dispuesto en el artículo 24.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004.

Por otro lado, se ha seguido lo dispuesto en la propia normativa de régimen local, ya que para fijar dicha tasa se ha cuantificado primero el coste total estimado de la actividad, realizando asimismo una previsión de personas que se podrían presentar, estimación realizada en función de los opositores que se han presentado en años anteriores en este Ayuntamiento en pruebas similares a esta, cumpliendo así como lo estipulado en el artículo 25 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales que dice que "los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de los informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquéllos, respectivamente. (...)"

C) Ayuntamiento de Trigueros:

"(...) Que, a raíz de su escrito y oídos los informes jurídicos oportunos, se ha constatado la necesidad de contar con una ordenanza fiscal reguladora de los derechos de examen. Por ello, he ordenado incoar el oportuno expediente para su aprobación e imposición.

No obstante, con el debido respeto, permítame opinarle que las pruebas para el acceso a Cuerpos de Policía Local en Andalucía suponen para los Ayuntamientos un elevadísimo coste, muy superior a otras pruebas para otras plazas. Así, su coste lo integran las asistencias a los miembros del Tribunal de selección (unos 400 euros por sesión) que precisan de más sesiones que para otras plazas; las publicaciones en los Boletines Oficiales; el importe de las revisiones médicas (entre 60 y 150 euros por aspirante); y el importe de la prueba psicotécnica (entre 50 y 100 euros por aspirante). Y ello sin contar los costes directos de gastos de personal, material de oficina, etc. Teniendo en cuenta que en el último proceso convocado se presentaron 23 aspirantes, lo que supone un ingreso de 2300 euros, que apenas si cubren las publicaciones. Por lo tanto, a mi fundando entender (pues lo afirmado sobre los costes se puede acreditar documentalmente) lo de "abusivas" es una apreciación muy subjetiva del colectivo de opositores reclamantes."

Del contenido de los informes transcritos y documentación remitida constatamos que los Ayuntamientos afectados carecían de la preceptiva Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Derechos de Examen y/o participación en procesos selectivos, sin perjuicio de que hubiesen iniciado las oportunas actuaciones para su establecimiento y aprobación por parte del Ayuntamiento de Trigueros; que se justificase el coste total de los servicios por derechos de examen, en el caso del Ayuntamiento de San Juan del Puerto, y los gastos que ocasionó el último proceso selectivo para la provisión de dos plazas de Policías Locales por el Ayuntamiento de El Campillo.

Ante ello, realizamos las siguientes

CONSIDERACIONES

Primera. Potestad reglamentaria.

Conforme a lo regulado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, las entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla (artículo106.1).

Asimismo, la potestad reglamentaria de las entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección (artículo 106.2).

Entendemos que el establecimiento de la Tasa municipal por derechos de examen quedaría justificada por corresponder a servicios que demandan los propios afectados y cuya financiación no sería justo que se atendiera con otros recursos financieros; esta tasa se devengará conforme determine la respectiva ordenanza fiscal, cuando se presente la solicitud que inicie la actuación o el expediente, que no se realizará o tramitará sin que se haya efectuado el pago correspondiente, por lo que las Corporaciones Locales deben aprobar una Ordenanza Fiscal reguladora de estos derechos de examen o incluir en la correspondiente Ordenanza reguladora de las tasas un apartado sobre ellos, de tal manera que, si no hay Ordenanza Fiscal que los recoja y los regule, el cobro de los mismos sería ilegal.

Cuestión diferente resulta la disparidad que venimos observando sobre esta materia en las distintas convocatorias de las Corporaciones Locales, pues

cada una de ellas exige la Tasa que considera más oportuna.

En este sentido, este Comisionado ha podido constatar que las cuantías que se establecen como derechos de examen son un verdadero freno para la presentación de aspirantes, pues cuando los sistemas son gratuitos, el número de participantes es mayor, además, considerando las circunstancias especiales que concurren en la sociedad española en general, y andaluza en particular, debido a la situación económica, las Administraciones Públicas andaluzas podrían contribuir en paliar la situación actual de desempleo facilitando la participación de la ciudadanía en los distintos procesos selectivos sin exigir el pago de derechos económicos alguno, para aquellos ciudadanos/as que decidieran intentar la búsqueda de empleo en el importante sector público andaluz.

Segunda. Elaboración, publicación, publicidad y entrada en vigor de las ordenanzas fiscales: Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

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.

Las entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial.

Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.

En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

Tercera. Liquidación de Tasas nula de pleno derecho.

De conformidad con lo regulado por el artículo 62.1 *e)* y *g)* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la liquidación practicada por la Tesorería Municipal, y en su caso, por el Ayuntamiento de Trigueros, o bien, las autoliquidaciones realizadas por los participantes en el proceso selectivo referenciado en esta queja, correspondiente a las tasas por participación en el mismo, debe considerarse nula de pleno derecho, por lo que procedería el reintegro, en su totalidad, a los participantes.

Considerando las circunstancias especiales que concurren en la sociedad española en general, y andaluza en particular, debido a la situación económica, las Administraciones Públicas andaluzas podrían contribuir –como ya lo hacen en otras actividades– en facilitar la participación de la ciudadanía en los distintos procesos selectivos sin exigir el pago de derechos económicos alguno, para aquellos ciudadanos/as que decidieran intentar la búsqueda de empleo en el importante sector público andaluz que representan las Entidades Locales andaluzas junto con la Administración de la Junta de Andalucía.

Especialmente, consideramos que las exenciones habrían de dirigirse al colectivo de desempleados y familias numerosas, junto a las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33%. Respecto a este último colectivo, son muchas las Administraciones Públicas que normativamente tienen reconocido esa exención tributaria.

También somos conscientes que las exenciones propuestas podrían conllevar una presentación masiva de solicitudes de ciudadanos en todas las convocatorias que se ofertaran; pero ello, no debería ser obstáculo para incorporar las medidas y estudiar, la viabilidad de la pretensión de este Comisionado.

Por cuanto antecede, se formuló **Recordatorio** de deberes legales de las disposiciones vigentes anteriormente reseñadas, y **Recomendación** concretada en los siguientes términos:

"Primero. Que se adopten las medidas oportunas para que la actuación de la Administración municipal que preside, en relación a la exigencia de Tasas por participación en procesos selectivos, se adecue a la legalidad y, en todo caso, para su exigencia (de la Tasa) debe disponer del título habilitante para ello, la Ordenanza Fiscal elaborada, tramitada y aprobada conforme a lo regulado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las de Haciendas Locales.

Segundo. Que se anulen las liquidaciones practicadas –y, en su caso, autoliquidaciones- a los/por los

participantes en el proceso selectivo citado, porque la tarifa o cuota por derechos de examen no tenía cobertura legal mediante Ordenanza Fiscal, disponiendo el reintegro a los participantes del importe de lo ingresado, más el interés legal que corresponda."

Igualmente, se trasladó **Sugerencia**, en orden a promover las acciones oportunas –en su ámbito competencial y ante el órgano competente para ello– para incorporar en la Ordenanza Fiscal la exención del pago de la Tasa a las personas con discapacidad igual o superior al 33%, a las personas que figuraren como demandantes de empleo durante el plazo, al menos, de un mes anterior a la fecha de convocatoria de pruebas selectivas de acceso y a las familias numerosas".

De los tres Ayuntamientos afectados únicamente recibimos contestación formal de la Alcaldía-Presidencia de Trigueros, aceptando las resoluciones formuladas por este Comisionado, si bien la anulación de las liquidaciones/autoliquidaciones practicadas y reintegro de su importe a los participantes quedaba condicionado su cumplimiento a la disponibilidad presupuestaria para lo que se habilitará una partida/dotación a tal fin en el presupuesto municipal para 2011, en elaboración, y a la existencia de fondos para su pago. En este sentido, la Alcaldía expuso la muy difícil situación económica que atraviesa el Ayuntamiento, que le impide hacer frente incluso a los pagos legalmente preferentes.

Respecto a los Ayuntamientos de San Juan del Puerto y El Campillo, tras dirigirles reiteros al objeto de que se pronunciase sobre las Resoluciones dictadas, no obtuvimos respuesta alguna, por lo que procedimos a la conclusión y archivo del expediente con la inclusión de esta reseña en el presente Informe, al amparo de nuestra Ley reguladora.

2.5 Sistema de calificación en las pruebas de acceso a plazas de funcionarios

En el expediente de **queja 09/6059** sus promotores consideraban irregular las actuaciones realizadas por la Comisión de Selección de las pruebas de acceso por el sistema de acceso libre al Cuerpo de Gestión Administrativa, Especialidad de Administración General, convocadas por Orden de 29 de junio de 2009, de la Consejería de Justicia y Administración Pública, correspondiente a la Oferta de Empleo Público de 2009.

Las presuntas irregularidades se concretaban en las siguientes:

a) Modificación del mínimo de respuestas acertadas para obtener al menos 37´50 puntos, para superar cada una de las partes del ejercicio, valorado de 0 a 75 puntos, de conformidad con el apartado 2.1.2 de la Base Tercera de la Orden de convocatoria.

b) La modificación llevada a cabo por la Comisión de Selección, no consiste en una modificación en el "número mínimo de respuestas acertadas exigido" para superar el ejercicio "como requiere la Base de la convocatoria, sino ha sido una modificación de la puntuación neta A-E/4, (Preguntas acertadas menos un cuarto por pregunta errónea) lo que supone una modificación también en el número de errores, sobre los cuales la base no permite modificación alguna.

c) La modificación llevada a cabo en la fórmula de obtención de los puntos produce un cambio en el valor de las respuestas, resultando con ello que la misma respuesta del primer ejercicio acertada por dos opositores puede suponer para uno de ellos la adición de más del doble de puntos respecto al otro.

Además, esta modificación no ha sido igual en ambas partes del ejercicio: el incremento aplicado en el primero es el doble del aplicado a la segunda parte, y supone la modificación del valor del primer ejercicio con respecto al segundo, no obteniéndose por tanto la puntuación igual para ambas partes que exige la base.

d) La citada modificación no ha sido realizada con anterioridad a la identificación de los candidatos como exige la Base de la convocatoria, siendo publicada en la web del Instituto Andaluz de Administración Pública conjunta y simultáneamente a la lista de aprobados de la fase de oposición.

e) Los opositores han realizado los ejercicios conforme a las Bases publicadas y no a otras complementarias diferentes no permitidas en la convocatoria –y tampoco publicadas con anterioridad- pues en caso de ser conocidas, los opositores habrían afrontado los ejercicios con una estrategia diferente.

f) Incumplimiento del Decreto 93/2006, de 9 de mayo, por el que se regula el ingreso, la promoción interna y la provisión de puestos de trabajo de personas con discapacidad en la Función Pública de la Administración General de la Junta de Andalucía, por no establecer medidas de acción positiva a los participantes del turno de discapacitados en relación con el mínimo de respuestas acertadas para obtener al menos 37´50 puntos, para superar cada una de las partes del ejercicio de la fase de oposición.

g) Determinar la nota de corte por igual, sin hacer distinción entre los turnos (libre-discapacitados), juntos a los antecedentes en las notas de otras ofertas de empleo, asegura que las plazas ofertadas al turno de discapacidad no se cubran, por lo que, "la naturaleza y finalidad del turno de reserva no ve reflejada su razón de ser."

h) Por la Dirección General de Personas con Discapacidad, de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, mediante escrito de fecha 11 de diciembre de 2009, se comunicó a la Dirección General de la Función Pública, de la entonces Consejería de Justicia y Administración Pública, la necesidad de que se aplicasen medidas de acción positiva como la de aplicar una nota de corte específica para los/las aspi-

rantes con discapacidad en los procesos selectivos de acceso a la función pública.

Lo anterior, y según el titular de dicha Dirección General, teniendo en cuenta la naturaleza y finalidad del turno de reserva, que está destinado a facilitar el acceso al empleo público de las personas que, debido a su discapacidad, se encuentran en una posición de desventaja para participar en las pruebas selectivas en las mismas condiciones con el resto de participantes.

i) El reseñado Decreto 93/2006, no establece en su articulado que el número de aciertos netos necesarios para superar el ejercicio sea el mismo para todos los participantes. Así, su artículo 6, recoge lo siguiente:

"Cuando se realicen convocatorias ordinarias con reserva de plazas para personas con discapacidad, las pruebas selectivas tendrán idéntico contenido para todos los y las aspirantes, independientemente del turno por el que se opte, sin perjuicio de las adaptaciones previstas en el artículo 8 y de lo establecido en el apartado 3 del artículo 12 de este Decreto. Durante el procedimiento selectivo se dará un tratamiento único a los dos turnos, en lo que se refiere a las relaciones de admitidos y los llamamientos a los ejercicios. No obstante, se dará un tratamiento diferenciado a la relación de aprobados, así como en la oferta de plazas, petición y adjudicación de destino, atendiendo a lo establecido en el artículo 10."

k) De acuerdo con la Base Cuarta, apartado 5, los aspirantes que desearan formar parte de la bolsa de interinos prevista en el artículo 28 del Decreto 2/2002, de 9 de enero, deberían consignarlo en el apartado correspondiente de la solicitud.

Solicitado el preceptivo informe a la Dirección del Instituto Andaluz de Administración Pública –IAAP–, órgano gestor de las pruebas selectivas- y recibido este, de su contenido efectuamos la transcripción literal siguiente:

"Las calificaciones correspondientes al ejercicio de la fase de oposición se publicaron el día 30 de diciembre de 2009.

En esta misma fecha se publica el Acuerdo previo de la Comisión de Selección en el que, haciendo uso de la facultad que le concede la Orden de Convocatoria, se establece que el número de aciertos netos (aciertos-errores/4) necesario para la obtención de los 37,50 puntos es de 59,00 para la primera parte del ejercicio y de 15,00 para la segunda.

Las Comisiones de Selección no suben ni bajan la "nota de corte", las Comisiones de Selección establecen, en función de las circunstancias que concurran en cada proceso selectivo, el número mínimo de aciertos netos necesarios para aprobar cada parte del ejercicio. Cuando se habla de subir o bajar la "nota de corte" se esta presuponiendo la existencia de una nota ya predeterminada: aquella con la que se compara la establecida por la Comisión.

Y no existe nota predeterminada. Tan solo existe el número de aciertos netos que establece la Comisión como necesario para obtener los 37,50 puntos.

El número de aciertos netos necesario para la obtención de los 37,50 puntos es el mismo para todos los participantes, bien lo hagan por el cupo general bien por el cupo de reserva a personas con discapacidad. Y esto, a tenor de lo establecido en el Decreto 93/2006, de 9 de mayo, por el que se regula el ingreso, la promoción interna y la provisión de puestos de trabajo de personal con discapacidad en la Función Pública de la Administración General de la Junta de Andalucía, no puede ser de otro modo."

Respecto a esta información del IAAP, conviene precisar que no se limitó a trasladar los acuerdos adoptados por la Comisión de Selección en relación con los criterios de corrección de los ejercicios y en su caso, el acuerdo adoptado fijando el número mínimo de respuestas acertadas exigido para obtener los puntos necesarios para superar el ejercicio: el IAAP interpreta la aplicación de las Bases, cuando en puridad, el único competente para ello es la propia Comisión de Selección correspondiente.

Asimismo, decidimos incorporar al expediente la información del IAAP, que *"con carácter oficioso*" se insertaba su web oficial, sobre el cálculo de la nota de los aprobados:

"CÁLCULO DE LA NOTA DE LOS APROBADOS

AN = A – F x VF

AN: Aciertos netos de la prueba

A: Número de preguntas acertadas

F: Número de preguntas falladas

VF: Valor del fallo

Si el número de aciertos netos obtenidos en la prueba por la persona opositora (AN) es igual o superior al número de aciertos netos de corte (AC, número mínimo de aciertos netos determinado por la Comisión de Selección para obtener la nota de corte de la prueba), la nota obtenida es el resultado de aplicar la siguiente fórmula:

N = NM – (NM – NC) x (AM – AN) / (AM – AC)

N: Nota de la prueba

NC: Nota de corte de la prueba (establecida en la convocatoria)

NM: Nota máxima de la prueba (establecida en la convocatoria)

AN: Aciertos netos de la prueba (obtenidos por la persona opositora)

AC: Aciertos netos de corte (número mínimo de aciertos netos determinado por la Comisión de Selección para obtener la nota de corte de la prueba).

AM: Número máximo de aciertos de la prueba (número total de preguntas menos las preguntas anuladas por la Comisión de Selección."

Esta información publicada no estaba firmada por autoridad u órgano de selección alguno ni la formula sobre el cálculo de la nota de aprobados figuraba en la Base de la convocatoria.

En base a este planteamiento esta Institución realizó las siguientes **consideraciones**:

Primera. Sistema selectivo, desarrollo y calificación de las pruebas.

Las bases de la convocatoria en lo que se refiere al sistema selectivo, desarrollo y calificación de las pruebas disponen:

«La fase de oposición, que tendrá carácter eliminatorio, se valorará de 0 a 150 puntos. Constará de un ejercicio de carácter teórico práctico, compuesto de dos partes, que se realizarán en la misma sesión, siendo ambas obligatorias y eliminatorias.

La duración total del ejercicio será de 180 minutos.

La parte teórica consistirá en contestar por escrito un cuestionario de 100 preguntas tipo test, con cuatro respuestas alternativas, siendo solo una de ellas la correcta.

La segunda parte, de carácter práctico, consistirá en contestar por escrito un cuestionario de preguntas tipo test, con cuatro respuestas alternativas, siendo solo una de ellas la correcta, adecuado a las funciones propias de los Cuerpos y Especialidades convocados, y relacionado con el programa de materias aprobado.

Las contestaciones erróneas restarán un cuarto del valor de una respuesta acertada.

Cada parte del ejercicio se valorará de 0 a 75 puntos, y para superar cada una de ellas será preciso obtener al menos 37,50 puntos.

La Comisión de Selección, teniendo en cuenta todas las circunstancias y para un mejor cumplimiento de su cometido, queda facultada para determinar, con anterioridad a la identificación de los/las participantes, el número mínimo de respuestas acertadas exigido para obtener los 37,5 puntos.

Para obtener la puntuación final de la fase de oposición, una vez superada cada parte, se sumarán las puntuaciones parciales obtenidas en cada una de ellas.

Tras la realización de este ejercicio, la Comisión de Selección hará pública en la página web del Instituto Andaluz de Administración Pública (www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica) la plantilla de respuestas correctas que servirá para su corrección.

Dicha plantilla tendrá carácter provisional. Los/as aspirantes dispondrán de un plazo de cinco días hábiles, contado desde el siguiente al de la publicación de la plantilla provisional, para formular alegaciones a la misma. La resolución de las alegaciones que sean tenidas en cuenta por parte de la Comisión de Selección se hará pública con la lista de aprobados/as de este ejercicio, considerándose desestimadas todas aquellas alegaciones que no se mencionen en la citada publicación. Ni la plantilla provisional ni la que resulte de la estimación de las alegaciones son recurribles de forma independiente a la impugnación de la lista de aprobados/as.

Este ejercicio de la fase de oposición será corregido sin que se conozca la identidad de los aspirantes, quedando automáticamente anulados todos aquellos impresos de examen en los que consten marcas o signos de identificación.

Una vez corregido el ejercicio, la Comisión de Selección publicará la relación de aspirantes que han superado la fase de oposición con indicación de la puntuación obtenida en cada una de las partes, y la suma total».

Segunda. Las Bases publicadas, “ley de la oposición”.

Como es sabido, las Comisiones de Selección están obligadas a aplicar las formas de calificación establecidas en las respectivas Bases de las convocatorias, ya que, como señala reiterada jurisprudencia, “(...) las Bases publicadas para regir las pruebas selectivas constituyen la llamada "ley de la oposición o concurso", consagrada a nivel de doctrina de los Tribunales de manera que vinculan a los que participan en dichas pruebas y, sin duda, a la Administración.” Su carácter de ley (de las Bases) presenta el «mismo sentido metafórico atribuido por el Código Civil a las obligaciones surgidas de los contratos: fuerza de ley entre las partes». Así lo reconoce el artículo 15 del Decreto 2/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía, al señalar:

Cabe proclamar, por tanto, la «inmutabilidad» de la convocatoria, pues se trata de actos favorables a través de los que se crean expectativas e intereses legítimos. No obstante, es obvio que una vez fijadas las bases de la convocatoria pueden surgir problemas interpretativos que hagan tener una visión distinta de su contenido a los participantes en el proceso selectivo y a la Administración convocante, correspondiendo a esta Defensoría determinar, en respuesta a las quejas recibidas, si la interpretación que sustenta la actuación administrativa resulta contra “legem” por vulnerar derechos legítimamente reconocidos.

Tercera. Determinación número mínimo de respuestas acertadas.

En el caso que nos ocupa los problemas interpretativos surgen de lo dispuesto en el apartado 2.1.2 de la Base Tercera anteriormente reseñada. De conformidad con este apartado la Comisión de Selección se encuentra facultada en la convocatoria de 2009 para determinar el número mínimo de respuestas acertadas exigido para obtener la puntuación mínima establecido para superar el ejercicio.

Esta facultad atribuida a la Comisión de Selección se había incorporado puntualmente en los procesos selectivos de la Oferta de Empleo Público-OEP de 1999, donde se indicaba que “(...) *el Tribu-*

nal quedará facultado para la determinación del nivel mínimo de respuestas exigido para la obtención de las calificaciones a que se refiere la base 1.4, de conformidad con el sistema de valoración que acuerde para cada ejercicio". Sin embargo, en los procesos selectivos convocados en ejecución de las Ofertas de Empleo Público correspondientes a los ejercicios de 2003, 2005 y 2006-2007 –en 2004 y 2008 no hubo OEP–, es decir, en las tres últimas convocatorias, no figuraba dicha facultad, por lo que el número mínimo de respuestas acertadas para obtener la puntuación mínima para superar el ejercicio venía ya fijado por las propias Bases.

Ese número mínimo de respuestas acertadas fijado por las Bases (en anteriores convocatorias) se obtenía de la aplicación de la fórmula matemática A-E/4 (siendo A el número de aciertos y E el número de errores), y llevándolo a una escala de 0 a 110 puntos, precisándose obtener al menos 50 puntos, para superar el ejercicio.

Así, conocida dicha fórmula matemática para calcular la puntuación del ejercicio –por su inclusión en las propias Bases reguladoras–, los participantes podían conocer, el día de celebración de la/s prueba/s, los criterios de corrección del mismo y la puntuación mínima necesaria para superar el ejercicio. Constando además esa misma información en el cuadernillo de examen entregado a los participantes, en el primer folio-carátula (en las denominadas "advertencias"), donde señalaba el total de las preguntas del cuestionario, la puntuación mínima y máxima del ejercicio y la puntuación mínima a obtener para superar el ejercicio.

De esta forma, y de acuerdo con las Bases reguladoras, cada participante podía hacer sus estimaciones y realizar el ejercicio para alcanzar al menos la puntuación mínima para superar el ejercicio, lo que le daba derecho a integrar, en su caso, la Bolsa de selección de interinos.

En cambio, al introducir las Bases reguladoras los procesos selectivos de la OEP de 2009 la facultad controvertida de que será la Comisión de Selección la que determine el número mínimo de respuestas acertadas exigido para obtener la puntuación mínima para superar el ejercicio, se introduce ciertamente un criterio diferente al de años anteriores para la obtención de la puntuación de la fase de oposición, que puede que tenga considerables ventajas para la gestión del proceso selectivo, como luego analizaremos, pero que no permite, por otra parte, que quienes participen en él conozcan en el momento de la realización del ejercicio (o de los ejercicios) ese número mínimo y que actúen en consecuencia a la hora de responder a las cuestiones planteadas.

Cuarta. Potestad de la Comisión de Selección: Interpretación de las Bases.

Una vez constatada la existencia de esta facultad de determinación atribuida a la Comisión de Selección, y por tanto, la inexistencia en las Bases de la convocatoria de 2009 (a diferencia de convocatorias anteriores) de un número mínimo de respuestas acertadas exigido para obtener la puntuación mínima para superar el ejercicio, debemos analizar si la Comisión ha hecho uso de ella con arreglo a lo establecido en las Bases o si por el contrario se ha extralimitado en su actuación.

Lo primero que corresponde señalar es que son las propias Bases las que determinan –esta vez sí– la puntuación mínima necesaria para superar cada parte del ejercicio, estando fijada en 37,50 puntos, de tal manera que cada una de las partes del ejercicio se valorarán de 0 a 75. De esta forma, en la medida en que son las propias Bases las que fijan estas puntuaciones mínimas, no pueden ser alteradas por la Comisión de Selección, que únicamente está facultada para determinar el número de respuestas acertadas exigido para obtener los 37,5 puntos en cada parte del ejercicio.

La conversión entre número de respuestas acertadas y número de puntos obtenidos en el ejercicio exige, como se comprenderá, la aplicación de una fórmula matemática, que si ha sido fijada por las Bases no podrá ser alterada por la Comisión de Selección, al no habérsele facultado para ello, pero que si no lo ha sido habilita a la Comisión para aplicar la que considere oportuna, siempre que tenga un efecto neutral, en la medida en que así obliga el derecho a acceder a los empleos públicos en condiciones de igualdad (artículo 23.2 CE).

Ya hemos tenido ocasión de recoger en los antecedentes de esta resolución la fórmula matemática aplicada por la Comisión de Selección para realizar la conversión entre número de respuestas acertadas y número de puntos obtenidos en el ejercicio. Y también hemos apuntado que dicha fórmula se encuentra publicada exclusivamente en la web del IAAP, sin que conste en documento alguno que acredite la aprobación de la misma por órgano competente, ni se encuentre firmada por autoridad alguna, ya sea por responsables del IAAP, ya por responsables de la anterior Consejería de Justicia y Administración Pública, o por las Comisiones de Selección. Esto hace que, salvo que coincida con lo que se deriva de las Bases de la convocatoria, dicha fórmula deba reputarse inexistente o nula a efectos jurídicos y, por tanto, inaplicable para la conversión pretendida.

Al igual que en convocatorias anteriores, el apartado 2.1.2 de la Base Tercera señala que «las contestaciones erróneas restarán un cuarto del valor de una respuesta acertada»

Ante estos elementos, cabría realizar distintas interpretaciones del asunto controvertido, correspondiendo en un principio esa interpretación a la Comisión de Selección.

A este respecto postulábamos dos interpretaciones posibles:

Primera. Una posible interpretación de las Bases permitiría considerar que, el hecho de que deba valorarse con 75 puntos el acierto de las 100 preguntas de las que consta el test en su primer ejercicio, no implica necesariamente, aunque pareciera lo lógico, que el valor cada respuesta acertada sea de 0,75 (y de 0,1875 el fallo), sino que ese valor puede ser diferente dependiendo de la pregunta concreta, del número total de respuestas acertadas, del número de preguntas anuladas o de cualquier otro factor que la Comisión de Selección estimara oportuno, a pesar de que, a la hora de realizar la prueba, resultara desconocido por los participantes en el proceso selectivo.

Esta interpretación es la que ha seguido la Comisión de Selección al emplear una doble fórmula publicada en la web del IAAP para determinar la nota de la prueba, si bien los resultados son distintos en función de cuál de ellas se aplique en primer lugar:

A) Si la Comisión hubiese comenzado aplicando la fórmula que aparece en primer lugar, es decir, AN = A – F x VF, tendríamos como resultado que al obviar el valor de A, lo está considerando igual a 1, lo que obliga a considerar a VF como igual a 0,25 para cumplir con lo preceptuado en las Bases que indican que las contestaciones erróneas restarán un cuarto del valor de una respuesta acertada.

Por otra parte, la Comisión de Selección, a la hora de ejercer la facultad que le atribuyen las Bases de la convocatoria, no ha utilizado para realizar la conversión necesaria para la obtención de los puntos de la prueba o nota de la prueba, el número de respuestas acertadas (esto es A), sino el número de aciertos netos (AN), que tiene una incidencia no solo sobre el número de respuestas acertadas, sino también sobre el número de respuestas erradas, para lo cual la Comisión no cuenta con atribución alguna.

No otra cosa se desprende de la fórmula oficiosa colgada en la web del IAAP y según la cual:

Si el número de aciertos netos obtenidos en la prueba por la persona opositora (AN) es igual o superior al número de aciertos netos de corte (AC, número mínimo de aciertos netos determinado por la Comisión de Selección para obtener la nota de corte de la prueba), la nota obtenida es el resultado de aplicar la siguiente fórmula:

N = NM – (NM – NC) x (AM – AN) / (AM – AC)

N: Nota de la prueba

NC: Nota de corte de la prueba (establecida en la convocatoria)

NM: Nota máxima de la prueba (establecida en la convocatoria)

AN: Aciertos netos de la prueba (obtenidos por la persona opositora)

AC: Aciertos netos de corte (número mínimo de aciertos netos determinado por la Comisión de Selección para obtener la nota de corte de la prueba).

AM: Número máximo de aciertos de la prueba (número total de preguntas menos las preguntas anuladas por la Comisión de Selección.

En este sentido, la actuación de la Comisión de Selección ha consistido en, una vez obtenido el listado ordenado de puntuaciones en función del número de aciertos netos de la prueba (AN), no del número de respuestas acertadas (A), determinar el número de aciertos netos a los que correspondería otorgar 37,5 puntos, esto es, el número de aciertos netos de corte (AC). En concreto, en la convocatoria que nos ocupa dicho número ha sido fijado en 59 aciertos netos.

Estos 59 aciertos netos se han podido producir (siendo el valor de los aciertos de 1 punto y de los fallos de 0,25 puntos) por contestar 64 preguntas, de las cuales 60 fueran respuestas acertadas y 4 respuestas falladas, o por contestar 69 preguntas, de las cuales 61 fueran acertadas y 8 respuestas falladas, etc. Sin embargo, si extendemos esta valoración al extremo de la escala, nos encontraríamos con la obligación de otorgar a alguien con 100 preguntas acertadas y ningún fallo una puntuación de 100 puntos, es decir, 25 puntos superior al máximo (75) permitido por las Bases, lo cual hubiese resultado imposible.

B) Por ello, la Comisión se ha olvidado por completo de la primera de las fórmulas, usando exclusivamente la segunda para determinar los aciertos de corte, lo que ha supuesto, indirectamente –y tal vez inconscientemente– la determinación del valor de A, el valor de cada una de las 100 preguntas del test, y a su vez de VF.

Utilizando en primer lugar la compleja fórmula N = NM – (NM – NC) x (AM – AN) / (AM – AC), y tomando la decisión –por las razones que posteriormente se apuntarán– de establecer el valor de AC en 59 aciertos netos, se ha otorgado a cada pregunta acertada (A) un valor de 0,91 puntos y a cada fallo de 0,2275 puntos.

Si damos por buena la interpretación de las Bases que sostiene que el valor de las preguntas acertadas no se contempla en ellas y consideramos que al permitir a la Comisión la determinación del número mínimo de aciertos está permitiéndole asimismo la determinación del valor de las preguntas acertadas -y de los fallos-, nos encontramos con una fórmula que, a medida que se eleva el número de aciertos netos de corte, incrementa a su vez el valor de cada pregunta acertada.

Así, por ejemplo, cuando los aciertos netos de corte se fija en 59 el valor de cada pregunta acertada es de 0,91 puntos; cuando se fija en 66 el valor de cada pregunta acertada es de 1,1 puntos; cuando se fija en 75 el valor de cada pregunta acertada es de 1,5 puntos; y en cambio, cuando se fija en 50 el valor de cada pregunta acertada es de 0,75 puntos; o cuando se fija en 40 el valor de cada pregunta acertada es de 0,63 puntos.

Ello en principio no tendría incidencia sobre la posición que ocuparía cada participante en la tabla clasificatoria de los resultados del ejercicio de oposición, aunque sí como es lógico en el número de ellos que habrían superado la prueba.

Sin embargo, dado que esos puntos de la fase de oposición han de ser sumados luego a los que se obtengan en la fase de concurso, la repercusión sobre esta última fase es innegable dependiendo de las distancias que el propio valor de las preguntas acertadas haya provocado entre los concursantes.

Veamos una aplicación práctica: alguien que hubiese obtenido 80 aciertos netos obtendría 56,71 puntos si AC = 59; 52,94 puntos si AC = 66; 45 puntos si AC = 75; 60 puntos si AC = 50; 62,5 puntos si AC = 40. Por su parte, alguien que hubiese obtenido 78 aciertos netos obtendría 54,88 puntos si AC = 59; 50,74 puntos si AC = 66; 42 puntos si AC = 75; 58,5 puntos si AC = 50; 61,25 puntos si AC = 40. Es decir, la diferencia en puntos entre estas dos personas vendría marcada no por sus conocimientos, demostrados al responder correctamente un determinado número de preguntas, sino por el número de aciertos netos de corte que haya fijado la Comisión de Selección: 1,83 puntos si se ha fijado en 59; 2,2 puntos si se ha fijado en 66; 3 puntos se ha fijado en 75; 1,5 puntos si se ha fijado en 50; o 1,25 puntos si se ha fijado en 40.

Como se comprenderá, para quien ha obtenido 78 aciertos netos no es lo mismo llegar a la fase de concurso teniendo que superar en al menos 1,5 puntos a quien ha obtenido 80 aciertos netos para quedar por delante suya en la previsible bolsa de trabajo -y quien sabe si incluso para obtener la plaza-, que teniendo que superarlo en 1,83 puntos, para lo cual le será necesario reunir un mayor número de méritos. Así, cuanto más se eleven los aciertos netos de corte por parte de la Comisión de Selección, menos valor tendrán proporcionalmente los méritos alegados en la fase de concurso (y a la inversa), lo que perjudica como es evidente a aquellos participantes que basan su concurrencia en el proceso selectivo más sobre los méritos curriculares que sobre la prueba teórico-práctica.

Segunda. Otra interpretación de las Bases, que a primera vista puede resultar más lógica, y por la que es razonable que se hayan dejado llevar muchos opositores, supondría en cambio que, a tenor de lo dispuesto en la Base Tercera, el valor de cada respuesta acertada en el primer ejercicio es necesariamente de 0,75 puntos, pues así se derivaría del hecho de que deba valorarse con 75 puntos el acierto de las 100 preguntas de las que consta el test. Si esto es así, la fórmula matemática a aplicar para la conversión entre número de respuestas acertadas y número de puntos obtenidos en el ejercicio no podría ser nunca la que ha aplicado la Comisión de Selección, sino que habría de ser la siguiente:

N = A x VA – F x VF

Siendo N la nota de la prueba o número de puntos obtenidos en ella; A el número de respuestas acertadas; AV el valor de las respuestas acertadas, es decir, 0,75; F el número de respuestas erradas o fallos; y VF el valor de las respuestas erradas o fallos, es decir, 0,1875.

De esta forma, por ejemplo, con 50 respuestas acertadas y 0 respuestas erradas, (lo que supone que al multiplicar 50 aciertos por un valor de 0,75), se estarían alcanzando los 37,5 puntos exigidos para la superación del ejercicio.

Esta interpretación es además compatible con la facultad que se atribuye a la Comisión de determinar el número mínimo de respuestas acertadas exigido para obtener los 37,5 puntos, pues si bien es cierto que contestando a 50 preguntas, de las cuales las 50 fueran respuestas acertadas y ninguna fuera errónea, se podrían obtener 37,5 puntos, también lo es que los mismos puntos (37,5) se podrían obtener contestando a 55 preguntas, de las cuales 51 fueran respuestas acertadas y 4 fueran erróneas (N = 51 x 0,75 – 4 x 0,1875) o contestando a 60 preguntas, de las cuales 52 fueran respuestas acertadas y 8 fueran respuestas erróneas (N = 52 x 0,75 – 8 x 0,1875), o, como último ejemplo, contestando a las 100 preguntas que componen el test, de las cuales 60 fueran respuestas acertadas y 40 fueran respuestas erróneas (N = 60 x 0,75 – 40 x 0,1875). Es decir, mientras esa proporción se mantenga, puesto que el valor del acierto en una interpretación lógica de las Bases es de 0,75 puntos, y en consecuencia el valor del fallo es de 0,1875, la Comisión de Selección está facultada para determinar el número mínimo de respuestas acertadas (esto es 50, 51, 52 o 60 en los ejemplos expuestos) que equivaldrán a los 37,5 puntos marcados por las Bases para la superación del ejercicio.

Por tanto, si la Comisión de Selección hubiese hecho algo distinto a esto, como puede ser cambiar el valor de los aciertos (0,75) o el valor de los fallos (0,1875) se habría extralimitado en su atribución, pues como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2006 en el recurso de casación núm. 1462/2001, tal actuación supondría una desigualdad en el tratamiento dado a los distintos participantes como consecuencia de la aplicación de una fórmula correctora no prevista en las bases de la convocatoria que distorsionaría los resultados a los que conducía el sistema de puntuación previsto en aquellas, vulnerando con ello el artículo 14 del Texto Constitucional.

Quinta. Valoración de cada pregunta.

Visto lo anterior, la cuestión controvertida radica en saber si las Bases de la convocatoria determinan o no cuál es el valor de cada pregunta acertada y en caso contrario, si la atribución a la Comisión de Se-

lección de la facultad de determinar el número mínimo de preguntas necesarias para superar la prueba incluye asimismo de manera implícita una habilitación para fijar cuál es el valor de cada pregunta acertada.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2006 antes mencionada partía del hecho de que la Base 9.1 de la convocatoria precisaba que «las preguntas acertadas se valorarán con un punto; las preguntas no acertadas descontarán 0,33 puntos; las preguntas no contestadas no serán puntuadas», y disponía que el Tribunal calificador único «a la vista del número y nivel de conocimientos de los aspirantes presentados, decidirá cuál será la puntuación mínima para superar este ejercicio». Por tanto, los postulados de dicha Sentencia solo serían de aplicación al caso que nos ocupa si de las Bases de la convocatoria se deduce necesariamente un determinado valor de las preguntas acertadas. En tal caso, procedería, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, proclamar la vulneración del principio de igualdad por parte de la fórmula elegida por la Comisión de Selección y recomendar la publicación de una nueva lista de aprobados confeccionada con base en una interpretación constitucionalmente válida de la facultad atribuida.

A diferencia de lo que ocurría en las Bases que tenía como referencia la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2006, en las presentes Bases no se proclama de manera explícita en ningún momento cuál sea el valor de cada pregunta acertada. Es cierto, que una deducción lógica conduciría a pensar que, siendo 100 las preguntas y 75 los puntos máximos a obtener, el valor de cada una es de 0,75 puntos. Pero también lo es que si el redactor de las Bases (la Consejería de Justicia y Administración Pública) hubiese querido otorgarle específicamente ese valor para vedarlo a la discrecionalidad de la Comisión de Selección podría haberlo hecho. Ambas conclusiones o interpretaciones parecen en principio válidas, aunque una comparativa con Bases de años anteriores puede ayudarnos a optar por la más acertada y beneficiosa para los derechos e intereses en juego.

En ninguna de las cuatro convocatorias anteriores (las de 2003, 2005, 2006 y 2007) se enunciaba el valor de cada pregunta acertada, ni tampoco el valor de los errores. Sin embargo, sí se incluía en todas ellas una misma fórmula, A-E/4, cuyo resultado habría de ser llevado a una escala de 0 a 110 puntos en las de 2003 y 2005 o a una escala de 0 a 75 puntos en las de 2006 y 2007, siendo necesario para superar el ejercicio al menos 50 puntos y 37,5 puntos respectivamente.

En todas estas ocasiones se consideró, de una manera lógica, que el valor de cada pregunta era de 1 punto, de tal forma que los aciertos serían valorados con 1 punto, a lo que habría que restar 0,25 por cada fallo. El resultado así obtenido habría de ser luego llevada a una escala de 0 a 110 o de 0 a 75 para obtener la puntuación del ejercicio. El mismo resultado podría haberse obtenido considerando que el valor de cada pregunta era de 1,1 punto o de 0,75 puntos si se hubiese querido evitar la necesidad de trasladarlo luego a la escala correspondiente.

Si trasladamos estas consideraciones a la convocatoria que nos ocupa podemos concluir que, por una parte, aunque no haya recogido de manera expresa el valor de cada pregunta, la lógica hace que debamos considerarlo como igual a 1 punto, debiendo luego trasladarlo a una escala implícita de 0 a 75, pues estos son los puntos máximos a obtener en el ejercicio, o como igual a 0,75 puntos sin necesidad de trasladarlo luego a ninguna escala. Siendo este el valor dado por las Bases a cada pregunta, debemos entender que el hecho de que otro apartado de las mismas Bases permita a la Comisión de Selección determinar cuál es el número de respuestas mínimas acertadas para superar el ejercicio no le habilita, sin embargo, ni para dar un valor distinto a las preguntas acertadas, ni para realizar una conversión a una escala de puntuación diferente.

En la medida en que es factible determinar, como ha quedado demostrado anteriormente, un número u otro de preguntas acertadas para obtener los 37,5 puntos sin necesidad de alterar el valor de cada pregunta ni la escala de conversión, debemos estimar que la Comisión de Selección se ha extralimitado en sus facultades a la hora de otorgar a cada pregunta acertada un valor de 0,91 puntos, como consecuencia de fijar el número de aciertos netos de corte en 59. Y lo ha hecho, además, provocando la distorsión de ampliar la distancia entre los resultados de los participantes en el ejercicio de oposición, como también ha quedado demostrado, obligando así a reunir un mayor número de méritos en la fase de concurso a quienes pese a superar el corte han obtenido menores puntuaciones en la fase de oposición. Esta distorsión provocada por la fórmula usada por la Comisión de Selección habría sido mayor cuanto más elevado fuera el número de aciertos netos de corte fijado por esta, pero en cualquier caso suficiente para producir una alteración en la ordenación final de los integrantes la Bolsa de selección de interinos que haya de constituirse o incluso en la adjudicación de las plazas en disputa.

Sexta. Momento de publicación de la fórmula para el cálculo de la nota de la prueba.

Es evidente que el sistema de puntuación de la prueba (el valor de las preguntas acertadas, el valor de los errores o la fórmula de cálculo de la nota) determina, desde un punto de vista estratégico, la manera de realizar el propio ejercicio de cualquiera de los participantes en el proceso selectivo. En consecuencia, resulta esencial que todos los elementos en juego sean conocidos con anterioridad a la rela-

ción de la prueba por parte de los participantes para que cada cual pueda así afrontarla, según su estrategia de respuesta, en las mejores condiciones de éxito.

Nada hay que achacar, desde el punto de vista de la igualdad, al hecho de que la fórmula para calcular la nota del ejercicio o el número de respuestas acertadas mínimo para superar el ejercicio sea conocido en un momento posterior a la realización del mismo, como ha sido el caso del presente proceso selectivo. Sin embargo, pese a las ventajas que pueda suponer para la Administración a la hora de gestionar el proceso determinar la nota de corte en función de la distribución de puntuaciones alcanzadas por los participantes para fijar así cuántos de ellos pasan a la siguiente fase (o lo que se hace en realidad que es fijar cuántos se estiman razonable que pasen a la siguiente fase sin complicar en exceso la gestión del proceso para a partir de ese dato determinar la nota de corte), razón por la cual se da a conocer la nota de corte y la fórmula para determinarla en un momento posterior a la realización del ejercicio, no estima esta Institución que tal manera de proceder redunde en beneficio alguno para los participantes en el proceso selectivo, sino que, antes al contrario, dificulta la estrategia a seguir por cada uno de ellos a la hora de realizar el ejercicio, pues desconoce elementos del sistema de puntuación que resultan esenciales.

A ello hay que añadir, que la Base 2.1.2 atribuye a la Comisión de Selección la facultad para determinar el número mínimo de respuestas acertadas exigido para obtener los 37,5 puntos “con anterioridad a la identificación de los/las participantes”. Y si bien es cierto que en el presente caso la facultad se ha ejercido antes de identificar a cada participante con su ejercicio, determinando así el número mínimo de 59 aciertos netos con posterioridad a la realización de la prueba y conocida la distribución de puntuaciones del conjunto de participantes, también cabría interpretar ese inciso de la Base 2.1.2 como una exigencia de hacerlo con anterioridad al conocimiento de las personas que van a participar en la prueba y, por tanto, en un momento previo a la realización del ejercicio, posibilitando con ello que todos los participantes conocieran en su integridad el sistema de puntuación, corrección y valoración de la prueba antes de comenzar a realizarla.

Esto último, a juicio de esta Institución, es lo que debería imperar en todos los procesos selectivos, aunque fuera en detrimento de una mayor facilidad de gestión del proceso para la Administración.

Séptima. La necesaria fundamentación del Acuerdo.

La facultad atribuida a la Comisión de Selección para determinar el número mínimo de respuestas acertadas exigido para obtener los 37,5 puntos viene condicionada en las Bases por el inciso «teniendo en cuenta todas las circunstancias y para un mejor cumplimento de su cometido», lo que en un ejercicio correcto de dicha facultad exigiría que la Comisión, por una parte, explicitara cuáles son las circunstancias que le llevan a establecer un número mínimo u otro de respuestas acertadas, es decir, una u otra nota de corte; y, por otra parte, que motivara en qué mejora dicha medida el cumplimiento de su cometido para comprender si tal fin está justificado o si puede lograrse por otros medios que no pongan en riesgo las garantías del proceso selectivo.

Nada de ello ha sido ni explicitado ni motivado por la Comisión de Selección a la hora de determinar el número mínimo de respuestas acertadas exigido para obtener los 37,5 puntos, y que en este caso ha sido fijado en 59 aciertos netos.

Octava. La integración en la vida social de las personas con discapacidad.

El empleo constituye uno de los factores de mayor importancia en la consecución del objetivo de la plena integración en la vida social de las personas con discapacidad, que les permite alcanzar un nivel máximo de desarrollo personal. Para las personas con discapacidad el trabajo es a la vez una garantía de subsistencia y de su correspondiente desarrollo personal, pero lo más importante es el reconocimiento social que les aporta, con lo que ello significa para que su integración social sea factible.

Las actuaciones que desde los poderes públicos se desarrollen tendentes a facilitar el acceso al empleo de las personas con discapacidad en edad laboral no deben ser catalogadas como privilegios, sino como un modo de compensar la peor situación de partida en la que se encuentra este colectivo en detrimento del principio de igualdad de hecho real y efectiva consagrado en la Constitución. En este sentido, la situación de acceso al empleo de las personas con discapacidad, refleja una alarmante desproporción respecto a la población sin discapacidad, al ser su tasa de empleo muy inferior a la de aquéllas.

Las Administraciones Públicas tienen la responsabilidad de fomentar la integración laboral de las personas con discapacidad en el sector público, a través de medidas eficaces que deberán ser aplicadas en todas las ofertas y procesos selectivos, a fin de que las mismas no queden reducidas a meras declaraciones programáticas.

Novena. Puntuación mínima o nota de corte para participantes por el turno de discapacitados.

En relación con la determinación de la "puntuación mínima o nota de corte" en los ejercicios de las pruebas selectivas de la fase de oposición, para aplicar con efectividad la reserva esta nota debería ser diferente para los aspirantes con discapacidad porque, obviamente, su número es más reducido y por lo tanto disminuye el nivel de competitividad general. Sin embargo, como ha sucedido en la convocatoria

objeto de esta queja, se establece la misma "nota de corte" para el turno general y el de reserva.

Con esta medida se desvirtúa completamente la eficacia de la reserva, dado que si las personas con discapacidad deben demostrar el mismo nivel de aptitud que el resto, no sirve de nada que se presenten a las convocatorias por el turno de reserva. Además, en la práctica, supondría que un importante número de las plazas del cupo de discapacitados quedarían vacante con la posibilidad de incorporarse al turno libre lo que desde este Comisionado no se comparte con la Administración, de ser esta la decisión que finalmente se adopte.

Décima. La razón de ser de las plazas reservadas al turno de discapacitados.

La esencia del turno de reserva reside precisamente en la diferenciación, como el mismo Tribunal Constitucional ha reconocido en su Sentencia de 3 de octubre de 1994, el mecanismo de la reserva implica que personas con discapacidad con menos conocimientos o puntuación accedan a las plazas con preferencia a otros aspirantes no discapacitados que hayan obtenido mayor puntuación.

Reservado un cupo de plazas para su adjudicación entre los aspirantes discapacitados, la competencia ha de verificarse entre los aspirantes de cada grupo, sea la de los discapacitados mayor o menor. La cuestión queda patente en el ejercicio realizado que exigiría hacer una nota de corte distinta para los dos turnos, y cada participante debería ser calificado y valorado en relación con el nivel de su propio grupo. (Sentencia del Tribunal Supremo 30/09/2008).

Las actuaciones de la Comisión de Selección en la calificación final de los ejercicios ponen de manifiesto la ambigüedad de las Bases reguladoras de la convocatoria y posiblemente en algunos casos pudieran existir irregularidad como ya hemos señalado, que pudieran derivar en casos de anulabilidad y, sobre todo, que la interpretación e información facilitada desde el órgano gestor de los pruebas no sería la única posible.

Undécima. Bolsa de Interinos.

Debemos recordar que la bolsa de interino se constituye con la lista de opositores que, habiendo concurrido a las pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo y de la Oferta de Empleo Público correspondiente, hayan superado al menos la primera parte del ejercicio, ordenados por puntuación total obtenida, incluyéndose en ella el cupo de reserva de discapacitados, según Acuerdo de la Mesa Sectorial de Negociación de Administración General de 4 de mayo de 2005.

Lo anterior, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 29 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, así como el procedimiento de selección regulado en el artículo 28 del Decreto 2/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, Promoción Interna, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía.

En el supuesto de no existir aspirante alguno en la Bolsa de la Oferta de Empleo Público, se procede a remitir oferta genérica al Servicio Andaluz de Empleo correspondiente.

Consecuencia de todo lo reseñado, podríamos señalar:

a) La determinación por la Comisión de Selección del nivel mínimo exigido para la obtención de la calificación para superar se realiza después de realizado el ejercicio: se conoce el número de personas presentadas y cuántas de ellas podrían alcanzar plaza.

Ello justifica la facultad atribuida a la Comisión de Selección que, en todo caso, debería perseguir el interés público y en garantía de los derechos de los participantes.

b) Es notoria la inseguridad a la hora de realizar los ejercicios de las pruebas selectivas: no se sabe cómo va a ser calificado, incertidumbre al responder o no a las preguntas.

Lo anterior por cuanto existen unas expectativas de “derechos” de los participantes para próximas convocatorias por aprobar el ejercicio: no es un derecho adquirido, pero si es una expectativa razonable a la luz de lo ocurrido en los últimos años y mientras persista como sistema preferente de acceso a la función pública andaluza el concurso- oposición libre.

Y, por otro lado, integrar la Bolsa de Interino sería un derecho para los opositores que superen al menos la primera parte del ejercicio.

La determinación de la puntuación mínima para superar el ejercicio por encima del 50% del total de las preguntas formuladas si bien supone una medida de eficiencia y eficacia para la gestión del proceso selectivo, es notablemente perjudicial para los opositores que ven cercenadas sus aspiraciones de integrarse en la Bolsa de Interinos y de acumular méritos por ejercicio superado.

En su caso, podría producir otro efecto negativo para los opositores: en el supuesto de no existir aspirante alguno en la Bolsa de la Oferta de Empleo Público, se procede a remitir oferta genérica al Servicio Andaluz de Empleo correspondiente lo que podría derivar en una actuación discrecional por cuanto la selección que efectúa este Servicio Público no se fundamenta en los principios de mérito y capacidad que sí se refleja en la Bolsa de Interino referenciada.

No cabe duda que la introducción en las Bases de la convocatoria de la controvertida facultad de la Comisión de Selección para poder determinar el número mínimo de respuestas acertadas exigido para obtener los 37,5 puntos que dan lugar a la superación de la prueba conlleva importantes beneficios

para la Administración a la hora de gestionar el proceso selectivo, pues por un lado permite, estableciendo una nota de corte baja, asegurar que superan la fase de oposición un número de aspirantes suficientes para cubrir todas las plazas ofertadas, y por otro, estableciendo una nota de corte alta, evitar que accedan a la fase de concurso y deban baremarse los méritos de un nutrido grupo de aspirantes que no cuentan con posibilidades reales de obtener alguna de las plazas ofertadas, ni de quedar situados en la posterior bolsa de trabajo que pudiera constituirse en una posición que permitiera albergar la esperanza de ser llamados alguna vez para ocupar interinamente algún puesto de trabajo.

Si en el primero de los supuestos (asegurar que todas las plazas quedan cubiertas) las ventajas son evidentes, en el segundo los beneficios de gestión para la Administración se traducen lógicamente –o al menos deberían traducirse– en una mayor celeridad del proceso, lo que tiene asimismo una incidencia beneficiosa sobre todos los participantes en el mismo.

Sin embargo, los inconvenientes que pueden derivarse del ejercicio por parte de la Comisión de Selección de esta facultad son de suficiente entidad como para desaconsejar su utilización, salvo que se hiciera con la intención de asegurar que todas las plazas quedaran cubiertas.

En primer lugar, nos encontramos con el inconveniente de que resulta complicado (aunque no imposible) cambiar el número mínimo de respuestas acertadas exigido para obtener los 37,5 puntos que dan lugar a la superación de la prueba sin alterar al mismo tiempo el valor de las preguntas, lo que ocasiona, como ya hemos tenido ocasión de comprobar, una potenciación o una devaluación de los resultados del test en detrimento o en beneficio de la fase de concurso.

En segundo lugar, en el momento de determinar la nota de corte debe tenerse en cuenta un margen suficiente que permita asegurar que ninguno de los participantes eliminados podría obtener plaza si tuviera todos los puntos posibles en la fase de concurso, pues de lo contrario la determinación de la nota de corte estaría produciendo una distorsión en el resultado final del proceso selectivo.

En tercer lugar, debe asimismo quedar asegurado que no se impide acceder a la fase de concurso a ningún participante que posteriormente pudiera tener una posición en la bolsa de trabajo que se constituyera con posibilidades de ser llamado.

Y, en cuarto lugar, no hay que olvidar tampoco que lo habitual es otorgar un punto en próximas convocatorias a quien haya superado la fase de oposición en otra previa, por lo que si se eleva la nota de corte se está privando a muchos aspirantes de optar en un futuro a ese punto adicional que pudiera otorgarse.

Por cuanto antecede, de conformidad y en aplicación de lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución, formulamos a la Secretaria General para la Administración Pública, **Sugerencia** concretada en los siguientes términos:

*"**Primera**. Que tenga en cuenta para futuros procesos selectivos las consideraciones expresadas en la presente Resolución y dé traslado de la misma a la Comisión de Selección de las pruebas de acceso –sistema libre– al Cuerpo de Gestión Administrativa, Especialidad de Administración General, convocadas por Orden de 29 de junio de 2009, para que en el ejercicio de la potestad atribuida por las propias Bases reguladoras:*

a) Adopte las medidas que pudieran corresponder para adecuar su actuación al contenido y conclusiones que motivan esta Sugerencia.

De considerar el contenido de la Resolución, se haría efectivo el derecho de los opositores que superasen el ejercicio –o en su caso, al menos la primera parte de aquellos ejercicios con dos partes– de integrarse en la Bolsa de Interino. Y, además, se mantendrían las expectativas de "derechos" de los participantes para próximas convocatorias por aprobar el ejercicio (concesión de 1 punto en fase de concurso), mientras se mantenga como sistema preferente de acceso a la función pública andaluza el concurso-oposición libre.

La utilización de la potestad atribuida en las Bases a la Comisión de Selección de determinar el número mínimo de respuestas acertadas exigido para la puntuación mínima para superar el ejercicio, pese a las ventajas de gestión del proceso que puede representar para la Administración, resulta claramente desaconsejable por los perjuicios que puede provocar a los participantes en las pruebas. Siendo además evidente, que al pasar un número menor de aspirantes a la baremación de méritos, el tamaño de la bolsa de trabajo que se constituyera con posterioridad también sería necesariamente menor, lo que podría provocar su rápido agotamiento y dejar así expedita la vía de la contratación externa de personal.

b) Adopte las medidas oportunas en orden a la aplicación de medidas de acción positiva en el turno de discapacitados para hacer efectiva dicha reserva, posibilitando con ello la determinación del número de respuestas acertadas para obtener la puntuación mínima de cada ejercicio, de forma independiente al turno libre.

Tal forma de actuar resultaría más acorde a los principios y previsiones contemplados en la Directiva 2000/78/CE, del Consejo de 27 de diciembre de 2000; a lo establecido en la Constitución Española (artículo 49 en relación con el artículo 9.2) y en la Ley estatal básica (51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad

universal de las personas con discapacidad); así como lo regulado por el artículo 12.1 del vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía y restante normativa autonómica legal y reglamentaria de desarrollo.

***Segunda**. Que adopte las medidas oportunas en orden a que, de resultar plazas vacantes en el cupo de reservadas para el colectivo de discapacitados no se incorporen al turno libre, en beneficio de su inclusión en la próxima convocatoria incrementándose con ello el número de plazas reservadas para este cupo.*

***Tercera**. Que haga extensible lo expresado en esta Resolución a todos los procesos selectivos de acceso a los distintos Cuerpos de funcionarios de la Administración de la Junta de Andalucía, convocados en ejecución de la Oferta de Empleo Público correspondiente a 2009, aprobada por Decreto 32/2009, de 17 de febrero.*

***Cuarta**. Que promueva las acciones oportunas ante la titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, para que las Bases reguladoras de nuevas convocatorias, incorporen las observaciones realizadas."*

De la respuesta recibida de la Secretaría General para la Administración Pública, se planteaba discrepancia técnica en orden a la aceptación de las Resoluciones formuladas por estas Institución, al entender que no resultaba factible –por las razones que expusieron– acceder a la revisión de actuación alguna en los procesos selectivos correspondientes a la Oferta de Empleo Público de 2009.

En consecuencia, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones con la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y al consiguiente archivo del expediente, por cuanto siendo posible una solución positiva esta no se ha conseguido.

Sin perjuicio de la respuesta antes reseñada, debemos dar cuenta de la comunicación recibida de la Dirección del Instituto Andaluz de Administración Pública a mediados del ejercicio de 2011, informando sobre el balance que desde dicho organismo se había realizado de las bases de las convocatorias de procesos selectivos correspondientes a la Oferta de Empleo Público de 2010.

Así, nos decía que, en la elaboración de las bases de las citadas convocatorias (las de OEP 2010) en todo momento se ha tenido presente las observaciones y sugerencias formuladas por esta Institución respecto de las convocatorias de la OEP 2009, siendo las bases actuales el resultado de la toma en consideración de dichas sugerencias, del respeto de la legalidad vigente y de los criterios jurisprudenciales en la materia así como de la aplicación de criterios de oportunidad necesarios para una óptima gestión de los procesos selectivos.

En este contesto, indicaba la Dirección del IAAP, cabe destacar que tal y como en su día se sugirió por esta Institución, de acuerdo con la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, las actuales bases prevén la posibilidad de una nota de corte diferente para las personas que accedan por el cupo de discapacitados, todo ello en aras a que, efectivamente, las plazas reservadas a personas con discapacidad sean cubiertas por dichas personas de conformidad con los principios de mérito y capacidad.

Lo anterior, se ha confirmado con la publicación de las respectivas convocatorias de los procesos selectivos correspondientes a la Oferta de Empleo Público de 2010, en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de entre los que, a título de ejemplo, transcribimos el apartado de las Bases referido al sistema de calificación de los ejercicios, referidos a la convocatoria aprobada por Resolución de 6 de julio de 2011, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se convoca prueba selectiva, por el sistema de acceso libre, para ingreso en el Cuerpo General de Administrativos de la Junta de Andalucía (C1.1000) correspondiente a la Oferta de Empleo Público de 2010 (*BOJA* núm. 138, de 15/07/2011):

« Tercera. Sistema selectivo, desarrollo y calificación de la prueba.

Se celebrará en primer lugar la fase de oposición, que tendrá carácter eliminatorio. La oposición consistirá en contestar por escrito un cuestionario de 100 preguntas de tipo test, el 50% de carácter teórico y el 50% de carácter práctico con cuatro respuestas alternativas, siendo solo una de ellas la correcta. El tiempo concedido para la realización de dicho ejercicio será de 90 minutos.

La calificación de la prueba irá de 0 a 180 puntos. Cada acierto se valorará con 1,80 puntos, y por cada contestación errónea se restará 0,60 puntos, de acuerdo con la siguiente fórmula**:**

$$P = 1{,}80\left(A - \frac{E}{3}\right)$$

Siendo P la puntuación obtenida, A el número de aciertos, y E el número de errores.

La Comisión de Selección, para un mejor cumplimiento de su cometido, teniendo en cuenta el número de participantes presentados a este ejercicio, su dificultad, y el número de plazas ofertadas, queda facultada para determinar, con anterioridad a su identificación nominal, la puntuación mínima para aprobar el ejercicio, que podrá ser distinta para el cupo libre y el cupo de plazas reservado para personas con discapacidad respetando siempre los principios de mérito y capacidad.»

En conclusión, y como hemos podido constatar, fueron aceptadas las Resoluciones formuladas desde esta Institución, considerando –como así ha reconocido el propio IAAP– que las modificaciones operadas en las Bases actuales, suponen un positivo avance en la consecución de una selección de acuerdo con los

principios de igualdad, mérito y capacidad en la Administración de la Junta de Andalucía, plenamente ajustadas a las determinaciones del Estatuto Básico del Empleado Público así como a la normativa autonómica vigente en materia de acceso a la función pública, que satisfacen las legítimas expectativas de opositores y aspirantes.

2.6 Valoración de la experiencia profesional (trabajador autónomo) en procesos selectivos de acceso a la función pública

El interesado de la **queja 09/4179** manifestó su disconformidad con la actuación de la Consejería titular de las competencias en materia de función pública, por no valorar la experiencia profesional de las personas que realizan su actividad profesional como autónomos, en la fase de concurso de los procesos selectivos de acceso a la función pública andaluza.

A este respecto el informe de la Secretaría General para la Administración Pública, expresaba lo siguiente:

"(...) la decisión pactada y recogida en todas las convocatorias es no valorar las relaciones de colaboración social, contratos civiles, mercantiles o de prestación de servicios, al considerar que esta experiencia profesional no supone el desarrollo de tareas de contenido equivalente a la del Cuerpo y especialidad u opción a que se aspira. (...).

El autónomo –persona física que realiza de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo– se rige, entre otras normas, por la normativa común relativa a la contratación civil, mercantil o administrativa, así como los pactos establecidos individualmente mediante contrato entre este y su cliente para que desarrolle una actividad profesional, de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 3 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo."

En consecuencia, para la Administración Andaluza, y así se recoge en el anterior informe, la valoración del trabajo autónomo no se prevé en la regulación sobre la materia porque la naturaleza de la actividad que desarrolla el empresario es mercantil y la de un trabajador por cuenta ajena es laboral y sujeta al Estatuto de los Trabajadores y, por tanto su experiencia profesional no puede ser nunca equivalente a la de los cuerpos, especialidades u opciones de la Administración General de la Junta de Andalucía.

Vista la información facilitada por la Secretaría General para la Administración Pública, de su estudio y de las disposiciones vigentes, consideramos:

Primero. La Constitución de 1978 reconoce derechos de los trabajadores aplicables tanto a los trabajadores por cuenta ajena como a los autónomos y, entre ellos, la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado, el deber de trabajar y el derecho al trabajo y, encomienda a los poderes públicos el fomento de una política que garantice la formación y readaptación profesionales,y el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

Según el Estatuto del Trabajo Autónomo de 2007, los trabajadores autónomos tienen derecho al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución Española y en los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España sobre la materia, reconociéndoles el Derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio y a la no discriminación, debiendo los poderes públicos garantizar su efectividad.

A lo anterior hay que unir que el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 ha establecido un claro mandato al legislador autonómico de regular, mediante Ley del Parlamento de Andalucía, las políticas de apoyo y fomento de la actividad del trabajador autónomo.

Sin embargo, las Órdenes de convocatorias reguladoras de las pruebas selectivas correspondientes a la última Oferta de Empleo Público de 2009, actualmente en ejecución –al igual que se recogían en convocatorias anteriores– contemplan la valoración del trabajo desarrollado en puestos de trabajo del Cuerpo al que se pretende acceder incluidos en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración, en puestos de trabajo de Cuerpos y especialidad homólogos en cualquier Administración Pública y en puestos de trabajo (sector privado) que supongan el desarrollo de tareas de contenido equivalente al del Cuerpo ofertado e incluye expresamente la no valoración de las relaciones de colaboración social, contratos civiles, mercantiles o administrativos de prestación de servicios.

A este respecto, la falta de baremación de la experiencia profesional de los trabajadores autónomos en las Bases de Convocatoria para cubrir distintas plazas de la Administración Pública andaluza podría suponer –a nuestro entender– una discriminación entre quienes concurren a un proceso selectivo de concurso-oposición, al existir una conexión con la igualdad prevista en el acceso a las funciones públicas del artículo 23.2 CE., puesto que, como ya ha declarado en muy diversas ocasiones el Tribunal Constitucional (STC 86/1987, FJ 2.º), este último derecho es una especificación del principio de igualdad ante la ley, formulado por el artículo 14 de la Constitución Española, por lo que en caso del acceso a las funciones públicas, y cuando no esté en juego ninguna de las circunstancias específicas cuya discriminación

veda el artículo 14 CE, es dicho artículo 23.2 el que debe ser considerado de modo directo para apreciar si el acto impugnado ha desconocido el principio de igualdad.

Debemos recordar que el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el artículo 23.2 CE, que ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas del artículo 103.3 CE (STC 193/1987, FJ 5.º), se refiere a los requisitos que señalen las leyes, lo que concede al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de cuáles han de ser los méritos de capacidades que se tomarán en consideración. Esta libertad está limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad.

Si las Bases de Convocatoria de los procesos selectivos públicos no puntúan la experiencia profesional de los trabajadores autónomos, frente a la experiencia profesional de los trabajadores por cuenta ajena en el ámbito privado, se estaría creando una situación de desigualdad en el acceso a la función pública, y la posible vulneración de los principios de mérito y capacidad, pues el trabajador autónomo, que cumpla con todos y cada uno de los requisitos recogidos en las bases de la convocatoria, que abone las tasas, que supere la fase de oposición, que le puntúe por los diferentes apartados del concurso (formación, superación de ejercicios, etc.), siempre estará en desventaja.

Segundo. En la normativa que regula el acceso a la Función Pública (entre la que cabe destacar la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local) no se establece en ningún caso una limitación de acceso a las personas con experiencia por cuenta propia.

A este respecto hay que recordar que la STC 209/1987, FJ 3.º, en relación con la igualdad en la ley, dejó claro «el Gobierno no puede crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su origen en la ley de modo inmediato o, al menos, de manera mediata, a través de la habilitación. Del mismo modo, no puede el Reglamento excluir del goce de un derecho a aquellos a quienes la ley no excluyó». Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha señalado, a propósito del artículo 23.2 CE, que el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas no prohíbe que el legislador pueda tomar en consideración las diferentes condiciones personales de los participantes en los procesos selectivos, pero siempre y cuando sea fruto de una decisión legislativa que, atendiendo a ese elemento diferenciador, y a las características del puesto de que se trate, fije objetivamente esas condiciones personales (STC 75/1983, FJ 3.º).

Sin embargo, las Bases de Convocatoria aprobadas por la Administración Pública andaluza, y en concreto las ya citadas Ordenes de convocatorias, que tienen rango reglamentario, limitan el acceso a estas personas con experiencia por cuenta propia al menos de una forma indirecta, pues obligan a baremar exclusivamente la experiencia profesional prevista de forma taxativa en las bases, y debidamente acreditada en los términos fijados en las mismas.

Tercero. Puesto que la baremación de la experiencia profesional de los trabajadores en el ámbito privado, en la actualidad, está pensada y diseñada para los trabajadores por cuenta ajena, las Bases recogen unos criterios fáciles de constatar en el contrato laboral o en la nómina, como son la categoría profesional, el tiempo trabajado y otros similares. Comprendemos, por tanto, que trasladar este sistema de baremación a la esfera de los trabajadores autónomos puede resultar complejo, pues para empezar, como se ha indicado en el punto segundo, la Ley 20/2007, en su artículo 1, regula el ámbito de aplicación del Estatuto del Trabajador Autónomo, donde aparecen figuras muy heterogéneas: desde el autónomo profesional, al socio trabajador de una SLL, Cooperativa, Comunidad de Bienes o el llamado autónomo económicamente dependiente regulado en el capitulo III del Título II de esta Ley; e igualmente la figura del trabajador autónomo de las contrataciones que, al amparo de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público pueden formalizar las Administraciones Públicas con profesionales para la prestación de asistencias técnicas y consultorías.

Sin embargo, esta dificultad no puede convertirse en un elemento para justificar la no valoración en los procesos selectivos de acceso a la función pública de los méritos que puedan reunir los trabajadores autónomos, cuando sí le son valorados a los trabajadores por cuenta ajena, ya que la naturaleza de la actividad que desarrollan el trabajador autónomo –aun siendo mercantil– y el trabajador por cuenta ajena –laboral y sujeta al Estatuto de los Trabajadores–, no tienen por qué ser considerada como una experiencia profesional diferente, y en ambos casos deben valorarse como adquirida para aquellos supuestos que impliquen el desarrollo de tareas de contenido equivalente al del Cuerpo ofertado.

Cuarto. El reconocimiento de esa experiencia profesional en los términos señalados habría que incluirse en las normas reguladoras de la convocatoria, y sería, a nuestro juicio, plenamente respetuoso con los criterios constitucionales que deben presidir el acceso a la función pública, contenidos en los artículos 23.2 y 103 de la Constitucional Española.

Por todo ello, concluimos que no existe inconveniente legal alguno, antes al contrario, para reconocer los servicios del trabajador autónomo y puedan acceder, en condiciones de igualdad a los procesos selectivos justificando su experiencia con la documentación que se establezca en las bases reguladoras, evitando así discriminaciones respecto a los trabajadores por cuenta ajena.

En consecuencia, y al amparo de la Ley reguladora de la Institución, formulamos **Sugerencia** para que, en próximas convocatorias, se valorase la experiencia laboral –en el apartado sector privado– del trabajador autónomo en categorías y grupos similares a las plazas ofertadas por la Administración de la Junta de Andalucía, a cuyos efectos deberá recogerse de forma expresa en las bases reguladoras de las convocatorias.

Desde la Secretaría General para la Administración Pública recibimos contestación favorable a la aceptación de la Sugerencia formulada, si bien entendiendo que su aplicación efectiva requería de la previsión normativa expresa y su reflejo en las futuras bases reguladoras y, por ello, se estudiaría la posibilidad de valorar ese tipo de experiencia (trabajador autónomo) en la fase de concurso de los procesos selectivos.

2.7 Contratación laboral temporal de Promotores de Empleo (Orientadores) por el Servicio Andaluz de Empleo

La promotora de la **queja 11/744**, a la que fueron acumulados los expedientes de **queja 11/1396**, y la **queja 11/1509,** nos exponía su disconformidad con el procedimiento selectivo utilizado por el Servicio Andaluz de Empleo, para seleccionar a los candidatos para su contratación laboral temporal como Promotores de Empleo (Orientadores) en el marco de las medidas para fomentar la creación de empleo aprobadas por Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, por considerar ser necesario su adecuación a lo regulado por el Estatuto Básico del Empleado Público.

De entre las presuntas irregularidades observadas por el interesado señalaba:

a) La falta de publicidad y claridad de las Bases del concurso, inexistencia de criterios de transparencia, publicidad y adecuado a los principios de mérito y capacidad.

b) Inadecuación del procedimiento selectivo a las reglas generales establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de as Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

c) Publicidad de la relación definitivas de admitidas con plaza y de personas baremadas sin plazas, sin reseña alguna de los participantes excluidos y motivos de la exclusión.

En la tramitación de este expediente, contamos con la colaboración del Servicio Andaluz de Empleo, que emitió puntualmente el preceptivo informe solicitado al amparo de lo establecido en el artículo 18.1 de nuestra Ley reguladora.

Asimismo, esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz tuvo conocimiento por los propios interesados de la Instrucción 1/2011, de 9 de febrero, de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se estableció el procedimiento de selección de personas candidatas para cubrir puestos de Promotores de Empleo, en el marco de las medidas laborales establecidas en el Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre. Instrucción que no ha sido publicada en ningún Diario Oficial.

En este sentido, la Administración de Empleo consideraba –en el informe emitido– que dicha Instrucción se fundamentaba en lo establecido por el Capítulo VI del VI Convenio Colectivo del personal Laboral de la Junta de Andalucía, que rige los criterios para la selección de personal y provisión de puestos.

Del contenido de la información aportada por el Servicio Andaluz de Empleo y de las disposiciones vigentes que resultan de aplicación, estimamos oportuno efectuar las siguientes **consideraciones**:

Primera. El Título III del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y creación de empleo, tiene entre sus finalidades, el objetivo de mejorar la situación de empleo en España, mediante la adopción de medidas laborales que refuercen la atención a las personas demandantes de empleo y a las empresas que lo ofertan. Para ello se aprueba, entre las medidas laborales, la incorporación de 1.500 personas promotores de empleo, que ejercerán su actividad en las oficinas de empleo de los Servicios Públicos de Empleo, de los que correspondió a la Comunidad Autónoma de Andalucía la contratación de 413 promotores de empleo, estableciendo que el coste de la contratación se financiará hasta el 31 de diciembre de 2012.

Partiendo del número de personas a contratar asignadas al Servicio Andaluz de Empleo-SAE-, este procedió a la distribución de efectivos por provincias y dentro de las mismas, por oficinas, atendiendo al número de demandantes inscritos (demandas en alta y suspensión) y el número y categoría profesional de trabajadores que atienden el servicio.

Segunda. Para dar cumplimiento a dicha previsión, el SAE en base a la habilitación para la contratación, con carácter excepcional, de personal laboral temporal, contenida en el artículo 26 de la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008, así como a la Instrucción 1/2008 de 30 de septiembre, sobre el procedimiento de contratación de personal laboral

para programas específicos solicitó informe previo favorable a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, así como a la Dirección General de Recursos Humanos de esta misma Consejería.

Tercera. El proceso de selección empleado por el Servicio Andaluz de Empleo para la contratación de dichos Promotores de Empleo, al amparo del Real Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, –dada la excepcionalidad de dicha contratación– puede situarse dentro de los supuestos establecidos en el artículo 21.1 de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011, a su tenor "Contratación de personal laboral temporal durante el año 2011":

"Solo en casos excepcionales, y para cubrir necesidades urgentes que no puedan ser atendidas por el personal laboral fijo, podrá contratarse personal laboral por un plazo máximo de doce meses, durante el ejercicio 2011, para programas específicos o relativos a necesidades estacionales".

A este respecto, dicho proceso selectivo se ha regido por lo establecido en el artículo 83 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público que dispone: *"La provisión de puestos y movilidad del personal laboral se realizará de conformidad con lo que establezcan los convenios colectivos que sean de aplicación y, en su defecto por el sistema de provisión de puestos de movilidad del personal funcionario de carrera."*

Cuarta. De la definición del procedimiento selectivo que se llevó a cabo, debemos reseñar que se gestionó la oferta de empleo a través de la Dirección General de Calidad de los Servicios para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, determinándose un perfil profesional ajustado a determinados méritos, requisitos y características, con búsqueda de candidatos, de ámbito provincial e instrucciones para utilización de "Cita previa" para la cita de candidaturas en las Direcciones Provinciales, para aportar la documentación correspondiente.

Quinta. Debemos señalar que nuestra Jurisprudencia Constitucional, entre la que destacamos STC de 18 de abril de 1989, establece que el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el artículo 23.2, ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de méritos y capacidad en el acceso a las funciones públicas del artículo 103.3 C.E., y referido a los requisitos que señalen las leyes.

Como bien sabe esa Dirección Gerencia, el acceso a la Función Pública está abierto a todos los españoles por igual y habrá de hacerse mediante un procedimiento que garantice los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y objetividad, y ello con independencia de la modalidad del contrato laboral que vaya a celebrarse.

Sexta. El hecho de que las Administraciones Públicas, y entre ellas las Administraciones Autonómicas, puedan hacer uso de las diferentes modalidades de contratación laboral, no quiere decir que en la selección del personal que vaya a ser contratado (fijo o temporal), procedimiento de carácter administrativo previo a la celebración del contrato, puedan eludir las normas y los principios antes dichos, normas y principios que tienden a garantizar tanto que las Administraciones sirvan con objetividad los intereses generales, como a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a concurrir en condiciones de igualdad en las ofertas de empleo de las Administraciones Públicas. En todo ello estriba precisamente la diferencia entre las Administraciones y la empresa privada.

Séptima. Las especiales características de la Administración Pública y sobre todo, su sometimiento a un status en el que la imparcialidad y el servicio al interés general son ejes centrales de su funcionamiento, justifica que su personal -sin distinguir aquí la naturaleza jurídica del vínculo que en cada caso une a la Administración y al empleado público- sea seleccionado de forma diferente y mediante procedimientos que aseguren el cumplimiento de los anteriormente reseñados principios de mérito y capacidad y la publicidad de sus actuaciones como elemento de garantía del sistema.

A este respecto, para el sistema de selección utilizado para la contratación de los Promotores de Empleo (concurso de méritos, con previa preselección de las oficinas de empleo), y considerando el importante número de plazas ofertadas, existían razones objetivas que justificaban optar por la publicación en el Diario Oficial de la Junta de Andalucía, o al menos en la página web del Servicio Andaluz de Empleo para que, junto con los candidatos que fuesen preseleccionados por las oficinas de empleo pudiesen optar otros candidatos previa presentación de solicitud y currículum vitae acreditado por el Servicio Andaluz de Empleo y aquellos otras trabajadores que, circunstancialmente, encontrándose en activo al servicio de una Administración Pública o entidad privada no podían ser preseleccionado por no encontrarse como demandante de empleo, o bien, incluso, podrían haber tenido opción a participar aspirantes que aún no habían accedido al mercado laboral.

Octava. De conformidad con lo establecido en el artículo 97 –LAJA–, la actuación de la Administración de la Junta de Andalucía se desarrollará con el máximo respeto a los principios de publicidad y transparencia, sin perjuicio de las limitaciones derivadas del derecho a la intimidad o de otros derechos constitucionales que gozan de una protección específica. En atención a dichos derechos, la publicidad de los actos y procedimientos administrativos se realizará de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

En este sentido, y al amparo del artículo 98 –LAJA– los órganos superiores y directivos impulsarán y dirigirán la actividad administrativa mediante circulares, instrucciones y órdenes de servicio, definiendo –apartado 3– las Instrucciones como normas internas dirigidas a establecer pautas o criterios de actuación por los que han de regirse las unidades dependientes del órgano que las dicta; y, establece, como norma general –apartado 5– que las Instrucciones, al igual que las Circulares y Órdenes de Servicio no serán objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, a excepción de los supuestos previstos en una norma o cuando así se decida por la persona titular de la Consejería correspondiente al estimarse conveniente su conocimiento por la ciudadanía o por el conjunto de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, conocimiento que aquí se refuerza toda vez que la oferta de empleo incide en el derecho al trabajo de la ciudadanía.

A este respecto, y considerando la excepcionalidad del proceso selectivo objeto de esta queja, por el número de plazas ofertadas y por la situación de desempleo que afecta a nuestra Comunidad, debió llevarse a cabo una publicidad óptima de la Instrucción 1/2011, de 9 de febrero, de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, al menos a través de la web de la Consejería, estableciendo un plazo prudencial para la concurrencia de aspirantes que reuniesen los requisitos establecidos para acceder a la selección, sin perjuicio de que como norma interna (la Instrucción) se dirige singularmente a las unidades del Servicio Andaluz de Empleo estableciendo los criterios de actuación para determinar los candidatos seleccionados para cubrir los puestos ofertados.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, decidimos trasladar a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, **Sugerencia** concretada en los términos siguientes:

Primero. Que en orden al cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad en el acceso al empleo público de la Administración de la Junta de Andalucía, los procesos de selección de personal laboral temporal, bien por que el periodo mínimo de contratación sea igual o superior a seis meses, bien el número de plazas ofertadas lo requieran –por su número- se publiciten durante un tiempo prudencial de no menos de quinces días, en el Tablón de Anuncio de los Centros Directivos del Servicio Andaluz de Empleo y en su página web, para facilitar la concurrencia de candidatos, sin perjuicio de que, de ser necesario, se formule la correspondiente oferta de empleo a las respectivas Oficinas del SAE, para la preselección de candidatos.

Segundo. Que las Instrucciones relativas a procesos selectivos de la naturaleza y características de la tratada en esta resolución, en la medida que afecten al interés de la ciudadanía en relación al empleo, sean objeto de publicación en el *BOJA*.

Las Sugerencias expuestas no fueron asumidas por la Dirección-Gerencia del SAE.

2.8 La omisión de exposición pública de la plantilla de respuesta de un proceso selectivo de Diputación Provincial

En la **queja 11/1968**, fue denunciada la falta de resolución o respuesta a una solicitud formulada ante Servicio de Gestión de Personal de esa Diputación Provincial, en la que se exponía la disconformidad con la no exposición pública de la plantilla de respuesta del proceso selectivo de ampliación de Bolsa de Trabajo Social.

Admitida a trámite la queja y requerido el correspondiente informe, por la citada Diputación Provincial se desatendieron nuestros requerimientos, circunstancia esta que fue interpretada por esta Institución como un reconocimiento implícito, por parte de la Administración Provincial, de la veracidad de los hechos descritos por la parte afectada.

En consecuencia, procedimos a realizar las siguientes **consideraciones**:

Única. Publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas.

En la Administración General del Estado, las mismas devienen necesarias, toda vez que la actividad administrativa, publicidad y transparencia no solo constituyen una garantía para los ciudadanos, sino que además se considera un criterio de actuación general y de funcionamiento de la Administración General del Estado (artículo 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado).

Por lo que a la Administración Autonómica se refiere, la Ley 9/2007, de 22 de octubre de 2007, de la Administración de la Junta de Andalucía en su artículo 5, vinculándolo al principio de buena administración, incluye como un derecho de la ciudadanía en sus relaciones con la Administración autonómica el derecho de acceso a información y documentación, concretando el artículo 79 de la citada Disposición Legal que la actuación de la Administración de la Junta de Andalucía, se desarrollará con el máximo respeto a los principios de transparencia y publicidad.

Estableciendo el artículo 79 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía citada, lo siguiente:

«La actuación de la Administración de la Junta de Andalucía se desarrollará con el máximo respeto a los principios de publicidad y transparencia, sin perjuicio de las limitaciones derivadas del derecho a la

intimidad o de otros derechos constitucionales que gozan de una protección específica. En atención a dichos derechos, la publicidad de los actos y procedimientos administrativos se realizará de acuerdo con los principios de proporcionalidad.»

Igualmente y, por lo que al ámbito sectorial normativo de función pública se refiere, cabe señalar que el Estatuto Básico del Empleado Público incluye igualmente diversas previsiones respecto de la obligatoriedad por parte de las Administraciones Públicas de garantizar –en la mayor medida posible– los principios de transparencia y publicidad, en los procedimientos de selección y acceso, en los de evaluación del desempeño, en los de negociación colectiva, etc.

Así el artículo 55.2 del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, establece:

«Las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2, del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación:

a. Publicidad de las Convocatorias y sus bases

b. Transparencia (...).»

Esta exigencia resulta aún más necesaria por cuanto el laconismo y brevedad de las bases de la convocatoria (bases 5 y 6 relativas al proceso selectivo y calificación final y propuesta de inclusión en la bolsa) obligan a que la práctica administrativa desplegada por el Tribunal de Selección y/o el órgano convocante den virtualidad y eficacia a la misma.

En nuestra opinión, dicha Administración Local Provincial viene obligada, en aras de la transparencia debida y conforme a los preceptos de aplicación de régimen jurídico general y de normativa específica de empleo público, a dar publicidad a las Bases de la Convocatoria, de cualquier naturaleza y a todos y cada uno de los actos en que se materialice la misma, con la finalidad de evitar cualquier indicio de arbitrariedad y de facilitar el posterior control de los tribunales si llegase el caso.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos a la Presidencia de la Diputación Provincial de Málaga **Recordatorio** de los deberes legales contenidos en el mencionado artículo 55.2, del Estatuto Básico del Empleado Público (citado), y **Recomendación**, para que a la mayor brevedad posible, se dieran las instrucciones pertinentes en orden a que se resuelva expresamente la referida reclamación/petición de la interesada, sobre la exposición pública de la plantilla de respuesta del proceso selectivo de ampliación de Bolsa de Trabajo Social de la Diputación; y de cara a futuros procesos de selección, se tenga en cuenta y se aplique tal medida que contribuye a garantizar la transparencia de aquellos procesos y a garantizar el derecho de todos los interesados en los mismos a una buena administración, conforme establece el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Cuando redactamos este Informe estamos a la espera de contestación a la resolución formulada a la Presidencia de la Diputación Provincial de Málaga, de cuyo resultado final daremos cuenta en el próximo Informe.

2.9 Derechos de examen en convocatorias de selección de personal del Cuerpo de Bomberos

El asunto que motivó la **queja 11/640** promovida de oficio, fue la disconformidad manifestada por aspirantes a ingresar en el Cuerpo de Bomberos (Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga) por las «altas» tasas establecidas para la participación en las pruebas selectivas, según se reflejó en los medios de comunicación escritos en el pasado mes de febrero de 2011.

Admitida a trámite y recabado el correspondiente informe el Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga justificaba, debidamente fundamentada, la tasa referida, cuya cuantía fue establecida formalmente siguiendo las prescripciones legales y materialmente, estiman que justa, como se acredita del estudio de costes que sirvió de base para su determinación.

Del contenido de la vigente Ordenanza reguladora de la Tasa, que nos fue remitido por dicho organismo, podemos constatar que, en su artículo 9, regulador de las exenciones y bonificaciones, se establece una bonificación en la cuota tributaria del 50% para el, opositor o concursante miembro reconocido de familia numerosa clasificado en la categoría general y exención del 100 por 100 para el clasificado en la categoría especial.

En base a lo expuesto hacíamos las siguientes consideraciones:

Primera. Considerando las circunstancias especiales que concurren en la sociedad española en general, y andaluza en particular, debido a la situación económica, las Administraciones Públicas andaluzas podrían contribuir –como ya lo hacen en otras actividades– en facilitar la participación de la ciudadanía en los distintos procesos selectivos sin exigir pago alguno de derechos económicos, para aquellos ciudadanos/as que decidieran intentar la búsqueda de empleo en el importante sector público que representan las Entidades Locales andaluzas junto con la Administración de la Junta de Andalucía.

Segunda. Estimamos acertada las exenciones contempladas en la citada Ordenanza, para los aspirantes pertenecientes a familias numerosas pero consideramos que las exenciones y/o bonificaciones

habrían de dirigirse igualmente al colectivo de desempleados.

Tercera. Ante la situación económica y de desempleo en la que nos encontramos, son muchos los ciudadanos que orientan su búsqueda de un empleo acudiendo a los procesos selectivos que periódicamente convocan las distintas Administraciones Públicas.

Entre los requisitos que se establecen en esas convocatorias, se encuentra la conocida Tasa o derechos de participación e inscripción en las mismas, como es el supuesto de la Ordenanza Reguladora de la Tasa por Derechos de Examen, establecida por el Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga.

Es, por tanto, el hecho imponible de esta Tasa la solicitud de inscripción en las convocatorias para la selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas, tanto en la condición de funcionario y estatutario, como en la condición laboral.

Cuarta. Sin perjuicio de que entendemos que queda justificada la misma por corresponder a servicios que demandan los propios afectados y cuya financiación no sería justo que se atendieran con otros recursos financieros, consideramos que el importe de la tasa debe fijarse teniendo en cuenta las circunstancias especiales por la situación económica que afecta a la sociedad andaluza y, con ello, nuestras las Administraciones Públicas andaluzas podrían contribuir –como ya lo hacen en otras actividades– en facilitar la participación de la ciudadanía en los distintos procesos selectivos.

Quinta. El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, señala:

«Artículo 9. Beneficios fiscales, régimen y compensación.

No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de Ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales.

Artículo 24. Cuota tributaria:

Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.»

Por cuanto antecede, esta Institución formuló el correspondiente **Recordatorio** de deberes legales de las disposiciones anteriormente reseñadas, y la siguiente **Sugerencia** concretada en los siguientes términos:

"Promover las acciones oportunas para elevar a la Junta General del Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga, la modificación de la vigente Ordenanza Reguladora de la Tasa por Derechos de Examen, para incorporar en el artículo 9. Exenciones y bonificaciones, la exención del pago de la Tasa a las personas desempleadas e inscritas en las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, que reúnan los requisitos siguientes:

Que se encuentren inscritos como demandante de empleo durante el plazo, al menos, de un mes anterior a la fecha de convocatoria de pruebas selectivas de acceso al Cuerpo de Bomberos, y en su caso, de acceso a cualquiera de las plazas que convoque el Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga.

Que en el plazo de que se trate, no hubieren rechazado oferta de empleo adecuado ni se hubiesen negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales.

Que carezcan de rentas superiores, en cómputo mensual, al salario mínimo interprofesional."

Puntualmente recibimos contestación de la Gerencia del Consorcio, que debemos considerar como de aceptación de la resolución formulada, entendiendo que la misma se adecua a lo dispuesto por el artículo 24 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y al artículo 31 de la Constitución Española, al tiempo que remitirán la resolución para su inclusión como punto del orden del día en próximas Juntas Generales del Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga.

2.10 Exclusión en participación del proceso selectivo por no acreditación de titulación

El asunto que motivó la admisión a trámite la **queja 10/4825**, promovida a instancia de parte, fue la exclusión –del interesado– del proceso selectivo convocado por el Ayuntamiento de Posadas (Córdoba) para cubrir tres plazas de Policía del Cuerpo de la Policía Local de dicha Entidad Local.

En la tramitación del expediente de queja el Ayuntamiento de Posadas confirmaba que la exclusión del interesado al referido proceso fue motivado por no acreditar en debida forma la titulación académica exigida en la convocatoria como requisito para participar en el proceso selectivo: aportó copia de documento sin compulsar como exigía la convocatoria y, así se indica en informe de la Alcaldía:

"(...) Como puede comprobarse, la documentación que se acompaña no es un original ni tampoco una copia compulsada del documento requerido, tal y como se recoge en la Base 3.2 b) de las que han regido el proceso selectivo. Presenta la misma con un sello de Correos que lo único que acredita es la presentación del mismo en la fecha recogida en el sello (conforme a lo dispuesto en el artículo38.4 c de la Ley 30/92), y no la compulsa del citado documento, como es evidente. (...)"

De la documentación aportada al expediente de queja se deduce que el 15 de enero de 2010, el interesado presentó en el Registro de Entrada del Ayuntamiento de Posadas solicitud de admisión en dicha convocatoria, aportando, entre otros documentos,

certificación académica expedida por el Secretario del IES Velázquez, de Sevilla, acreditando haber cursado los estudios de 1.º y 2.º de Bachillerato LOGSE, con un nota global de 5,63, para justificar estar en posesión de la titulación académica exigida para participar.

Publicada la relación de aspirantes admitidos y excluidos en el proceso selectivo, el interesado resulta excluido, por no aportar copia compulsada de la titulación académica y/o certificado equivalencia titulación.

Con fecha 5 de julio de 2010, el interesado presenta certificación de la Secretaría del IES Velázquez, de Sevilla, en el que se acredita que el interesado abonó las tasas correspondientes de solicitud del Título de Bachiller.

Finalmente, el interesado resultó excluido definitivamente del proceso selectivo por la misma causa por la que fue excluido con carácter provisional: para la Administración Municipal no fue suficiente la acreditación de la titulación académica mediante copia compulsada del certificado de estudios de 1.º y 2.º de Bachiller, conforme a lo regulado por la convocatoria (Bases 3.1.3 y 3.2 *b*).

Con fecha 21 de septiembre de 2010, el interesado presentó recurso contra la resolución que aprobó la relación definitiva de admitidos y excluidos al proceso selectivo que debe entenderse desestimado conforme a lo regulado por las propias Bases de la convocatoria.

En base a lo expuesto esta Institución realizó las siguientes **consideraciones**:

Primera. El Estatuto Básico del Empleado Público en la Administración Local.

El acceso al empleo público es uno de los capítulos más relevantes de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público –EBEP– y las novedades que introduce son de aplicación directa en el mundo local. En esta materia el EBEP incide sobre todo en Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se aprueban las reglas básicas y los programas mínimos a que se ha de ajustar el procedimiento de selección de funcionarios de la Administración Local y en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).

Segunda. De los requisitos de participación.

En el procedimiento selectivo de acceso a la función pública, reglado y preferentemente escrito, existen unos requisitos generales a cumplir por los participantes que han de reunirse y ser aportados, dentro del plazo de presentación de las solicitudes para participar en el procedimiento. Mientras otros requisitos, como los de acreditación de la titulación exigida, edad, etc., han de cumplirse en un plazo distinto con posterioridad a la celebración de las pruebas selectivas y tras la propuesta de aprobados.

En este sentido, el Tribunal Supremo ha considerado indebidas la exclusión de un procedimiento selectivo de quien no acredita el diligenciamiento del título en fase de admisión, por considerar que la propia normativa del ramo solo exige estar en posesión del título requerido o «hallarse en condiciones de obtenerlo», con lo que puede diferirse su justificación al momento ulterior y tras las pruebas (STS de 4 de julio de 2005).

Los requisitos han de reunirse precisamente en el momento de presentación de la instancia. Los méritos, en cambio, basta con que se tengan en el momento en que hayan de ser valorados por el Tribunal o Comisión (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 1986). Es decir, los requisitos son apreciados por la Administración ordinaria y los méritos son valorados por el Tribunal ad hoc.

Respecto a estos requisitos para poder participar en los procesos selectivos, su acreditación y/o presentación de documentación, el Estatuto Básico del Empleado Público de 12 de abril de 2007, en su artículo 56 establece los requisitos para poder participar en los procesos selectivos.

Y, el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de puestos de trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, establece en su artículo 18.2 y 23:

“Para ser admitido y, en su caso, tomar parte en las pruebas selectivas correspondientes, bastará con que los aspirantes manifiesten en sus solicitudes de participación que reúnen todas y cada una de las condiciones exigidas, referidas siempre a la fecha de expiración del plazo de presentación.

La autoridad convocante, por sí o a propuesta del Presidente del Tribunal o de la Comisión Permanente de Selección, deberá dar cuenta a los órganos competentes de las inexactitudes o falsedades en que hubieran podido incurrir los aspirantes, a los efectos procedentes.»

«Artículo 23. Aportación de documentación.

Los aspirantes propuestos aportarán ante la Administración, dentro del plazo de veinte días naturales desde que se publiquen en el Boletín Oficial del Estado las relaciones definitivas de aprobados a que se refiere el artículo anterior, los documentos acreditativos de las condiciones de capacidad y requisitos exigidos en la convocatoria.

Quienes dentro del plazo indicado, y salvo los casos de fuerza mayor, no presentasen la documentación o de la misma se dedujese que carecen de alguno de los requisitos exigidos, no podrán ser nombrados, quedando anuladas todas sus actuaciones, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudieran haber incurrido por falsedad en sus solicitudes de participación...».

Tercera. De los requisitos formativos: la titulación académica y su acreditación.

Hasta la vigencia del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 –EBEP-, había que acreditar la «posesión del título exigible o en condiciones obtenerlo en la fecha en que terminase el plazo de presentación de instancias» (artículo 30 c Ley de Funcionarios Civiles del Estado y 135 *c* TRRL).), y con la única alternativa de justificar titulación «equivalente» (artículo 25 Ley 30/1984, de 2 de agosto).

La nueva redacción ha suprimido esta segunda opción, por lo tanto habrá que entender que solo vale "poseer la titulación exigida" (artículo 56.1 e EBEP).

Tras el EBEP y en tanto se hace efectiva la implantación del espacio europeo de educación superior (Declaración de Bolonia), habrá que estar al régimen transitorio y de equiparación legalmente fijado (Disposición Transitoria Tercera y artículo 76 EBEP). Y, en el ámbito local continuaran vigentes las previsiones sobre titulaciones para el acceso de los artículos 169.2 y 171 a 174 del TTRL.

La titulación oficial exigida para participar en el procedimiento no debe acreditarse hasta el momento previo al nombramiento, y con posterioridad a la propuesta de aprobados. Por ello es posible que alguien figure en la lista de admitidos y supere las pruebas e incluso figure como propuesto para el nombramiento, y que no posea la titulación exigida. Sin embargo, su actuación no tendrá fruto. De hecho, la anulación de actuaciones de un opositor por no haber acreditado la titulación exigida en la convocatoria tras superar el procedimiento selectivo no constituye una revisión de oficio ilegítima sino estricta aplicación de las bases de la convocatoria (STS de 29 de enero de 2007).

Cuarta. Subsanación de documentación aportada.

La jurisprudencia viene admitiendo la concesión del plazo de subsanación para la documentación general preceptiva. Así, en la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de septiembre de 2004 precisa que la subsanación solo cabe cuando se refiere a datos puramente objetivos que afectan a la esencia misma de la petición (nombre y apellidos del solicitante, petición que se formula, firma, etc.), mientras que no cabe respecto de aquellos otros que permiten individualizar las características de un peticionario cuando, además están a su disposición en el momento de la presentación, y ello como consecuencia del deber de diligencia que le es exigible y para garantizar la uniformidad del proceso selectivo.

Para el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en sentencia de 14 de julio de 2003, la falta de abono de los derechos de examen dentro del plazo de instancias fue subsanable (STSJ Castilla-La Mancha de 14 de julio de 2003). Y, en cambio la rechazan para la documentación específica de aportación voluntaria (méritos valorables, etc.). (Sentencia del TSJ de Asturias de 28 de febrero de 2007).

En ese último caso, el supuesto específico no se trataba de un documento imprescindible para la presentación al concurso -sin el cual no se admitiría al actor en el proceso selectivo- sino que se analizaba la obligación de justificar documentalmente los méritos alegados por los aspirantes, méritos que no formaban parte del contenido mínimo obligatorio de toda instancia, donde podría admitirse la subsanación prevista en el artículo 71, sino de alegaciones voluntarias que corresponden a cada interesado y que estaba obligado a justificar documentalmente dentro del plazo de presentación de instancias.

Quinta. Lista de admitidos y excluidos: la exclusión por motivos formales ha de contemplarse de forma flexible y generosa para el afectado.

Pese a la literalidad de las bases de la convocatoria, en virtud del artículo 71 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Administración debe requerir al participante para que en el plazo de diez días aportara la documentación que faltara. El Tribunal Supremo defiende el carácter vinculante de las bases y su inmodificabilidad; no obstante, invocando el precedente de sus propias resoluciones (sentencia de 18 de febrero de 2009, en el recurso núm. 8926/2004), afirma que su interpretación y aplicación se debe hacer en el sentido más favorable para la efectividad del artículo 23.2 de la Constitución Española.

La sentencia anterior, considera que el principio de subsanación del artículo 71 LRJAPC es plenamente aplicable a los procedimientos de selección, y así lo avalan otras tantas sentencias del mismo Tribunal, de entre las que destacamos la de 4 de febrero de 2003, en el recurso 3437/2001, según la cual el artículo 71.2 permite ampliar hasta cinco días el plazo de diez previsto a todos los efectos para subsanar defectos cuando la aportación de la documentación requerida presente dificultades especiales, excepto en procedimientos selectivos o de concurrencia. De este enunciado se deduciría que, si se prohíbe la ampliación adicional de cinco días en el caso de los procedimientos selectivos, es evidente que les resulta de aplicación la concesión del plazo general de diez días. Consideramos que el artículo 71 LRJAPC se refiere el acto de inicio del expediente para cada candidato, esto es, a su solicitud acompañada de la documentación preceptiva para poder participar en el proceso selectivo. Esta es la que se debe poder subsanar cuando no reúne los requisitos establecidos a todos los efectos en el artículo 70 LRJAPC y los exigidos por la legislación específica de función pública, entendiendo que esta última se refiere a la documentación acreditativa de los requisitos de los tres apartados del artículo 56 del EBEP: los de carácter general, el conocimiento de lenguas cooficiales, y otros específicos de la convocatoria. Consecuente

con la importancia del trámite, el artículo 71 prevé que si el interesado no subsana la documentación dentro del plazo de diez días, se le tendrá por desistido y se archivará el expediente en cuanto a su participación en el proceso selectivo.

Por cuanto antecede, trasladando los criterios y fundamentos reseñados al asunto objeto de esta queja, esta Institución considera que la no observancia de los preceptos indicados sobre requisitos, solicitudes y presentación de documentación, y la estricta aplicación de las bases por parte de la Administración Municipal dificultó el acceso a la función pública del interesado en virtud de criterios faltos de racionalidad, con una desproporción manifiesta e irregularidad constatada.

Por todo lo anterior formulamos al Alcalde del Ayuntamiento de Posada las siguientes **Resoluciones**:

*"**Recordatorio** de deberes legales de los preceptos legales citados y **Recomendación** para que, en los próximos procesos selectivos que convoque esa Administración Municipal, adopte las medidas oportunas en los términos fundamentados en esta Resolución y se evite la exclusión de participantes en dichos procesos que legalmente tengan derecho a ser admitidos a los mismos, no exigiendo el cumplimiento de requisitos y documentación no prevista en reglamentariamente.*

Habilitar el plazo de subsanación de requisitos puramente objetivos que afectan a la esencia misma de la petición y sean debidos a comportamientos de los aspirantes que no respondan a una resistencia a observarlas, sino a una razonable duda sobre su significado o alcance.

En todo caso, las actuaciones tanto de la Administración como de las Comisiones y/o Tribunales de Selección, deben dirigirse hacia una interpretación y aplicación de las bases reguladoras en el sentido más favorable para la efectividad del artículo 23.2 de la Constitución Española.

Consideramos que actuando en la forma que propugnamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de legalidad y seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos recogidos en el artículo 9.3 de la Constitución Española, así como el sometimiento pleno a la ley y al Derecho, previsto en el artículo 103 de la Constitución."

Recibido el informe-respuesta de la Alcaldía a dicha Resolución y, como del mismo se desprendía una discrepancia técnica en orden a la aceptación de las Resoluciones formuladas por esta Institución, al entender que la Administración Municipal no hizo más que aplicar la legislación específica y, en su momento, se concedió al interesado un plazo para subsanar el defecto de no acompañar a la solicitud la documentación preceptiva, procedimos a la reseña del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y al consiguiente archivo del mismo.

Sin perjuicio de la existencia de legislación propia reguladora del proceso selectivo de acceso a los Cuerpos de las Policías Locales de Andalucía, no desconocida por parte de esta Institución, reiteramos a la Alcaldía que, las actuaciones tanto de la Administración como de las Comisiones y/o Tribunales de Selección, deben dirigirse hacia una interpretación y aplicación de las bases reguladoras en el sentido más favorable para la efectividad del artículo 23.2 de la Constitución Española.

En el caso objeto de este expediente, la subsanación de un requisito puramente objetivo que afectaba a la esencia misma de la petición y que no fue atendido por el interesado entendemos que no fue debido a una resistencia a observarla por el mismo sino a una razonable duda sobre su significado o alcance ya que presentó varios documentos que acreditaban poseer la titulación requerida para participar.

En ese sentido, debemos tener presente que la titulación oficial exigida para participar en el procedimiento no debe acreditarse hasta el momento previo al nombramiento, y con posterioridad a la propuesta de aprobados. Por ello es posible que alguien figure en la lista de admitidos y supere las pruebas e incluso figure como propuesto para el nombramiento, y que no posea la titulación exigida. Sin embargo, su actuación no tendría fruto. De hecho, la anulación de actuaciones de un opositor por no haber acreditado la titulación exigida en la convocatoria tras superar el procedimiento selectivo no constituye una revisión de oficio ilegítima sino estricta aplicación de las bases de la convocatoria (STS de 29 de enero de 2007).

2.11 Personal docente

Como viene siendo habitual, en este apartado del informe vamos a dar cuenta de aquellas quejas que durante el año 2011 se han ido recibiendo en esta Institución relativas a los distintos problemas que han afectado al colectivo de docentes dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía

Los temas que durante este año 2011 han generado más conflictividad, o que por su temática merecen ser destacados, a título enunciativo, han sido los siguientes: computo de días naturales para la detracción de haberes por asuntos particulares; disconformidad exigencia de paridad en la composición de los tribunales de oposición; solicitud de suspensión de la oferta pública de empleo del personal docente; ampliación de la bolsa de especialidades y cuerpo de profesores bilingües; cambio de puesto de trabajo por causa de la discapacidad; disconformidad con el Decreto 302/2010; situación laboral de los modelos de la facultad de Bellas Artes; incumplimiento del cupo de reserva destinado a los discapacitados en el

proceso selectivo en convocatoria de acceso; solicitud de certificado acreditativo de la participación del interesado en unas jornadas; reserva de un cupo de discapacitados en los concursos de traslados; prórroga del régimen jurídico aplicable a la prórroga de los nombramientos como director del centro educativo; irregularidades en el desarrollo de los procesos selectivos; deducción de haberes.

Así, de entre las distintas cuestiones que se relacionan en el apartado anterior y que han ilustrado las quejas recibidas en esta Institución durante este año 2011, nos proponemos dar cuenta de aquellas quejas que por la relevancia del asunto tratado, de la resoluciones, en su caso, formuladas, o por la importancia o trascendencia del resultado de nuestra actuación, merecen ser tratadas.

2.11.1 INCUMPLIMIENTO DEL CUPO DE RESERVA DESTINADO A LOS DISCAPACITADOS EN EL PROCESO SELECTIVO PARA EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE

Fiel reflejo de la problemática que encabeza este epígrafe lo es la **queja 08/3316.** En esta queja el promotor manifestaba que había tomado parte en la oferta de empleo público para el año 2008 aprobada el Decreto 49/2008 de 19 de febrero, para los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, Profesores Técnicos de Formación Profesional, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Profesores de Música y Artes Escénicas, Profesores de Artes Plásticas y Diseño y Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño (...).

Exponía el interesado que el citado Decreto ofertaba un total de 9.089 plazas entre los distintos cuerpos y especialidades convocados.

Transcribía el interesado aquellos aspectos más destacados del artículo 3.1 de la norma de referencia, sobre el cupo de reserva para las personas discapacitadas, que participaran en el proceso selectivo:

"(...) Del total de plazas que se ofertan se reservará un 5% para personas con discapacidad cuyo grado de minusvalía sea igual o superior al 33%". (...)

De otra parte, según relataba el interesado, la Orden de desarrollo del mentado Decreto, Orden de 25 de febrero de 2008, realizaba el correspondiente desglose de las plazas convocadas, pudiéndose observar que se destinaban 450 plazas a la reserva del cupo de discapacidad. De manera, que el porcentaje reservado al cupo de discapacitado era del 4,95%.

El interesado solicitaba la reasignación al cupo de reserva de discapacitados de aquellas plazas que restaban hasta alcanzar el 5% de reserva, y por consiguiente, la adjudicación de las plazas correspondientes a los dos opositores que habían participado por el cupo de reserva y habían superado, sin plaza, el proceso selectivo.

Recibido el informe solicitado de la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos, y examinado su contenido, pudimos concluir que, el citado Centro Directivo, lejos de profundizar sobre la cuestión debatida, se remitía a la base n.º 18 de la Orden de 25 de febrero de 2008, que establecía los recursos que contra la misma podrían interponerse en caso de discrepancia con su contenido, en todo o en parte.

Ante esta situación, nos dirigimos nuevamente a ese organismo en aras a conocer no solo los motivos por los que no se había respetado el porcentaje de reserva fijado por imperativo legal para el cupo de discapacidad, sino también su posición sobre la propuesta de solución demandada por el interesado.

Sin embargo, la respuesta recibida lo fue en idénticos términos que la anterior.

Tras una valoración de la documentación obrante en el expediente de queja, así como de la normativa que resultaba aplicable al supuesto debatido, pudimos apreciar una vulneración del artículo 59.1 de la Ley 7/2007 de 12 de abril de Estatuto Básico del Empelado Público, que establecía que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad. Trasladándole a las Administraciones públicas la obligación de velar por el cumplimiento de dicha medida.

Igualmente, consideramos que se había producido un incumplimiento de la obligación de reservar un 5% de las plazas convocadas, para el cupo de reserva de discapacitados. Ello suponía una clara vulneración del artículo 3.1 del Decreto 49/2008 de 19 de febrero, que desarrolla la Orden de 25 de febrero, del siguiente tenor literal: «Del total de plazas que se ofertan se reservará un 5% para personas con discapacidad cuyo grado de minusvalía sea igual o superior al 33%».

En este sentido, resultaba oportuno traer a colación el Informe Especial de esta Institución, titulado "Discapacitados y Acceso al Empleo Público" publicado en el año 2004, del que fueron destacados los siguientes aspectos, dada su estrecha relación con el asunto debatido:

"(...) A pesar de la reserva explícita del 2% que marca la Ley de Integración Social de los Minusválidos de 1982, y después de más de veinte años de vida de esta norma y de otras tantas complementarias, el porcentaje realmente cubierto de plazas no ha llegado anualmente ni siquiera al 0,1%, según datos del Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Discapacidad, (Documento 13/2002, correspondiente al periodo 1985-1999). Para paliar esta situación, podrían adoptarse nuevas medidas de discriminación positiva de acuerdo con la doctrina que sobre los artículos 9.2 y 14 de la Constitución ha sentado el Tribunal Constitucional, incentivadoras para el acceso de discapacitados a la función pública andaluza.

No se trataría, en ningún caso, de establecer privilegio alguno para este sector de población, sino de

compensar justamente la peor situación de partida en la que se encuentran a la hora de afrontar las correspondientes pruebas selectivas, compensación incardinable dentro del amparo especial que predica el artículo 49 de la Constitución en apoyo de la política de integración de las personas discapacitadas a que vienen obligados, según dicho precepto, todos los poderes públicos.

"La regulación normativa vigente supone la incorporación con carácter permanente, a todos los procedimientos de ingreso de personal tanto funcionario como laboral de las Administraciones Públicas, de las pautas de accesibilidad en favor de las personas con discapacidad.

Se trata de una cuestión fundamental para la integración social de los discapacitados el establecimiento de medidas, pues en la práctica su efectividad queda aún bastante lejana a los objetivos perseguidos por la anteriormente citada Ley de Integración Social de los Discapacitados y la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

En definitiva, la realidad muestra que la incidencia de las medidas aprobadas está aún muy lejos de conseguir los objetivos perseguidos, constatándose que el cumplimiento de las previsiones de accesibilidad al empleo público por parte de este colectivo ha sido y es más formal que real (...)."

En efecto, como podía apreciarse del informe transcrito, esta Institución siempre ha mostrado y demostrado una especial sensibilidad hacia el colectivo de los discapacitados. Apoyando y defendiendo la necesidad de adopción de aquellas medidas de discriminación positiva que, resulten necesarias en aras a garantizar la plena integración de los discapacitados en nuestra sociedad.

Concretamente, en lo que se refiere al acceso de los discapacitados a la Función Pública, esta Institución siempre se ha posicionado en favor del cupo de reserva para este colectivo, y a la necesidad de que se les faciliten aquellos medios personales, materiales y de tiempo que pudieran necesitar para la realización de las pruebas que componen el proceso selectivo.

En este sentido, no en pocas ocasiones hemos recordado a la Administración, en este caso, educativa, la necesidad de cumplir la obligación que le ha sido legalmente impuesta, en el sentido de velar y asegurar el cumplimiento de las medidas de discriminación positiva que, la legislación vigente reconoce a los discapacitados con la finalidad de garantizar su acceso a la función pública en condiciones de igualdad y no discriminación con el resto de opositores que afortunadamente no se encuentran afectados por una discapacidad.

En consecuencia, considerando que en el proceso selectivo del que traía causa esta queja no se había respetado el porcentaje del 5% de las plazas ofertadas para ser incluidas en el cupo de los discapacitados, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 1/1983 de 9 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, procedimos a formular la siguiente **Resolución**:

*"**Recordatorio** de deberes legales.*

Artículo 3 del Decreto 49/2008 de 19 de febrero y artículo 59 de la Ley 7/2007 de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Publico."

A pesar de la rotundidad del planteamiento legal por la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos se reitera el cumplimiento de la legalidad vigente en el caso planteado.

"Por lo que respecta a la cuantificación de las plazas reservadas, puede considerarse que se cumplió la normativa de aplicación, al reservar una proporción acorde con la misma. Así se desprende, cuando ninguna persona, entidad u organización realizó objeción alguna."

2.11.2 PASE A SITUACIÓN DE EXCEDENCIA POR INTERÉS PARTICULAR CON DESCONOCIMIENTO DEL DOCENTE AFECTADO

Para ilustrar esta problemática, valga como cita la **queja 10/358**. En esta queja, el interesado exponía que había solicitado en el registro de la Delegación Provincial de la Consejería de Educación y Ciencia de Almería una certificación que le permitiera conocer su situación administrativa respecto a su destino en esa provincia.

Manifestaba el interesado que, a través de dicha certificación pudo conocer que se encontraba en situación "Excedencia por Interés Particular desde el 31 de agosto de 1998". Nos trasladaba el interesado, que a la vista de la información obtenida, y con el ánimo de esclarecer su situación, solicitó de la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación la siguiente documentación:

– Resolución por la que se le declaraba en situación de excedencia.
– Resolución por la que se acordaba su cese en el destino que estuviese ocupando en el momento de declararse su excedencia.

No obstante, añadía el interesado que tras reiterar su petición en numerosas ocasiones, recibía el silencio como respuesta

Considerando esta Institución excesivo el tiempo que el interesado llevaba solicitando la documentación a la que nos hemos referido en párrafos anteriores, acordamos, formular a la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos la siguiente **Recomendación**:

"Que sin más demora, se proceda a poner a disposición del interesado la siguiente documentación:

– Resolución por la que se declara al interesado en situación de excedencia por interés particular desde el 3 de agosto de 1998.

– *Resolución por la que se acuerda su cese en el puesto de trabajo que ocupaba en el momento de ser declarado en excedencia."*

Finalmente, la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos nos trasladaba su compromiso de facilitar al promotor de la queja la documentación que tenía interesada.

En consecuencia, debiendo considerar que la Recomendación había sido aceptada acordamos el archivo de las actuaciones en la queja.

2.11.3 PRORROGA DEL NOMBRAMIENTO DEL CARGO DE DIRECTOR DE CENTRO EDUCATIVO

Fiel reflejo de la problemática que da título a este epígrafe es la **queja 10/3238**. En esta queja la interesada exponía que con fecha 1 de julio de 2006, y por un período de 3 años, fue nombrada directora de un IES de la localidad de Córdoba, al amparo de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE).

Contaba la interesada que en virtud de Resolución de fecha 22 de junio de 2009, dictada por la Delegación Provincial de Educación en Córdoba se acordó la prorroga de su nombramiento como directora del mentado centro educativo, con efectos del 1 de julio de 2009, por un período de cuatro años.

La promotora de la queja nos trasladaba su disconformidad con el periodo por el que se había acordado la prorroga de su nombramiento, al considerar que habiendo tenido lugar el mismo al amparo de la L.O. 10/2002 de 23 de diciembre, este no podía superar el tiempo máximo para el que fue nombrada, es decir tres años, y no cuatro.

Admitida a trámite la presente queja se solicitó el preceptivo informe de la Delegación Provincial de Educación en Córdoba.

En su informe, dicho organismo vino a reconocer que el nombramiento de la interesada como directora, efectivamente tuvo lugar al amparo de la L.O. 10/2002 de 15 de diciembre de Calidad en la Educación, y no al amparo de la L.O. 2/2006 de 3 de mayo, de Educación. Normativa esta última que, en virtud de su artículo 136.1 y 2 establecía que tanto el nombramiento del cargo de director de centro educativo, como la prorroga de dicho nombramiento tendrán una vigencia de cuatro años.

Continuaba diciendo la Delegación Provincial en su informe, que la prorroga del nombramiento de la interesada se realizó en estricto cumplimiento de la Instrucción dictada por el Servicio de Coordinación de Gestión de Recursos Humanos, y en la que se establecía, según palabras textuales recogidas en el mentado informe que "*el nombramiento de os directores de los centros educativos se hará por un período de cuatros años, con independencia de que estos hayan sido nombrados al amparo de la L.O 10/2002 de 15 de diciembre de Calidad en la Educación o al amparo de la L.O 2/2006 de 3 de mayo, de Educación"*.

No obstante, explicaba la Delegación Provincial, que pese a la referida Instrucción, era cierto que, cinco directores de la provincia de Córdoba, en idéntica situación a la promotora de la queja, tras formular recurso de alzada contra la Resolución de esa Delegación Provincial por la que se acordaba la prorroga de sus nombramientos por un período de cuatro años, estos fueron estimados, procediéndose a rectificar dicha prorroga por un período de tres años.

Concluía el informe, con la consideración de que la promotora la queja, debió haberse acogido en su momento a la posibilidad de formular recurso de alzada, al igual que sus compañeros.

Para un mejor entendimiento de nuestro posicionamiento y por su interés, valga la cita de los artículos 89.2 y 90 del Cuerpo Legal Citado, del tenor literal que a continuación reproducimos:

«Artículo 89.2 "La Administración educativa nombrará Director del centro que corresponda, por un período de tres años, al aspirante que haya superado este programa.

Artículo 90. "El nombramiento de los Directores podrá renovarse, por períodos de igual duración, previa evaluación positiva del trabajo desarrollado al final de los mismos. Las Administraciones educativas podrán fijar un límite máximo para la renovación de los mandatos».

Asimismo resulta igualmente necesario traer igualmente a colación la Disposición Transitoria Tercera de la norma de referencia, que viene a ratificar la exigencia que marca el artículo 90 de la L.O 10/2002 de 15 de diciembre de Calidad en la Educación.

Pues bien, a la vista de los preceptos legales invocados cabía concluir, en virtud del principio de irretroactividad del derecho administrativo positivo que traduce dicha disposición, que si la promotora de la queja fue nombrada directora en virtud de la L.O. 10/2002 de 15 de diciembre, resultaba algo indiscutido que, la prorroga de su cargo debió hacerse de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en dicha normativa y no en virtud de una posterior, como ha entendido la Administración educativa.

A mayor abundamiento, entendimos que la actuación administrativa que centraba el debate, suponía a la vez, una vulneración del principio de jerarquía normativa. Toda vez que una mera instrucción de carácter interno, en modo alguno podía vulnerar y/o modificar los presupuestos establecidos en una ley orgánica.

Por último, resultaba altamente llamativo, como al parecer en estos casos venía ocurriendo, y así se deducía del informe recibido, que desde la Administración Educativa se obligase al funcionario a acudir a la vía de recurso para conseguir el reconocimiento de un derecho que, por el contrario, tiene reconocido *ope legis*.

De esta forma, parecía olvidar la Administración educativa su función de servicio al ciudadano, y su papel de garante de la legalidad vigente. Sin embargo, desgraciadamente según los datos a los que ha tenido acceso esta Defensoría, la posición de la Administración educativa esta afectando y perjudicando gravemente a los docentes que han sido nombrados directores/as de centro al amparo de la Ley Orgánica 10/2002 de 15 de diciembre, y que discrepan con la renovación de sus cargos por un período de cuatro años, al tener que acudir necesariamente a la vía de recurso, para conseguir el reconocimiento de un derecho, que como ya hemos comentado, y conviene insistir, tienen reconocido por imperativo legal.

En cuanto a la revocación de los actos administrativos anulables, otra de las cuestiones planteadas en esta queja, hubimos de considerar que, en la actuación administrativa denunciada nos encontrábamos en el supuesto que contempla el artículo 63.1 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que califica de anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico. Infracción que aquí circunscribimos a los preceptos señalados en el anterior apartado.

Pues bien, ante un acto administrativo anulable y desfavorable procedería su revocación por el órgano que lo dictó, en aplicación del artículo 105.1, del Cuerpo Legal citado, del tenor literal que sigue: «Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico».

En consonancia con las circunstancias concurrente en la queja y en aras a restablecer la legalidad vulnerada, al amparo del artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, procedimos a formular a la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos la siguiente **Recomendación**:

"Que se den las instrucciones precisas a la Delegación Provincial de Córdoba a fin de que se proceda a revocar la Resolución en virtud de la cual se acuerda la prorroga del nombramiento de la interesada como directora, durante un período de cuatro años, debiendo declarase prorrogado dicho nombramiento por tres años.

Asimismo esa Dirección General deberá dictar las instrucciones precisas en las que modificando las existentes, se acuerde que la prorroga de los nombramientos de los directores/as de los centros educativos se hará por el período de tiempo que expresamente establezca la normativa en virtud de la cual fueron nombrados."

En estos momentos aún no se ha recibido una respuesta del Centro Directivo afectado en relación con la Recomendación formulada, por lo que nos comprometemos a dar cuenta a la Cámara en el próximo informe, del resultado de la queja.

2.11.4 Irregularidades en el desarrollo de las pruebas selectivas para el acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria. Turno de reserva de discapacidad

En este apartado nos proponemos dar cuenta de la **queja 10/4520**. Su promotor denunciaba que, en su opinión, se habían cometido graves irregularidades en la última convocatoria de oposiciones de acceso al cuerpo de profesores de Enseñanza Secundaria en Andalucía. Y en particular, centraba su queja en las irregularidades que se habían cometido, al menos, en la adjudicación de plazas a los tribunales en los que actuaban los opositores del turno de reserva de discapacitados en la especialidad de (...).

Por último, exponía el interesado que había formulado reclamación ante la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional, sin que dicha reclamación hubiese sido resuelta.

La presente queja se admitió a trámite, sin entrar en el fondo del asunto, a los únicos efectos de interesar del organismo afectado la necesidad de dar respuesta expresa al escrito de reclamación del interesado.

A los efectos expresados, se solicitó el preceptivo informe de la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos.

El mentado organismo, en su informe, manifestaba *"(...) la reclamación efectuada por la ciudadana es de fecha 27 de julio de 2010, por lo cual la reclamación presentada ha sido considerada como extemporánea".*

Pues bien, tras un estudio detenido de la posición que mantenía la Administración educativa al respecto de la cuestión debatida, considera esta Institución que la Administración estaba obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que fuese su forma de iniciación.

Por consiguiente que la causa de inadmisión de una reclamación o recurso pudiera ser su extemporaneidad, no exime a la Administración destinataria del mismo, de la obligación de resolver que le viene impuesta a tenor de lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, del siguiente tenor literal «La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación».

Asimismo, la Resolución por la que se declare la inadmisión de la reclamación deberá ser notificada en la forma y con los requisitos que resultan exigibles de conformidad con lo establecido en el artículo 58.2 del Cuerpo legal citado: «(...) deberá contener el

texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente».

En consecuencia con lo expuesto, y en defensa del derecho que asistía al promotor de la presente queja a obtener una respuesta expresa a su escrito de reclamación, y a hacer uso, en el caso de que así lo estimase, de las acciones que la ley pone a su alcance para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, de conformidad a la posibilidad contemplada en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos a la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos la siguiente **Recomendación**:

"Que sin más demoras se proceda a resolver de manera expresa la reclamación formulada por la interesada con fecha con fecha 27 de julio de 2010, procediéndose a la notificación en legal forma de la Resolución que pudiera dictarse".

Recientemente, y en respuesta a nuestra Recomendación, se ha recibido una comunicación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, de la que merecen ser destacados los siguientes aspectos:

"De la información recabada por esta Secretaría General Técnica se concluye que, no consta la recepción de la referida reclamación aunque si, según figura en los datos del registro de esta Consejería, la presentación en la Delegación Provincial de Educación de Sevilla de una "reclamación (de) adjudicación de plazas" de la interesada, con fecha de entrada de 20 de octubre de 2010, y dirigida a la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos.

En tanto no consta tampoco la recepción de tal escrito en esta Secretaría General Técnica, ni, según se nos indica telefónicamente, en el Servicio de Gestión de Personal Docente de enseñanza Secundaria y Enseñanzas de Régimen Especial de la referida Dirección General, entendemos conveniente que se instara expresamente la resolución de tal reclamación de 20 de octubre de 2010, adjuntándose a tal solicitud en todo caso una copia de aquélla donde conste expresamente la fecha de su interposición, al objeto de dictarse la resolución que se nos insta, y satisfacer el requerimiento que se nos dirige."

Pues bien, constando a esta Institución, que el promotor de la queja había formulado la oportuna reclamación con fecha 27 de julio de 2010, como así se acreditara en su día ante Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos, extremo este que fue ratificado por este Centro Directivo en su informe, -si bien la calificó de extemporánea-, nos hemos dirigido, en esta ocasión, a la Secretaría General Técnica, a quien hemos instado la necesidad de resolver de manera expresa, y sin más demoras, la cuestionada reclamación.

En estos momentos, estamos a la espera de recibir una respuesta del citado organismo.

2.11.5 DEDUCCIÓN DE HABERES POR FALTA INJUSTIFICADA A SU PUESTO DE TRABAJO

Esta cuestión la viene a ilustrar la **queja 10/5285**. En esta queja la interesada manifestaba que había justificado el permiso para acompañar a su madre al médico, al tratarse, según contaba la propia interesada, de una persona mayor con alto grado de dependencia. Explicaba la interesada, que para solicitar este permiso se acogió al apartado 8 de la Circular de 6 de abril de 2005, de la entonces Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, sobre Permisos y Licencias.

Relataba la interesada en su queja, que tras presentar en el registro de su centro educativo, su solicitud de permiso, debidamente cumplimentada, recibió una comunicación de la Delegación Provincial de Educación en Córdoba, en la que se proponía la reducción proporcional de haberes por diferencia de jornada ante la ausencia injustificada a su puesto de trabajo, el día que tuvo que acompañar inexcusablemente a su madre al médico.

Explica la interesada que contra dicha propuesta de Resolución formuló las oportunas alegaciones, que fueron resueltas en virtud de Resolución de la Delegación Provincial de Educación en Córdoba por la que se acordaba la deducción de haberes propuesta. Contra dicha Resolución presentó Recurso de Reposición ante la Delegación Provincial de Educación. (...) sin que hubiese sido resuelto.

La presente queja fue admitida a trámite a los únicos efectos de interesar de la Delegación Provincial de Educación de Córdoba, la necesidad de dictar la oportuna resolución en respuesta al recurso de reposición formulado por la interesada.

De la respuesta recibida de la Delegación Provincial merece ser destacado lo siguiente:

"Se recibe Recurso de Reposición con fecha 3 de mayo de 2010, que no procede por no haberse establecido contra la cuantía de la deducción practicada que es lo que correspondería ante la Resolución Proporcional de Haberes por la Diferencia de Jornada sino que vuelve a solicitar"

Como quiera que dicha comunicación no revestía la forma de Resolución en los términos exigidos por el artículo 89 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley Reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, procedimos a formular a la Delegación Provincial de Educación de Córdoba la siguiente **Recomendación**:

"Que se proceda a dictar por el órgano competente, la oportuna resolución en respuesta al recurso de

reposición formulado por la interesada con fecha 29 de abril de 21010, procediéndose a su notificación en la forma establecida por los artículos 58 y 59 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre".

La recomendación ha sido aceptada en sus justos términos.

2.11.6 ACTUALIZACIÓN DE LAS BOLSAS DE PERSONAL DOCENTE BILINGÜE

Para ilustrar la problemática que da título a este epígrafe del Informe podemos citar la **queja 11/1158; queja 11/1279** y **queja 11/1778,** entre otras.

De los expedientes referenciados, vamos a dar cuenta de la **queja 11/1158,** en la que la interesada exponía que a comienzos de curso, las listas de interinos bilingües de diversas especialidades de Secundaria se encontraban agotadas para cubrir las vacantes de este curso 2010/2011.

Manifestaba la interesada que para tratar de dar una solución a la falta de personal bilingüe, la Administración educativa procedió a la dotación de vacantes o sustituciones con personal, en opinión de la interesada, no acreditado, hasta tanto en cuanto se convocase nuevamente la bolsa.

Que en el *BOP* de 13 de diciembre de 2010 se publicó la Orden de convocatoria, publicándose las listas definitivas con fecha 2 de marzo de 2011.

Finalmente denunciaba la interesada que habiendo transcurrido más de una semana desde la publicación de las listas definitivas, aún no se habían actualizado los datos, y las vacantes bilingües seguían sin cambiar la titularidad.

Ante esta situación, la interesada solicitaba que se activasen las bolsas bilingües de las distintas especialidades, para las cuales ya se disponían de listados definitivos, debiendo ser sustituidos los interinos no bilingües por personal perteneciente a la bolsa.

La queja se admitió a trámite y se solicitó el preceptivo informe de la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos.

Del informe emitido por el citado Centro Directivo merecen ser destacados los siguientes aspectos:

"La Resolución de 22 de noviembre de 2010, BOJA n.º 241, de la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos por la que se realiza convocatoria para formar parte de las bolsas con perfil bilingüe para el curso 2010/2011. El plazo para la presentación de solicitudes es de 10 días, que en este caso comprende desde el 14 de diciembre de 2010 hasta el 24 de diciembre de 2010, ambos inclusive."

Tras examinar la información recibida pudimos concluir, de una parte, que el problema de fondo que planteaba la interesada había quedado solucionado, toda vez que desde el 16 de marzo de 2011 las bolsas de docentes bilingües estaban funcionado con normalidad, y de otra, pudimos observar que los datos que nos facilitó la interesada en su queja no coincidían exactamente con la realidad de los hechos, pudiéndose comprobar igualmente que el procedimiento seguido desde que se publicó la Orden de fecha 22 de noviembre de 2010, de la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos, por la que se realizó la convocatoria para formar parte de las bolsas con perfil bilingüe para el curso 2010 /2011, hasta que se procedió a su activación y funcionamiento resultaba impecable con la legalidad vigente.

En base a las consideraciones expuestas, se decretó el archivo de las actuaciones en la queja.

2.11.7 DISCONFORMIDAD CON LA NATURALEZA OTORGADA AL TÍTULO EXPEDIDO EN CURSO DE FORMACIÓN

En la **queja 10/5810** el interesado manifestaba que había participado en un curso formativo sobre Prevención de Riesgos Laborales, convocado por la Consejería de Educación.

Exponía el interesado que el título que le fue expedido permitía ocupar en un centro educativo, el puesto de Coordinador de los Planes de Autoprotección. Sin embargo explicaba el interesado, que lo que solicitaban, tanto él como sus compañeros, era la homologación del curso como Master Oficial en Prevención en Riesgos Laborales.

Contaba el interesado que las gestiones realizadas ante las distintas Delegaciones de educación y los sindicatos resultaron infructuosas. De manera que, la situación, en opinión del interesado, se traducía en un título, que desde un punto de vista administrativo educativo, no tenía ninguna validez ni como horas de formación ni como un máster de prevención de riesgos laborales, ni era asimilable a la categoría de Técnico Superior en Prevención en Riegos Laborales.

Además, decía interesado, que en el concurso de traslados, que estaba próximo a convocarse, la formación realizada no era reconocida.

Tras admitir a trámite la queja, y en respuesta a nuestra petición de información, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación se pronunciaba en los siguientes términos:

"La Consejería de Educación abrió (...) un plazo para la presentación de solicitudes de matrícula con el objeto de formar a personal docente en el Nivel Superior de Prevención de Riesgos Laborales. La mencionada formación fue acreditada por la entidad Centro de Estudios Jurídicos de Granada, empresa autorizada por la Consejería de Empleo para impartir este tipo de curso.

La acreditación de la formación objeto de esta convocatoria se realiza en virtud de la Disposición transitoria tercera del Real Decreto 39/1997, que establece sobre la acreditación de la formación: "En

tanto no se determinen por las autoridades competentes en materia educativa las titulaciones académicas y profesionales correspondientes a la formación mínima señalada en los artículos 36 y 37 de esta norma, esta formación podrá ser acreditada sin efectos académicos a través de la correspondiente certificación expedida por una entidad pública o privada que tenga capacidad para desarrollar actividades formativas en esta materia y cuente con autorización de la autoridad laboral competente".

El Real Decreto 337/2010, en su disposición adicional primera señala: "... los técnicos cuya formación en materia de prevención de riesgos laborales hubiese sido acreditada sin efectos académicos mediante certificación expedida al amparo de la disposición transitoria tercera del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, obtenida antes de la entrada en vigor de este real decreto podrán seguir desempeñando las funciones referidas en los artículos 36 y 37 del Real Decreto 39/1997). Asimismo, aquellos cuya formación en la fecha de la publicación de este Real Decreto estuviese en curso de ser acreditada sin efectos académicos mediante la certificación a que se refiere el apartado anterior, una vez obtenida la misma, tendrán plena capacidad para desempeñar las funciones referidas en los artículos 36 y 37 del Real Decreto 39/1997.

(...) El curso objeto de este expediente de queja, mientras no cambie la normativa vigente, solo puede valer, como todos los demás que se convocan hoy día de conformidad con lo previsto en la Ley y el Reglamento de Prevención de Riesgos Laborales, por entidades públicas y privadas, o por el propio Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) para sus empleados, para poder ejercer, previo cumplimiento de otros requisitos legales, como técnicos especializados en los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales de empresas particulares o de la propia Administración Andaluza.

(...) Respecto de la pretensión de homologación o reconocimiento que plantean los interesados, que este curso tiene un contenido que solo responde al desarrollo y objetivos previstos en el Reglamento de Prevención de Riesgos Laborales antes citado (RD. 39/1997), es decir sin efectos académicos, por lo que no puede ser homologado ni reconocido como Master Oficial universitario, ni como Título Superior de Formación Profesional, ya que estos presentan unos contenidos y características diferentes. (...).

El apartado 2 del mencionado artículo 37 se modificó por el Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo (BOE del 23 de marzo) quedando redactado de la siguiente manera "para desempeñar las funciones relacionadas en el apartado anterior será preciso contar con una titulación universitaria oficial y poseer una formación mínima acreditada por una universidad con el contenido especificado en el programa a que se refiere el Anexo VI y cuyo desarrollo tendrá una duración no inferior a 600 horas y una distribución horaria adecuada a cada proyecto formativo, respetando la establecida en el anexo citado.

(...) Tampoco cabe su homologación como actividad de formación permanente del personal docente (solicitada en su día por el Centro que impartió el curso), por no cumplir con los requisitos que para ello exige la Orden de la Consejería de Educación de 16 de octubre de 2006, modificada por Orden de 16 de diciembre de 2008, por la que se regula el reconocimiento, el registro y la certificación de las actividades de formación permanente del personal docente, ya que ni la actividad puede considerarse actividad de formación permanente del personal docente, ya que ni la actividad puede considerarse actividad de formación permanente del profesorado (artículo 2.1 de la Orden reguladora), ni el Centro es entidad sin ánimo de lucro (artículo 5 de la Orden reguladora), ni se solicitó la homologación con anterioridad a la celebración del curso (artículo 7)".

Tras un examen detenido del mentado informe, así como de la normativa que en el mismo se citaba y que resultaba de aplicación al caso debatido, pudimos concluir que la solicitud del interesado de que el curso de Prevención de Riesgos laborales fuese homologado como Master Oficial Universitario o como Título Superior de Formación Profesional, no procedía legalmente, toda vez que, en primer lugar, dicho curso formativo carecía de efectos académicos, de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera del Real Decreto 39/1997 de 17 de enero, por el que se aprobaba el Reglamento de los Servicios de Prevención. A lo que había que añadir además, que los contenidos de ambas titulaciones no coincidían con el del curso de formación que el promotor de la queja había realizado.

No obstante, esta Institución consideró que la circunstancias expuestas no constituían un obstáculo para que, conforme a lo establecido en el Decreto 117/2000, de 11 de abril, dicho curso tuviese reconocimiento para poder ejercer, previo cumplimiento de los requisitos legales, como técnicos especializados, en los propios servicios de prevención de la Administración Autonómica, así como hacerse valer como mérito en las convocatorias de provisión de puestos de trabajo, en los términos que estableciese dicha normativa.

Por consiguiente, la realización de dicho curso únicamente podía acreditarse en virtud de la certificación que le había sido expedida.

No apreciándose irregularidad en la actuación de la Administración educativa en relación con los hechos que motivaban la queja del interesado, domos por concluidas nuestras actuaciones, decretando el archivo del expediente.

2.12 Personal Sanitario

En este apartado del informe vamos a dar cuenta de aquellas quejas que se han dirigido a esta Institución, en el año 2011 a instancias del personal sanitario incluido en el ámbito de gestión del Sistema Sanitario Público de Andalucía.

Los temas que durante este año 2011 han generado más conflictividad, o que por su temática o por el número de personas afectadas merecen ser destacados, son los siguientes: denegación solicitud certificación acreditativa de participación en jornadas como coordinador y docente; denuncia sobre la no reserva del cupo de discapacidad en los concursos de traslados; error en la confección del autobaremo en el concurso oposición de auxiliares de enfermería; situación laboral de los farmacéuticos; exigencia del certificado de dependencia para poder participar en el procesos selectivo a través del cupo de reserva de los discapacitados; denegación solicitud de traslado por motivos de salud familiar; retraso en la adjudicación de plaza obtenida en proceso selectivo traslado del personal de empresas públicas hospitalarias; disconformidad con la implantación del sistema de rotación de personal de enfermería del Hospital de la Mujer del complejo Hospitalario de Virgen del Rocío, irregularidades en la contrataciones llevadas a cabo por el Servicio Andaluz de Salud; situación de los hospitales ante la no cobertura de las bajas y vacantes; irregularidades en el funcionamiento de la bolsa única; irregularidades en el desarrollo de los procesos selectivos a los distintos cuerpos sanitarios; De entre los asuntos citados, por su interés, nos vamos a detener en el examen de los siguientes:

2.12.1 Error en la autobaremación en concurso oposición

Fiel reflejo de la problemática que ilustra este apartado es la **queja 10/3074.** En esta queja la interesada manifestaba que había tomado parte en el concurso oposición para auxiliares de enfermería, convocado por Resolución de 31 de marzo de 2008, apareciendo excluida del mismo por el Tribunal Calificador, al no tenerle en cuenta un mérito determinado, y ello a pesar de haberlo alegado y acreditado reiteradamente ante el mismo.

La cuestión controvertida se circunscribía a que por el Tribunal no se habían tenido en cuenta dos actividades formativas, toda vez que en la autobaremación realizada por la interesada se incluyó esta en el apartado relativo a "*Formación Continuada*" (apartado 2.2.2 del Anexo II del Baremo) en lugar del de "*Formación no acreditada e impartida por las entidades que se citan*" (apartado 3.2 del mismo baremo), error interpretativo y meramente formal que si bien no produce ninguna diferencia en el resultado global de la valoración de estos méritos tener una misma puntuación en ambos apartados), es objeto de eliminación de baremación por el citado Tribunal a pesar de haberse hecho esta advertencia en el trámite de alegaciones previsto en las bases de la convocatoria a estos fines.

Como consecuencia de lo anterior, al eliminarse los puntos en que se evaluaban los cursos no baremados se produjo la exclusión de la interesada del listado de aspirantes seleccionados a pesar de obtener una puntuación superior a la última de los aspirantes.

Admitida a trámite la presente queja y tras una valoración del informe que en su día nos remitió la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional, no mostrándose estas Institución conforme con la actuación de dicho organismo, y por consiguiente, con los argumentos en los que se apoyaba su decisión, acordamos formular, a tenor de los establecido en el artículo 29.1 de la Ley Reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, en base a las siguientes **consideraciones**:

En primer lugar cabe hacer una breve exposición de la dinámica en la que se desenvuelve la práctica de estos procesos selectivos, cuya particularidad respecto a estas categorías de personal estatutario viene dada por la exigencia en las bases de la convocatoria en relación a la fase de concurso, de la realización de la autobaremación de los méritos por parte del propio aspirante, descargándose de esta engorrosa labor al Tribunal, que solo en trámite de revisión comprobará la regularidad de estas autobaremaciones, ateniéndose a una serie de criterios establecidos en dichas bases (vinculación de los méritos autobaremados, no puntuación mayor a la consignada en el autobaremo, etc.).

La autobaremación, conforme a los diversos apartados y subapartados del baremo, no es actividad exenta de complejidad, dado los términos técnicos-jurídicos en que aparecen redactados y la ausencia de un manual o instrucciones complementarias de ayuda al respecto, y en esta labor que se descarga en el aspirante-opositor a la hora de confeccionar el modelo normalizado ad hoc, el incurrir en algún tipo de error formal, como el que aquí se trata, acarrea a modo de sanción la fatal consecuencia de la eliminación de plano del mérito de que se trate, como demuestra la práctica del Tribunal responsable de la gestión de esta convocatoria, pues un mero error en la ubicación de los méritos alegados en el formulario, alegados, autobaremados y acreditados por la interesada en toda las fases del proceso selectivo, son eliminados por el Tribunal calificador sin más trámite que el que se sucede con la publicitación de las aprobaciones de las listas provisionales y definitivas, sin ningún tipo de resolución expresa individualizada que explicite los motivos y la cobertura legal de dicha decisión.

En este sentido, resulta de interés poner de manifiesto que esta Defensoría es consciente de que en estos procesos selectivos de carácter masivo le es exigible a la Administración convocante, la debida diligencia y celeridad en su resolución y que en base a ello, se descarga en el aspirante buena parte del esfuerzo, como es la tarea no fácil de autobaremarse en la fase de concurso, más este principio, su existencia, en modo alguno puede justificarse si es a costa de los derechos de los participantes.

Pues bien, tras la anterior consideración y siguiendo la línea expositiva iniciada, hemos de decir que la interesada alegó este extremo en el trámite establecido de publicitación de la lista provisional, en el que instó la vista del expediente en orden a obtener una respuesta a la reducción de la puntuación autobaremada, y mediante detallado escrito de alegaciones hizo la advertencia al Tribunal solicitando en dicho acto que fueran de oficio por el Tribunal objeto de baremación en el apartado correspondiente del baremo y con la misma cuantificación (apartado 3 en lugar del 2) sin que por este se considerara este alegato tal y como demuestra la ulterior aprobación del listado definitivo, en el que por vía de ratificación de la lista provisional en definitiva se deniega la misma, sin motivación alguna que lo fundamentara a pesar de que para dicho trámite dispuso del generoso plazo de seis meses (el que va entre las publicaciones en *BOP* de los listados provisionales y definitivos).

Resulta cuando menos sorprendente que la expeditiva y sumaria práctica de este sistema (que en modo alguno tiene cobertura legal en el Decreto regulador de la selección del personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud –Decreto 136/2001, de 12 de junio–, ni en las bases de la Resolución convocante) pueda derivar en una situación diabólica, de tal manera que al participante en el proceso no solo se le adjudica la tarea de la baremación de sus méritos sino también la de asumir los errores que la misma pueda acarrear, sin que por esta Defensoría se pueda barruntar cuál es el alcance de la actividad del Tribunal en esta fase de supervisión de la autovaloración, pues aunque las base 8 de la convocatoria la sujeta a una serie de criterios, en modo alguno le atribuye la facultad de eliminar méritos alegados, autobaremados y acreditados por los aspirantes, más bien lo contrario, le corresponde llevar a cabo, de oficio o a instancia de parte, las debidas correcciones aritméticas (si van referidas a la puntuación), a la ubicación de los méritos (si alcanza a un aspecto formal) u otras cuestiones similares, si por este órgano seleccionador se detecta, subsanando con su actuación supervisora la regularidad y corrección del proceso selectivo.

Resulta constatado que la interesada alega, autobarema y acredita la posesión de una determinada titulación formativa (dos cursos), merito que inscribe en el formulario normalizado erróneamente en el apartado 2.2 (*Formación continua*) en lugar del apartado 3.2 (*Formación no acreditada e impartida por las entidades que se citan*), constituye un mero error formal que en modo alguno afecta a la cuantificación de la baremación en este apartado 3, pero que sin embargo es objeto de desproporcionada sanción por parte del Tribunal por vía de eliminación del mismo, actuación para la que carece de cobertura legal alguna y que con apoyo de la base 9.1.2 ("las alegaciones serán admitidas o denegadas por medio de la Resolución que apruebe la relación definitiva de aspirantes que superen el concurso-oposición") utiliza de forma abusiva para no motivar la decisión, pues en modo alguno los términos de esta base impide que las alegaciones denegadas sean objeto de motivación individualizada si la resolución definitiva que se publicita no incorpora la misma, como sucede en el presente caso.

Esta doble actuación del Tribunal, primero eliminando de la autobaremación los referidos cursos y, en segundo lugar, desatendiendo las alegaciones realizadas en el correspondiente trámite, ambas sin motivación expresa alguna que la fundamente, se nos antoja más allá de su no conformidad a Derecho, como un uso arbitrario e injusto de las potestades que el ordenamiento en general y las bases de la convocatoria en particular le atribuye, favoreciendo con ello la indefensión de los aspirantes afectados, que irremediablemente se ven avocados a acudir a esta instancia o a interponer los correspondientes recursos administrativos o jurisdiccionales en defensa de sus derechos.

En este sentido, considera esta Institución que la discrecionalidad técnica de que gozan los tribunales de selección no resulta extensible a aquellos aspectos reglados de las bases reguladoras del proceso selectivo, ni tampoco los habilitan para hacer una interpretación restrictiva en perjuicio de los participantes.

Por lo anteriormente expuesto formulamos a la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional la siguiente **Recomendación**:

"Que se den las instrucciones pertinentes en orden a reconocer los méritos alegados, autobaremados y acreditados por la interesada, con los efectos que se deriven de este reconocimiento en el proceso selectivo a que se refiere".

Recientemente y coincidiendo con la redacción de estas líneas se ha recibido en esta Institución un nuevo informe de la Dirección General de Personal y Desarrollo profesional en respuesta a la Resolución formulada por esta Defensoría, estando pues pendiente de estudio y valoración.

2.12.2 NOMBRAMIENTOS DE CARGOS INTERMEDIOS DE UNIDADES DE GESTIÓN CLÍNICA HOSPITALARIA

La provisión de cargos intermedios viene siendo objeto de una constante litigiosidad, especialmente tras la anulación parcial del Decreto 75/2007 de 13 de marzo, por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 22 de diciembre de 2008, en virtud de la cual se anuló el sistema de libre designación de dicha categoría de puestos, subsistiendo exclusivamente sistema de concurso de méritos

Ilustra la problemática comentada la **queja 10/3331**. El promotor de la queja exponía que la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, había reconocido públicamente, en nota de prensa, que habían sido creadas 303 Unidades de Gestión Clínica en atención hospitalaria.

Continuaba explicando el interesado que, esta organización existía de hecho, si bien no de derecho, a diferencia de las Unidades de Gestión Clínica de Atención Primaria y de Salud Mental, que estaban reguladas por los Decretos 197/2007, de 3 de julio, y 77/2008, de 4 marzo, respectivamente.

Asimismo manifestaba el interesado que esas Unidades de Gestión Clínica de atención hospitalaria, no creadas, ni reguladas, hasta ese momento, tenían al frente un Director o Directora, configurados como cargos intermedios, al igual que los directores de las Unidades de Gestión Clínica, creadas y organizadas, de Atención Primaria y de Salud Mental.

En este sentido nos aclaraba que, los cargos de director de las Unidades de Gestión Clínica de atención hospitalaria no se habían cubierto, ni ofertado, de acuerdo con el Decreto 75/2007, de 13 de marzo.

Ante la situación descrita, consideraba el interesado que, la provisión de estos cargos intermedios hospitalarios se estaba llevando sin convocatoria pública y, por tanto, vulnerándose los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución, perjudicándose con esto no solo la carrera profesional del personal estatutario sino la propia calidad del servicio público sanitario.

Esta queja fue admitida a trámite, solicitándose el preceptivo informe de la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional.

Del mentado informe merecen ser destacados los siguientes aspectos:

"El Decreto 75/2007, de 13 de marzo de 2007, por el que se regula el sistema de provisión de puestos directivos y cargos intermedios de los centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud, y en la Orden de 10 de agosto de 2007 de la Consejería de Salud, que desarrolla el anterior, garantizando los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, de conformidad con el párrafo a) del apartado 1 del artículo 29 de la Ley 55/2003, de 16 de noviembre. Se establece que la cobertura de los cargos intermedios de la dirección de Unidades Clínicas –correspondientes a Jefaturas de Servicios, Jefaturas de Bloque de Enfermería, Coordinación de Programas, Coordinación y Dirección de Unidades Clínicas y Dirección de los Centros de Salud– se realizará por el sistema de provisión de libre designación.

En el artículo 9 la convocatoria contendrá el baremo de méritos aplicable que, en todo caso, se ajustará a lo dispuesto en el artículo13 del presente Decreto.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 8 del citado Decreto y para su difusión las convocatorias para la cobertura de los cargos intermedios se efectuarán por la dirección del centro sanitario al que se encuentre adscrito el cargo intermedio que se ha de proveer y se publican en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (cada nombramiento aparece publicado en el BOJA correspondiente), en la página web del Servicio Andaluz de Salud, así como en los tablones de anuncios de todos los centros sanitarios del Área de Salud correspondiente y se remitirá para su publicación al Servicio Andaluz de Empleo de la provincia respectiva.

Además a todos los procesos selectivos de cargos de dirección de unidades de gestión clínica se les ha de dar publicidad suficiente, especificando las características del puesto y los requisitos exigidos a las personas aspirantes para su desempeño. El proceso selectivo es evaluado por una Comisión de Selección.

Con respecto a la atención hospitalaria, dado que las UGC pueden comprender una o varias áreas de conocimiento, se está trabajando en la elaboración del mapa de necesidades en este ámbito.

En el ejercicio 2009 y 2010 el escenario en el ámbito hospitalario era el siguiente, de un total de 349 UGC (6 son UGC intercentros), el 82% de los Directores han sido nombrados como Jefes de Servicio o Jefes de Sección por los procedimientos previstos para estos desempeños de Jefaturas.

De manera funcional, y mientras se define el mapa hospitalario de UGC, realizan un encargo de funciones como Directores de UGC."

Tras un examen detenido de la información recibida y puesta esta en relación con la normativa de aplicación en la materia, pudimos concluir lo siguiente:

"(...) Las primeras referencias a las UGC aparecen en los documentos de planeamiento de la Consejería de Salud, para más tarde incorporarse a las estructuras asistenciales con la ulterior creación y adscripción del personal a las mismas.

Así el Plan de Calidad viene a definir la gestión clínica como un nuevo modelo de gestión asistencial que incorpora a los profesionales sanitarios en la gestión de los recursos utilizados en su propia práctica clínica, otorgando a estos la responsabilidad sanitaria y social que le corresponde a su capacidad de decisión junto al paciente, siendo la UGC la estructura administrativa sobre la que se desarrolla esta gestión.

La regulación de la organización y funcionamiento de las UGC en Andalucía, en desarrollo de la Ley 44/2003 de ordenación de las profesiones sanitarias, se aborda inicialmente en los niveles de atención primaria y de salud mental a través de los Decretos 197/2007 y 77/2008, respectivamente, paralelamente al del régimen de provisión de los puestos o cargos que conforman los mismos, mediante el Decreto 75/2007 y Orden de desarrollo de 10 de agosto de 2007.

Este marco jurídico, en lo que se refiere a los cargos intermedios (en los que se integran las Direcciones de las UGC) de los niveles de atención primaria y salud mental, ha venido dando cobertura a las distintas convocatorias de provisión de estos puestos, es decir, mediante publicidad de la convocatoria, exigencia de determinados requisitos y aplicación del procedimiento selectivo establecido, tanto si se tratan de cargos a proveer mediante el sistema de libre designación (caso de las Direcciones de las UGC) o mediante concurso de méritos. De la misma manera se han venido convocando cargos intermedios distintos de estas direcciones del nivel especializado u hospitalario, integrados o no en una UGC, sin que este sistema de provisión haya alcanzado a las Direcciones de las UGC de este nivel.

En este sentido, la asignación o encargo de funciones (más propiamente que provisión de puesto o cargo pues como tales no existen actualmente en las plantillas orgánicas de los centros hospitalarios), de las Direcciones de las UGC hospitalarias se lleva a cabo por la Administración sanitaria sin sometimiento a publicidad ni procedimiento alguno, mayoritariamente en la persona titular de la Jefatura del Servicio afectado por este modelo de práctica clínica.

La razón esgrimida por el Servicio Andaluz de Salud para no haber abordado la regulación, como tampoco proveer las Direcciones de las UGC hospitalarias se justifica y supedita a la necesidad de la previa aprobación de un "mapa" de estas en el ámbito hospitalario, y en otros a la aprobación del Decreto de Gestión Clínica (comparecencia de la Consejera de Salud para informar a la Comisión de Salud del Parlamento de Andalucía – Diario de Sesiones de 18.11.09), acudiendo, mientras tanto, para proveer las UGC creadas a la figura del "encargo de funciones".

No obstante, si se examina la regulación de las UGC abordadas en los citados Decretos reguladores de los niveles de atención primaria y salud mental, vienen a demostrarnos que en este punto el marco jurídico de referencia, es decir el Decreto 75/2007 y la Orden de 10 de agosto de 2007, no han ido precedidos de un mapa de necesidades (se desconoce si con anterioridad a la publicación de los Decretos de primaria y salud mental se aprobaron previamente mapas de las UGC en ambos ámbitos), mapa que por otro lado se configura día a día con la sucesiva generación de estas, cuyo número parece que alcanza en la actualidad el medio millar, evidenciando esta magnitud la debilidad de la argumentación.

Tampoco puede considerarse la necesariedad de una previa regulación de estas unidades en la normación relativa a la ordenación de la asistencia especializada ya mediante un Decreto específico o bien mediante la modificación de la normación existente (en este caso el vigente Decreto 105/1986, de 11 de junio, sobre ordenación de la asistencia especializada y órganos de dirección de los hospitales) como puede demostrarse con la regulación de sus homólogas en los niveles de atención primaria y salud mental, que en esta cuestión relativa a la provisión de las Direcciones de las UGC se remiten de plano al régimen general establecido en el Decreto 75/2007.

Así, en el Decreto 197/2007, por el que se regula la estructura, organización y funcionamiento de los servicios de atención primaria, en su capítulo III ("Organización y funcionamiento de la UGC" –artículos 22 a 27–), tras definir y establecer la composición, funciones y acuerdo de gestión clínica, establece en su artículo 25 la regulación de la figura de la Dirección de esta Unidad estableciendo su rango (cargo intermedio), su requisito de titulación universitaria sanitaria, y régimen de actividad asistencial (acumulable a la función asistencial con la posibilidad de ser reducida –artículo 25.4 en relación al 30–), remitiendo su provisión, nombramiento y cese al régimen general establecido en el Decreto 75/2007.

Igual consideración cabe hacer respecto a la regulación de las UGC de Salud Mental que se acomete en el Decreto 77/2008 (artículos 12 a 19), remitiendo en su artículo 21 la provisión de los cargos intermedios de este nivel al Decreto 75/2007.

Así pues, si bien es cierto que las UGC hospitalarias carecen por el momento de una regulación específica homóloga a la descrita para la atención primaria y salud mental, no es menos cierto que la regulación que de esta figura se aborda en dichos niveles es, en este punto relativo a la provisión de los cargos intermedios relativos a la Dirección de las UGC, una mera remisión al marco general establecido en el Decreto 75/2007, no precisando su convocatoria pública otro requisito previo que la creación y dotación de estos puestos en las plantillas de los respectivos centros hospitalarios, correspondiendo a las bases de las respectivas convocatorias fijar los requisitos que se consideren al caso.

Lo anterior no obsta para que la provisión de estas Direcciones de UGC hospitalarias pueda llevarse a cabo mediante otros sistemas de provisión, como es el caso del "encargo de funciones" aludido.

En este sentido la Orden de 5 de abril de 1990 establece el régimen funcional de las plantillas de los centros asistenciales del SAS, distinguiendo la triple categoría de puestos (directivos, intermedios y básicos), disponiendo en su artículo 2 que "Como caso especial dentro de los cargos intermedios, los Encar-

gos Complementarios de Funciones, suponen una acumulación de funciones realizada a personal que ocupa puestos básicos u otros cargos intermedios, sin que ello implique duplicación de puestos" (...) cuando existan vacantes o se den otras circunstancias excepcionales de índole asistencial, podrá procederse, dentro de las asignaciones presupuestarias, a su cobertura provisional siempre que persista el encargo complementario de funciones".

Dichas plantillas fueron fijadas por Orden de 4 de mayo de 1990, norma que establece en su artículo 2.2 que "no serán posibles nombramientos o encargo de funciones para cargos intermedios y puestos directivos si no existen vacantes declaradas de su misma clase o complementos presupuestados para tal fin".

La figura del "encargo de funciones" con que se justifica por el SAS el actual desempeño de las funciones inherentes a las Direcciones de las UGC hospitalarias, si bien tienen su cobertura en la normativa de la función pública y del régimen estatutario, esta le atribuye un carácter excepcional y no de generalidad como viene acometiéndose para este cargo en los centros hospitalarios, donde la totalidad de las unidades que se han creado hasta el momento son asignadas o encargadas funcionalmente sin sujeción a publicidad ni procedimiento alguno.

Por otro lado, el apartado 6 del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 18 de julio de 2006, sobre política de personal para el periodo 2006-2008 ("Unidades de gestión Clínica"), donde se establecía el compromiso de que el SAS se comprometía a presentar una propuesta de regulación y normalización de las condiciones laborales de las UGC para su negociación en la Mesa Sectorial de sanidad en el último trimestre de 2006, sin que este compromiso se haya llevado a cabo en el ámbito hospitalario.

A lo anterior se añade que la regulación de este aspecto se supedita por el SAS a la elaboración de un mapa hospitalario de UGC, que a pesar de su complejidad y del periodo de adaptación al nuevo modelo hospitalario, se demora más allá de lo razonable, sin perjuicio de que el modelo se encuentre de hecho ampliamente desarrollado en el nivel hospitalario, con alrededor de medio millar de UGC actualmente constituidas.

La circunstancia de que más de un 80% de las Direcciones de las UGC hospitalarias creadas hayan recaído en los titulares de las Jefaturas de Servicio y Sección (se desconoce el desglose de este dato), cargos a los que se accede por vía de un procedimiento diferenciado y consolidado en el SSPA, no obsta a que la provisión de las Direcciones de las UGC lo deban ser mediante el procedimiento ad hoc previsto en el Decreto 75/2007, sin perjuicio de que excepcional y transitoriamente sean asignadas mediante encargo de funciones.

Por otro lado, las UGC no siempre coinciden con un Servicio Clínico o un Servicio Diagnóstico, pues según los casos puede alcanzar a más de un Servicio y/o parte de otros (incluso de diferentes centros hospitalarios –intercentros–), lo que plantea la incógnita de la delimitación de cuestiones relativas al liderazgo y responsabilidad en la gestión de la misma.

Siguiendo la información administrativa, cerca de un 20% de las Direcciones de las UGC hospitalarias existentes, con independencia de los méritos de los/as profesionales que desempeñen dicho "encargo", se han asignado sin previa convocatoria pública ni sometimiento al procedimiento establecido en el Decreto 75/2007, con la consiguiente merma de transparencia y legitimidad que ello conlleva, sin que en estos casos se cuente con el respaldo legitimador que puede suponer desempeñar la Jefatura del Servicio o Sección que se integra en la respectiva UGC a liderar y gestionar.

Contrasta, pues, el tratamiento tan dispar con que se conduce la Administración sanitaria en esta parcela del nuevo modelo que gestión clínica en el SSPA, con una provisión de los cargos intermedios a que nos referimos ajustados a la legalidad en los niveles de asistencia primaria y salud mental (con publicidad de las convocatorias, exigencia de requisitos adecuados al perfil de los cargos, selección conforme a un procedimiento y publicidad final de las designaciones), que en el nivel especializado respecto a las Direcciones de las UGC no se dan, circunstancia que se intenta salvar con el "encargo de funciones" a los responsables de los servicios que lo integran.

No considera conveniente esta Defensoría que el desempeño de estos cargos intermedios hospitalarios lo sean con carácter general bajo la figura de "encargo de funciones", máxime cuando se trata de puestos o cargos del máximo nivel en la estructura orgánico asistencial de estos centros, toda vez que ello conlleva un elevado grado de discrecionalidad en su asignación o designación.

En efecto, en base a las consideraciones anteriores, entiende esta Institución que la asignación funcional de las Direcciones de las UGC no vulneran los principios básicos de provisión de las plazas de personal estatutario de igualdad, mérito, capacidad y publicidad establecidos en el artículo 29.1 del Estatuto Marco del personal estatutario del Sistema Nacional de Salud aprobado por Ley 55/2003, de 16 de diciembre, si bien no resulta aconsejable mantener la asignación funcional existente como sistema de provisión generalizado en este nivel asistencial."

A la vista de todo ello y por esta Institución se formuló a la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional del SAS, la siguiente ***Recomendación****:*

"Que con independencia del actual grado de elaboración del mapa de las Unidades de Gestión Clínica hospitalarias, se proceda a la mayor celeridad posible a instar la regulación de la organización y funcionamiento de las UGC en el ámbito de la asistencia especializa-

da, ateniéndose en lo referente a la provisión de las Direcciones de las mismas al procedimiento reglamentariamente establecido (Decreto 75/2007), restringiendo la asignación funcional con carácter excepcional y transitorio".

2.12.3 DERECHO A RECUPERAR LOS DOCUMENTOS APORTADOS EN PROCESOS SELECTIVOS

Para ilustrar este apartado, valga la cita de la **queja 10/2030**. En esta queja el reclamante planteaba que, habiendo participado en el concurso oposición correspondiente a la categoría de Técnico Especialista de Laboratorio, interesó el acceso a su expediente con objeto de poder obtener copias de determinados documentos integrantes del mismo, a saber*: "obtener copias o certificados de los títulos, cursos y demás titulación docente y/o académica que no se tengan en consideración así como se dé traslado al dicente de las normas y criterios que sean tenidas en cuenta para la no puntuación en su totalidad del expediente…".*

Manifestaba el reclamante que, si bien se le citó para darle vista del expediente, se le denegó en cambio verbalmente la posibilidad de obtener copia de ninguno de los documentos contenidos en este.

Apoyaba el interesado su petición en los artículos 35 *h)* y 37.8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Admitida a trámite la queja, por esta Defensoría se acordó requerir la emisión del preceptivo informe a la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional del Servicio Andaluz de Salud.

La Administración reclamada fundó la improcedencia de acceder a la solicitud de traslado de las copias interesadas, en las siguientes razones:

a) La incongruencia de pretender aquél que la Administración receptora, le diese traslado de una documentación cuya copia obraba en el expediente precisamente por aportación previa del propio interesado, ya que se trataba de copias compulsadas de los certificados o títulos originales (en poder de cada titular), acreditativos de los méritos alegados por el aspirante conforme al Baremo establecido en la convocatoria del concurso oposición.

b) Por otra parte, la aplicación del principio contenido en el artículo 37.7de la Ley 30/1992, que condicionaba el ejercicio del derecho de acceso de los particulares a la salvaguarda de la eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos, concretado, en el supuesto concreto, en la ralentización, si no paralización, del proceso selectivo si se accediera a dar copia de sus expedientes a los participantes que lo solicitaran, teniendo en cuenta el número de procesos selectivos en curso y la masiva participación.

c) Finalmente argumentaba la Administración la imposibilidad de entregar al solicitante copia de los documentos no baremados, al no existir ninguno que no hubiera sido valorado por el Órgano Calificador.

Tras conocer el interesado el contenido del informe, tuvo a bien matizar que, en realidad, el documento cuya copia reclamaba, no era uno aportado por él, sino el confeccionado por el Tribunal calificador para proceder a la valoración desglosada de cada uno de los méritos alegados en el autobaremo, concediendo a cada uno su puntuación individual para conformar su suma el resultado final. Y ello, porque, según afirmaba, no respondía a la verdad que todos los méritos alegados hubiesen sido computados por el Tribunal o, al menos no con el valor que el reclamante les atribuyó, puesto que existía una diferencia ostensible entre la puntuación total que esperaba obtener el interesado y la otorgada por el Órgano Calificador.

A la vista de esta última apreciación, esta Defensoría acordó requerir a la Administración reclamada la emisión de nuevo informe que expresamente se ciñera a la delimitación expresada.

No obstante, la Dirección General de Personal y Desarrollo, manteniendo su posición inicial, argumentaba que el documento confeccionado por el Tribunal para la puntuación de los méritos de los aspirantes, era un documento de trabajo tipo desglosado en tantos apartados como méritos pueden alegarse, cuya copia no procedía entregar al interesado por ser objeto de posterior mecanización informática para su publicación. No existiendo discordancia entre la puntuación total y desglosada y la que se consignaba en el documento solicitado.

En efecto, a la vista de las distintas actuaciones producidas en la queja, hubimos de considerar que la cuestión en litigio quedaba reducida a determinar si el interesado estaba amparado legalmente para obtener la copia del documento que pretendía o si, por el contrario, contaba la Administración con razones que legitimaban la denegación.

Conforme a la reserva de ley que para la regulación del derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros administrativos, establece el artículo 105 *b)* de la Constitución, la Ley 30/1992 en su artículo 35 *a)*, reconoce a los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, entre otros, el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y a obtener copias de documentos contenidos en ellos, así como a acceder a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en esta u otras leyes (apartado *h*). En el mismo sentido se reconoce en el artículo 5.1 *h)* de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Por su parte, el artículo 37 de la Ley 30/1992, consagra, en su apartado primero, el derecho general de acceso a archivos y registros y a los documentos de los expedientes que en aquellos obren, a todos los ciudadanos, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud. Derecho de acceso que comprende el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen se permita (artículo 37.8) y que deberá ser ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos (artículo 37.7).

Partiendo de la regulación legal, el punto de partida era el de considerar que el reclamante, como interesado en el proceso selectivo en el que participaba como aspirante, tenía derecho, en abstracto, tanto a conocer el estado de la tramitación de su procedimiento (cosa que no se discutía ni le había sido denegada por la Administración), como a obtener copia de algún o de algunos de los documentos que formen parte de dicho expediente. Siendo el ejercicio de este último derecho el que reclamaba.

Aun cuando el artículo 37 de la Ley 30/1992, al referirse a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud, no era de aplicación estricta a la discordia planteada, el derecho de acceso que reconoce, debía no obstante cohonestarse con el derecho del artículo 35 *a)*, puesto que en su apartado cuarto especificaba que el ejercicio de este derecho podría ser denegado cuando prevaleciesen razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley. Causas que facultaban a la Administración para la denegación del acceso, si bien, previo dictado de resolución motivada que así lo acordase.

En el supuesto que el reclamante sometía a nuestra consideración, la Administración reclamada no solo no expresó al interesado, al tiempo en que se le dio vista del expediente, las razones por las que no podía obtener copias de los documentos integrantes del mismo que previamente había individualizado, sino que tampoco dictó resolución motivadora de las razones de la denegación.

Y así, entre los argumentos de que se vale la Administración sanitaria para refrendar formalmente su postura, esta defensoría hubo de manifestar lo siguiente:

Al primero, concretado en ser improcedente el traslado al titular que ha aportado los títulos y certificados originales que por copia compulsada obran en el expediente, de copias de dichas copias compulsadas, hayan sido o no valorados por el Órgano Calificador, no cabía oponer objeción alguna. Ya que si la propia Ley 30/1992 (artículo 35 *f*) y el artículo 84.3 de la Ley 9/2007, reconocían el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante, no existe ninguna duda de que, "a contrario sensu", no podía exigir nueva copia a la Administración destinataria de los mismos, el titular de unos documentos que personalmente los ha facilitado a la Administración y que, por tanto, tiene los originales asimismo en su poder.

Al segundo, consistente en basar la denegación en la aplicación del principio contenido en el artículo 37.7 de la Ley 30/1992, que condicionaba el ejercicio del derecho de acceso de los particulares a la salvaguarda de la eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos, hubimos de manifestar nuestro rechazo. El precepto citado disponía literalmente que "*El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos"*. Y, precisamente, al objeto de no menoscabar la eficacia funcional que citaba, especificaba que el solicitante debía formular petición individualizada de los documentos que deseaba consultar, como así hizo. De donde se colige que otorgado el acceso y señalado su contenido concreto, el derecho conllevaba el de obtener copias de los documentos cuyo examen se había autorizado, en los términos del artículo 37.8 de la Ley 30/1992.

En consecuencia con la posición jurídica mantenida por esta Defensoría de conformidad con el artículo 29.1 de la Ley 9/83, de 1 de diciembre, reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos a la Dirección General de Personal y desarrollo Profesional el siguiente **Recordatorio** de deberes legales:

«• Artículo 105 *b)* de la Constitución española de 1978.

• Artículos 35 *a)*, 35.h), 37.1, 37.7 y 37.8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

• Artículos 5.1 *h)*, 84.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre».

Asimismo, y con idéntico fundamento legal, formulamos a la citada Dirección General la siguiente **Recomendación:**

"Que proceda a dar traslado al reclamante de copia simple del documento confeccionado por el Tribunal para la puntuación de los méritos de aquel, que obra en su expediente en el proceso selectivo correspondiente a la categoría de Técnico Especialista de Laboratorio, de la oferta de empleo público (...)".

Esta Recomendación no ha sido aceptada por la Administración sanitaria, reiterándose en los mismos argumentos esgrimidos en los distintos informes evacuados durante la tramitación de la que

2.12.4 PUBLICIDAD DE LOS CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS PROFESIONALES

Para ilustra la problemática que da titulo a este apartado, valga la cita de la **queja 09/3742.** Por la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional se convocaron concursos-oposiciones a plazas

básicas vacantes correspondientes a diversas categorías de personal dependiente del SAS. Las convocatorias contenían las bases reguladoras de dichos procesos selectivos.

No obstante, en relación a la fase de oposición, denunciaban los interesados que la prueba relativa a la evaluación de las competencias, consistente en un cuestionario tipo test, el Tribunal había dado publicidad de la plantilla de respuesta como sucedió con la primera prueba (también consistente en un cuestionario tipo test).

Consideraban los interesados que esta omisión les había generado una grave indefensión, a la vez que suponía una vulneración del principio de publicidad y transparencia exigible a todos los procesos selectivos al empleo público, conforme a lo dispuesto en el artículo 103 del texto constitucional.

Pues bien, en relación con el asunto planteado conviene traer a colación el artículo 30 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre por el que se aprobaba el Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud que dispone que la selección del personal se hará mediante convocatoria pública y con arreglo a un procedimiento que garantice los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y competencia, debiendo la convocatoria ser objeto de publicidad en el boletín oficial correspondiente, añadiendo que las convocatorias y sus bases vinculan a la Administración, a los tribunales encargados de juzgar las pruebas y a los participantes en las mismas, precepto que se reitera en el Decreto 136/2001, de 12 de junio, por el que se regula la selección y provisión de plazas básicas de esta naturaleza.

Solicitado el preceptivo informe de la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional en el mismo se hacía constar que la resoluciones de convocatoria establecían que el proceso selectivo constaba de una fase de oposición y otra de concurso de méritos, disponiendo respecto a la fase de oposición que constaba de tres pruebas, una primera de 100 preguntas teóricas seguida de un supuesto práctico y finalmente de *"una prueba de evaluación de competencias consistente en un cuestionario tipo test, de un máximo de 100 preguntas, conformado por grupo de respuestas de selección forzada dirigido a evaluar las cuatro competencias generales: actitud de aprendizaje y mejora continua, trabajo en equipo, orientación a resultados y orientación al ciudadano"*, respecto a las cuales el informe administrativo matiza que las mismas se corresponden con las establecidas en el I y II Plan de Calidad del Sistema Sanitario Público de Andalucía, negociados con las Organizaciones Sindicales en el seno de la Mesa Sectorial de Sanidad.

El informe administrativo matizaba que la prueba de competencias no había influido en absoluto en la evaluación de los participantes, dado que esta prueba no había sido determinante para que los aspirantes superasen la fase de oposición, pues no era eliminatoria y no determinaba la superación de la fase de oposición, Y añadía que:

"Para el diseño de esta prueba se parte de las cuatro competencias anteriormente mencionadas (...). Para puntuar este ejercicio se ha de seguir un tratamiento de fiabilidad que requiere unas consideraciones especiales y particularmente complejas pues el sistema de puntuación y resultados diverge de las condiciones habituales de acierto-error por cuanto las respuestas son interdependientes y, en consecuencia, no pueden ser consideradas como tales puntuaciones aisladamente sino como constitutivas de una estructura individual diferenciada y diferenciable. En atención a estas consideraciones resulta totalmente imposible la publicación de una plantilla de respuestas, pues verdaderamente no existen preguntas correctas o incorrectas, sino que las distintas respuestas son evaluadas como parte integrante de una totalidad.

A este respecto, la base 6.5 de las convocatorias atribuye al Tribunal de las pruebas la "determinación concreta del contenido de las pruebas, a excepción de la prueba de evaluación de competencias que será diseñada y evaluada por una empresa de psicometría especializada en la materia".

Desde la perspectiva de esta Institución, la complejidad intrínseca a esta evaluación no impedía que desde la Administración se favoreciese siquiera el conocimiento de los criterios que regían dicho sistema, sin que necesariamente responda al modelo cerrado de unas plantillas como se establecía para las pruebas tipo test de la primera subfase de la fase de oposición de estas convocatorias, dado que como decía el informe administrativo este sistema no se correspondía con el de acierto-error o preguntas correctas o incorrectas.

Sin duda, que el planteamiento concreto de esta evaluación competencial se abordase desde el formato de un cuestionario conformado por un grupo de respuestas de elección forzosa no implicaba que la valoración del mismo debiera venir en exclusiva de una plantilla, sino a la resultante de un sistema más complejo en el que se establecía la interdependencia de las respuestas entre sí, conforme a unos criterios acordados por el respectivo Tribunal del concurso-oposición, con independencia de que el sistema fuese diseñado y evaluado por una empresa especializada.

El que las bases de la convocatoria no concretasen los criterios de valoración aplicable a este prueba, en contraposición al otro cuestionario de primera prueba, obligaba al Tribunal correspondiente publicitar los criterios aplicables a la prueba de evaluación de competencias, cuya determinación concreta del contenido de dicha prueba se atribuía a una empresa de psicometría especializada en la materia, empresa que resultaría obligada a suministrar al Tribunal dicha información para su traslado a los interesados.

En todo caso, la resultante de la aplicación de dichos criterios al cuestionario de evaluación de competencias podría ser objeto de revisión si por el interesado/a se instase al respecto conforme al sistema establecido con carácter general en las bases de la convocatoria.

Por lo anteriormente expuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución, formulamos a la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional la siguiente **Recomendación**:

"Que en el seno de los procesos selectivos correspondientes a plazas básicas del SAS, por los Tribunales juzgadores se de publicidad de los criterios aplicables a la subfase de evaluación de competencias profesionales".

La Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional nos trasladó la imposibilidad de aceptar la Recomendación formulada, toda vez, que estaban pendientes de Resolución judicial numerosos recursos contencioso-administrativos formulados por los afectados, no pudiéndose pues, asegurar que se mantuviese la actual configuración de la evaluación en futuras convocatorias.

2.12.5 Revocación de Resolución por la que acordaba la exención de guardias al interesado

Esta problemática fue objeto de tratamiento en el Informe Anual pasado, ilustrando la misma la **queja 09/159,** si bien su relato quedo inconcluso, toda vez que coincidiendo con el momento de redacción del mentado Informe, se recibió el informe solicitado de la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional del SAS, y por consiguiente, el mismo se encontraba pendiente de estudio y valoración.

No obstante, dada la relevancia que este asunto podría tener, nos comprometimos a dar cuenta a esa Cámara en el presente Informe, de la Resolución que finalmente pudiésemos adoptar.

Con carácter previo, resulta necesario hacer una breve referencia a problemática que ilustra este apartado.

En efecto, el promotor de la queja denunciaba que tras habérsele reconocido su solicitud de exención de guardias médicas con motivo de alcanzar la edad de 55 años, dictándose la oportuna Resolución que contemplaba dicho reconocimiento, se dicta una nueva Resolución por la que se procede de forma unilateral a revocar la anterior concesión, fundándose dicha revocación en necesidades asistenciales y organizativas en base al número de facultativos con los que contaba el servicio, la reducción de jornada de otros facultativos con posterioridad a su exención y la falta de disponibilidad de personal en la categoría profesional.

El relato de la queja que se recogía en el Informe Anula pasado, terminaba con una breve mención del informe recibido de la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional del Servicio Andaluz de Salud.

El mentado organismo justificaba la procedencia de la Resolución revocatoria del derecho reconocido al interesado en base al Decreto 21/2000, de 31 de enero, sobre régimen jurídico de las guardias médicas y en la Orden de 10 de mayo de 2000, sobre guardias médicas en los centros Hospitalarios del Servicio Andaluz de Salud, que condicionaba la autorización de la exención a que las necesidades del servicio así lo permitieran. Pudiéndose interpretar pues, que el simple cumplimiento de la edad de 55 años no generaba un derecho absoluto por parte del profesional para la exención de la realización de guardias médicas.

Tras un examen detenido de la información recibida y puesta esta en relación con la normativa que el organismo afectado cita de aplicación, esta Institución discrepaba de la interpretación que de la mentada normativa mantenía la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional, toda vez que si bien es cierto que la concesión de la exención de las guardias médicas –jornada complementaria– por haberse alcanzado la edad de 55 años, estaba condicionada a las necesidades del servicio, esta circunstancia se contemplaba, debemos existir con anterioridad a la concesión o reconocimiento de la exención, no siendo de aplicación a posteriori, para revocar una exención que ya se venía disfrutando.

Finalmente, la Dirección General citada reconsideró su postura, volviendo el promotor de la queja al disfrutar de la exención que le fue reconocida.

2.12.6 Situación laboral de los profesionales de un centro de salud

Ilustra este enunciado la **queja 11/6019** iniciada de oficio por esta Defensoría al tener conocimiento, a través de la queja formulada por un colectivo de profesionales de un centro de salud de la provincia de Jaén, de la situación laboral que venían padeciendo debido a la organización del trabajo en dicho centro, que, en opinión de los interesados, contravenía la legislación existente y estaba provocando una serie de daños en los profesionales.

Explicaban los promotores de la queja desde que se les contrató, fueron informados de las especiales características de los horarios que se mantenían en el citado centro, de 8 de la mañana a 21 horas, y de la especial distribución de los horarios, cada equipo trabajaba uno de mañana y el otro de tarde, de forma rotatoria*, "teniendo que atender el cupo propio incluido sus urgencias, así como las urgencias de los compañeros que trabajaban en el otro turno".*

No obstante, según nos manifestaban los afectados, desde su incorporación al centro pudieron observar, y así se lo comunicaron a sus responsables inmediatos, de la total desorganización del centro y falta de educación sanitaria de la población, fruto de

la excesiva rotación de profesionales. Y añadían, que era a partir de ese momento cuando comenzaron a tener problemas con el responsable de la Unidad Clínica de Gestión, derivados de la especial organización del trabajo de dicho Centro de Salud.

Según el relato de los hechos que se describían en la queja, una enfermera del centro, dirigió un escrito a la Dirección del Distrito Sanitario de Jaén Sur comunicando, entre otros temas, las consecuencias perjudiciales sobre su salud a causa de la existencia de sobrecarga de trabajo derivada de la organización del centro, el incumplimiento del descanso de 12 horas ininterrumpidas contemplado en el Estatuto Marco artículo 51 punto 2, y la dificultad de conciliar el trabajo con la vida familiar.

En este mismo sentido, nos contaban, que otro profesional del centro, elevó una nueva reclamación a la Dirección, denunciando la situación relativa a sobrecargas de trabajo por realización de tareas que no corresponden a cada categoría profesional, así como posibles coacciones llevadas a cabo por un sanitario de la Unidad Clínica de Gestión.

Nos informaban que, tenían constancia que un grupo de enfermeras, habían comunicado formalmente a la mentada instancia sanitaria los problemas relativos a la organización del Centro, el incumplimiento del descanso de 12 horas ininterrumpidas contemplado en el Estatuto Marco y posible abuso de autoridad llevado a cabo por la Dirección de la Unidad Clínica de Gestión.

Asimismo, contaban los interesados que, un grupo de médicos, habían comunicado a la Dirección a la Dirección del Distrito Sanitario de Jaén Sur, que en la Población del municipio dónde se ubicaba el centro de salud no se daban los parámetros mínimos del Contrato programa del SAS, para que el centro de salud funcionase por las tardes –ya que el modelo tipo de Contrato Programa del SAS explicitaba que la Jornada de tarde en poblaciones inferiores a 6.000 habitantes sería de carácter voluntario por parte de los trabajadores– el incumplimiento del Decreto 137/2002 sobre el horario de apertura de los centros de Atención Primaria (de 8,00 a 20,00 horas) y la sobrecarga de trabajo que suponía atender al cupo de trabajo personal y las urgencias del otro médico, así como, los posibles vacíos asistenciales que la organización del trabajo producían. A la vez que solicitaban que, se les diera el mismo trato que al resto de los profesionales de dicho Distrito sanitario y se suspendieran los turnos de tarde del centro de salud durante el periodo estival, como así venía ocurriendo en todos los centros de atención primaria de la provincia.

Continúan relatando los promotores de la queja que el pasado mes de agosto y como consecuencia de la organización del trabajo, una médico y su enfermera sufrieron una agresión verbal, siendo zarandeada la enfermera por unos usuarios, por un vacío asistencial provocado por la organización del Trabajo. Como consecuencia de la citada agresión, tanto la médico como la enfermera se encontraban de baja por accidente de trabajo.

Finalmente, denunciaban los promotores de la queja que pese a la intervención del Comité de Seguridad y Salud del Complejo Hospitalario D.A. Primaria y CATS de Jaén, el centro de salud sigue manteniendo la postura de no modificar la organización del trabajo ni los horarios de apertura.

Tras recabar la oportuna información de la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional, con la intención de investigar los hechos denunciados y proponer soluciones al problema creado, en el momento de elaboración del Informe estamos a la espera de recibir dicha información, momento en el cual procederemos su valoración, adoptando las actuaciones que procedan.

II. URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

1. INTRODUCCIÓN

Incluimos dentro de este capítulo las quejas relacionadas con la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda, las obras públicas, tráfico y transportes; asimismo, se incluyen también aquéllas en las que se denuncia la existencia de barreras arquitectónicas, urbanísticas o en el transporte para personas discapacitadas.

Desde la perspectiva de la colaboración de las Administraciones Públicas, ha sido necesario, conforme a la exigencia de la legislación reguladora de la Institución, declarar las siguientes actitudes entorpecedoras a la labor de esta Institución:

Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla: En el año 2011, en esta Institución, se venían tramitando las quejas que a continuación relacionamos, en las que, a pesar de los diferentes escritos remitidos y las gestiones telefónicas efectuadas, no se atendían a nuestras peticiones de informe:

– **Queja 09/3528**: El interesado manifestaba su disconformidad con la resolución que se había dado en un expediente por sanción de tráfico, en el que el Departamento de Gestión de Sanciones del Ayuntamiento de Sevilla señalaba que no se habían advertido "*ningún tipo de argumentos jurídicos que desvirtuaran su proceder y que se ha guardado todas las prescripciones legales*". Consideraba el interesado que ello no era ajustado a derecho, por los motivos que había expuesto en su recurso de reposición, que también se había desestimado.
– **Queja 10/3439**: El interesado, en síntesis, nos exponía que en mayo de 2009 sancionaron a su hija con una multa al conducir un vehículo propiedad del interesado. Siempre según este, la sanción

fue por estacionar en el acerado de las inmediaciones de un centro hospitalario de Sevilla, pero esto ocurrió porque había trasladado a su madre a urgencias. Cuando tuvieron noticia de la multa, alegó estas circunstancias, adjuntando los oportunos justificantes de estos hechos, solicitando la anulación de la misma y que el Ayuntamiento procediera al archivo del expediente. El Ayuntamiento aceptó parte de sus alegaciones, por lo que la sanción económica fue, finalmente, inferior a la inicial, pero no obtuvo respuesta a su petición de anulación de la multa, por lo que acudió a esta Institución al considerar que había razones de urgencia que justificaban la anulación de la sanción impuesta.

En todos estos expedientes de queja, a pesar de los reiterados escritos y las conversaciones telefónicas que mantuvimos con personal del Ayuntamiento instando la emisión de los preceptivos informes, no recibimos respuesta alguna por parte del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla. Por ello, esta Institución dictó dos Resoluciones de 24 de marzo de 2011, haciendo pública la declaración de actitud entorpecedora del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla, resoluciones que fueron publicadas en el *BOPA* núm. 659, de 14 de abril de 2011, págs. 42 y 43.

Hemos de decir que, en estos dos casos, tras la publicación de estas resoluciones, recibimos respuesta de la Agencia Tributaria de Sevilla (dependiente del Ayuntamiento de esta ciudad), atendiendo a nuestra petición de informe. En ambos casos, trasladamos estas respuestas a los interesados en ambas quejas y comunicamos a la Agencia Tributaria que no podíamos proceder a suspender la declaración de entorpecimiento pues se había publicado, aunque sí daríamos cuenta de este hecho en este Informe Anual.

– **Queja 10/914**: Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Purullena (Granada). En este caso, acudió a nosotros un matrimonio que residía, en régimen de alquiler, en una vivienda cueva de este municipio granadino. En la misma se desplomó un muro de contención en el mes de febrero de 2010, cayendo tierra sobre la citada vivienda cueva, lo que motivó que tuvieran que desalojarla, sin que pudieran acceder a sus enseres pues el Ayuntamiento había precintado su acceso debido a la inestabilidad del trozo de muro de contención que quedaba aún, que presentaba riesgo de caída y que resultaba un peligro para las personas.

Finalmente y a pesar de todas nuestras actuaciones, tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y declarar la actitud entorpecedora del Alcalde-Presidente al Ayuntamiento de Purullena, que fue publicada en el *BOPA* núm. 710, de 1 de julio de 2011, pág. 26.

También en este caso, el Ayuntamiento nos remitió informe dando cuenta de las actuaciones que había realizado en el expediente iniciado tras la comunicación de la caída del muro colindante a la vivienda, que la interesada ocupaba en régimen de alquiler. De todas las viviendas que resultaron con desperfectos tras el temporal de lluvias en febrero de 2010, el Ayuntamiento solicitó las ayudas correspondientes a la Subdelegación del Gobierno de Granada, que hasta hace poco no se habían resuelto. En el caso concreto de la interesada, al poco tiempo de precintar la vivienda se trasladó fuera de la provincia de Granada, concretamente a Burgos, dándose de baja en el padrón municipal de habitantes.

En este caso, comunicamos al Ayuntamiento que dábamos por concluidas nuestras actuaciones, haciendo constar en el Informe que finalmente nos fue remitida la información recabada tras publicar la resolución en el *BOPA*.

A continuación, se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz:

– Resolución relativa a la disconformidad del interesado con la sanción de tráfico impuesta por el Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe (Sevilla), dirigida al Alcalde-Presidente del citado Ayuntamiento en el curso de la **queja 07/4600**.
– Resolución relativa a la construcción de una caseta adosada a una vivienda y que no contaba con la oportuna licencia de obras, dirigida al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) en el curso de la **queja 09/221**.
– Resolución relativa a la falta de respuesta a la solicitud del interesado sobre reservas de vía pública con acera pintada de amarillo en una calle del municipio sevillano de La Algaba, dirigida al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de este municipio en el curso de la **queja 09/2165**.
– Resolución relativa a las deficiencias denunciadas por la interesada en la red de alcantarillado y de los acerados de una urbanización de La Línea de la Concepción (Cádiz), dirigida al Alcalde-Presidente del citado Ayuntamiento en el curso de la **queja 09/5622**.
– Resolución relativa al silencio municipal ante la solicitud de información urbanística solicitada por los representantes de una asociación ecologista, dirigida al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz), en el curso de la **queja 10/264**. Finalmente, recibimos respuesta del Ayuntamiento, aunque a principios de 2012.
– Resolución relativa al incumplimiento, por parte de una promotora, del acuerdo firmado en su día por el padre de la interesada con el Ayuntamiento de La Puerta de Segura (Jaén), dirigida al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de la citada localidad, en el curso de la **queja 10/3763**.

– Resolución relativa a la inactividad del Ayuntamiento de Cúllar-Baza (Granada) por la denuncia de la interesada de que su vecino colindante había procedido a vallar un terreno público que, además, interfería el acceso a su propiedad, dirigida al Alcalde-Presidente del citado Ayuntamiento en el curso de la **queja 10/5213**.
– Resolución relativa a la denuncia del interesado por el abandono de los viales que comunican con su vivienda, utilizada como alojamiento de hostelería en la modalidad de "Casa Rural", dirigida al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villanueva del Rosario (Málaga), en el curso de la **queja 11/327**.
– Resolución relativa a las irregularidades detectadas en la aprobación de un Estudio de Detalle, dirigida al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Atarfe (Granada), con ocasión de la **queja 08/2515**.
– Resolución relativa a la queja de oficio abierta por las irregularidades detectadas en la adjudicación de una vivienda protegida en régimen de alquiler, dirigida al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lucena del Puerto (Huelva), en el curso de la **queja 09/3193**.

En el caso de estas dos últimas quejas, el relato de los hechos no está incluido en este Informe Anual por cuanto, a la fecha de cierre del ejercicio 2011, las mismas seguían abiertas, pues continuamos actuaciones con otros órganos administrativos distintos a los que no contestaron nuestras resoluciones.

Destacamos también las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que, aunque tuvieron una respuesta por parte de los organismos a los que se les dirigieron, no fueron aceptadas por estos:
– Resolución relativa a la instalación de una clínica dental en una vivienda de un edificio de Málaga que no contaba, cuando la presidenta de la comunidad de propietarios presentó la queja, con la preceptiva licencia de apertura, dirigida al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Málaga en el curso de la **queja 08/4299**.
– Resolución relativa al retraso en la rehabilitación de un inmueble que fue expropiado por incumplimiento de sus propietarios de la orden de obras por encontrarse en ruinas y que el Ayuntamiento había destinado a viviendas sociales, dirigida al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 10/6179**.

En este ejercicio se han incoado, respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguientes quejas de oficio:
– **Queja 11/66**, dirigida a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, relativa a ascensores en viviendas protegidas.
– **Queja 11/121**, dirigida a la entidad pública empresarial ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, dependiente del Ministerio de Fomento), relativa al estado de conservación de un paso a nivel donde se produjo un accidente y previsiones de su supresión.
– **Queja 11/610**, dirigida al Ayuntamiento de Marchena (Sevilla), relativa a la vulneración legal en la regulación de la Ordenanza del Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas de este municipio.
– **Queja 11/792**, dirigida a EPSA, relativa al retraso en la entrega de una promoción de viviendas protegidas de esta empresa pública en el municipio de Dos Hermanas (Sevilla).
– **Queja 11/985**, dirigida a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, relativa a la necesidad de unificar los criterios y resolver expresamente los expedientes de subvenciones a propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler.
– **Queja 11/1510**, dirigida a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, relativa la necesidad de configurar un programa de permutas de viviendas no accesibles para personas discapacitadas por otras que sean adaptadas a sus necesidades.
– **Queja 11/2151**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla por la inejecución de diversos aparcamientos municipales en la ciudad de Sevilla.
– **Queja 11/2337**, dirigida al Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz), relativa a las demandas de medidas para solucionar la insalubridad de un inmueble de este municipio.
– **Queja 11/2468**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a los problemas de accesibilidad de personas discapacitadas al edificio Metrosol-Parasol de esta ciudad.
– **Queja 11/2552**, dirigida al Ayuntamiento de Huelva, relativa a la Plaza de la Serrana en Huelva, en ruinas y abandonada.
– **Queja 11/2553**, dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, Cádiz, relativa a la solicitud vecinal del vallado de un antiguo centro cívico.
– **Queja 11/2561**, dirigida al Ayuntamiento de Palomares del Río y a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla, relativa a la posible existencia de viviendas protegidas desocupadas en esta localidad.
– **Queja 11/3037**, dirigida al Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz), relativa a la carencia de transporte público en la zona sur de esta ciudad.
– **Queja 11/3041**, dirigida al Ayuntamiento de Huelva, relativa a la situación de inseguridad de peatones frente a vehículos, pues se habían eliminado diversos pasos a nivel en la zona del Mercado del Carmen de esta ciudad.
– **Queja 11/3143**, dirigida a la Delegación del Gobierno en Andalucía, relativa a la desconsideración de una compañía aérea con los pasajeros del vuelo Sevilla-Pisa, que partía del Aeropuerto de San Pablo de Sevilla el 6 de junio de 2011.
– **Queja 11/3491**, dirigida a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de

Sevilla, por la deficiente expedición de billetes en la estación de autobuses de Sevilla "Plaza de Armas".

– **Queja 11/3730**, dirigida a EMVISESA, relativa a un bloque de viviendas protegidas en alquiler, en las que habitan personas discapacitadas, y en el que no funciona el ascensor.
– **Queja 11/3763**, dirigida a la Dirección General de Carreteras, de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, por los retrasos en el abono a 72 propietarios de las expropiaciones llevadas a cabo para la construcción de la variante de Lebrija (Sevilla) en la carretera A-471.
– **Queja 11/3937**, dirigida a la Dirección General de Tráfico, relativa a la necesidad de medidas que eviten la siniestralidad que registra un tramo de la N-IV a la altura de Los Palacios y Villafranca.
– **Queja 11/4180**, dirigida a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla, relativa a las colas de viajeros en las taquillas de una empresa concesionaria para la adquisición de billetes.
– **Queja 11/4183**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla y relativa a los deterioros del carril bici de Sevilla.
– **Queja 11/4218**, dirigida a la Empresa Municipal de la Vivienda de Jerez de la Frontera (Cádiz) –EMUVIJESA– y a ENDESA, relativa a una promoción de viviendas protegidas en alquiler que no pueden ser habitadas por problemas con el suministro eléctrico.
– **Queja 11/4503**, dirigida a EPSA, relativa a la necesidad de unificar los criterios con los Servicios Sociales Comunitarios de Córdoba en el procedimiento de adjudicación de viviendas del parque residencial de EPSA en segunda ocupación.
– **Queja 11/5081**, dirigida los municipios de más de 5.000 habitantes de Andalucía, relativa a la necesidad de medidas que mejoren la señalización y colocación del mobiliario urbano.
– **Queja 11/5115**, dirigida a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Huelva, relativa a la posible existencia de vivienda protegida desocupada en Palos de la Frontera (Huelva).
– **Queja 11/5393**, dirigida a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, relativa a las disfuncionalidades de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda en el ejercicio de las competencias inspectoras y sancionadoras sobre viviendas protegidas.
– **Queja 11/5398**, dirigida a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Huelva, relativa a las irregularidades en la ocupación de viviendas protegidas en el barrio de Las Marismas, de Hinojos (Huelva).
– **Queja 11/5459**, dirigida al Ayuntamiento de El Ejido (Almería), por la pasividad municipal ante prácticas ilegales de conductores que ejercen de taxistas "piratas".
– **Queja 11/5460**, dirigida al Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz), relativa a la insalubridad de un inmueble, en el que entraban menores.
– **Queja 11/5461**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla y relativa a los obstáculos de paso por un restaurante al río Guadalquivir.
– **Queja 11/5496**, dirigida al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), relativa a la solicitud vecinal del asfaltado de una calle que da acceso a un centro geriátrico.
– **Queja 11/5500**, dirigida al Ayuntamiento de Jaén y relativa a las deficiencias que presenta el barrio de San Juan, en esta ciudad.

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

2.1 URBANISMO

2.1.1 ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

2.1.1.1 Ordenación del territorio

La **queja 09/1900** la presentó el Coordinador del Manifiesto contra la construcción de la denominada "Torre Pelli" o edificio CAJASOL, en la zona de Puerta de Triana de Sevilla, cuestionando la tramitación de la licencia de obras y su adecuación al PGOU, considerando, en resumen, que se había producido una tramitación opaca del expediente y que la aprobación de la figura de planeamiento que autorizaba la construcción de la torre y su licencia eran nulas de pleno derecho por vulneración de distintos preceptos del PGOU de la ciudad de Sevilla, así como del Convenio del Paisaje, ratificado por España (en vigor desde el 1 de marzo de 2008), además de que la torre suponía una "*intrusión en el espacio aéreo del Cono de Aproximación de Poniente al Aeropuerto de Sevilla*"; por último, también consideraba que la construcción de la torre incumplía la "*Recomendación CM/rec (2008) 3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre las Orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje*".

Tras analizar la documentación obrante en el expediente y visita del personal de esta Institución a la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla, consideramos que, desde la perspectiva de la normativa del PGOU, no existía actuación irregular en la concesión de la licencia, otra cuestión sea la valoración que, desde un punto de vista estético y/o de impacto, se pudiera realizar de ella.

Asimismo, entramos a valorar las alegaciones relacionadas con el ahorro energético, la posible afección aérea del inmueble, la edificabilidad del mismo, los usos pormenorizados del uso global terciario, la cuestión de los problemas de movilidad urbana y la incidencia en el paisaje de la Vega del Guadalquivir e histórico de la ciudad. En fin, tratamos también la cuestión relativa al no cómputo del espacio de los ascensores a efectos de edificabilidad, la adecua-

ción, o no, al Plan Especial para posibilitar esta actuación y los efectos del informe, no emitido, según el interesado, que debía haber enviado la Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

Todo ello nos llevó a la conclusión de que no se había producido, a la vista de la documentación e informes sectoriales realizados, una actuación no ajustada a derecho. Cuestión distinta eran las valoraciones que se pudieran realizar en torno a la idoneidad del inmueble en relación con su entorno y a otras cuestiones que, en si mismas, no suponían una concreta irregularidad pero que planteaban, a nuestro juicio, otra manera de hacer las cosas.

De acuerdo con ello, hicimos las siguientes valoraciones en torno al proceso que ha seguido el planeamiento aplicable y que ha permitido la concesión de la licencia para la edificación del controvertido inmueble:

a) Participación ciudadana

Nos encontramos, posiblemente, ante el PGOU más participativo que se ha aprobado en la historia de la ciudad de Sevilla. Nos consta la preocupación de redactores y equipo de gobierno por fomentar la participación ciudadana; ello, por cuanto se trata de una cuestión en la que incidió, de manera insistente, esta Institución al tiempo de publicarse el Avance del PGOU.

Justamente por ello, sorprende y es del todo punto criticable que estando prevista en la aprobación inicial del PGOU la edificación, en esta zona, de un inmueble de 30 plantas, que motivó una alegación por parte de ADEPA, contestada en el sentido de que "*En cuanto a la altura de 30 plantas, no se trata de un error sino de un criterio de ordenación en un entorno singular donde debe imponerse una nueva imagen urbana que consolide el carácter de centralidad de la Dársena del Guadalquivir, con la menor ocupación de planta posible, precisamente para liberar espacios de ribera*", posteriormente desaparece cualquier concreción en torno a la altura que poseerá el edificio que se iba a construir, sustituyéndose la referencia a la edificación de un "rascacielos" de 30 plantas por la previsión contenida en el PGOU de que "*El PERI deberá representar el esquema de ordenación propuesto por el Plan General en lo que se refiere a la localización de los usos públicos y privados. No obstante la determinación de los parámetros de ocupación y altura será adoptados por el PERI sobre la base de una propuesta de calidad*".

Ello pudo hacer pensar a los profesionales, colectivos y sectores más sensibilizados con las cuestiones relacionadas con la ordenación urbanística, el paisaje y el patrimonio histórico que se abandonaba la idea de construir un edificio como el recogido en la aprobación inicial del PGOU.

De hecho, como señala el reclamante en la documentación aportada en la queja, con la edificabilidad otorgada cabían otras opciones de tipología edificatoria, no solo más eficientes, según él, energéticamente, sino también con un impacto visual muy inferior, ya que con "*la edificabilidad autorizada de 68.000 m.² es modesta. Si decidiéramos dejar el 40% del suelo para jardines y zonas verdes se podría considerar con edificios de tres plantas. Si diseñamos edificios de seis plantas quedaría libre un ochenta por ciento del suelo*". En todo caso, es claro que una lectura de las previsiones del PGOU sobre este espacio no llevaba, necesariamente, a la conclusión de que se iba a construir una edificación de 30 o más plantas.

Con ello, por supuesto no decimos que otro proyecto hubiera sido más idóneo, pues en absoluto compete a esta Institución tal consideración. Lo que queremos manifestar es que, al desaparecer la referencia a las plantas que como máximo podría tener el edificio, las opciones tipológicas de edificación eran múltiples y la ciudadanía destinataria y a cuyo servicio debe estar el PGOU, se quedó sin opción de conocer y presentar alegaciones sobre la propuesta edificatoria que se proponía en el Plan, sencillamente porque este no ofrecía una concreción al respecto.

Por tanto, y aunque formalmente se cumpliera con las normas de tramitación previstas en el PGOU, al optar por esa manera de informar sobre las previsiones del PGOU en tramitación, creemos que se actuó con una cierta falta de transparencia sobre cuáles eran las previsiones del tipo de edificación que se quería desarrollar en este lugar.

Es más, lo correcto hubiera sido no solo evitar que desapareciera la referencia clara a la construcción de un edificio de estas características, sino fomentar con todos los medios al alcance el debate ciudadano sobre tal propuesta. De esta forma, se hubiera evitado, o hubiera presentado otros perfiles, el agrio debate que, desde hace un tiempo y con posterioridad a la aprobación del PGOU, ha originado la edificación de este inmueble.

Basta contemplar el objeto de los PGOU según el artículo 9 LOUA para entender hasta qué punto una decisión de tanta trascendencia en el espacio urbano de la ciudad interesa, y mucho, a la ciudadanía. Pero es que, además, dada la indeterminación del PGOU en torno a las características del edificio, el PERI había llegado a prever una altura máxima de 50 plantas (B+49).

Es decir, da la impresión que a los redactores del PGOU y al Ayuntamiento, que lo aprobó provisionalmente, les era indiferente si a tenor de las previsiones del mismo se edificaba un inmueble de 30 (como constaba en la aprobación inicial), o de hasta 50 plantas (como figura en el PERI), o formalmente de 36 como, por último, se autorizó.

Esta decisión, como se ha tenido ocasión de comprobar, no es baladí para un amplio sector de la población y evidencia que el rigor no ha estado presente a la hora de definir las características y altura

(ambas están íntimamente relacionadas) del edificio que se pretendía ubicar en este lugar y que la ciudadanía no tuvo ocasión de apreciar y valorar hasta un tiempo posterior a la aplicación del PGOU.

b) El informe de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio

El hecho de que no resulte irregular que se apruebe el Plan Especial sin el informe de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, que nos consta fue solicitado por la Gerencia Municipal de Urbanismo, no debe impedir que sea muy criticable que la Administración que aprobó definitivamente el PGOU, en el que se incluyó una previsión que exigía un Plan Especial para concretar la opción edificatoria que se ejecutaría en este suelo, no emita el informe interesado, tratándose, además, de un edificio de tanta singularidad en su diseño arquitectónico y de tanta incidencia territorial.

Creemos que un PERI de esta naturaleza, donde se contempla la construcción de un inmueble de estas características en una capital como Sevilla, no solo aconsejaba, sino que exigía, un pronunciamiento comprometido por parte del órgano competente de la, entonces, Consejería de Obras Públicas y Transportes (en la actualidad, de Obras Públicas y Vivienda), cualquiera que fuese su alcance y posicionamiento, por más que el legislador, para no paralizar el ejercicio de las competencias municipales en este ámbito, permita continuar las actuaciones tendentes a su aprobación.

La actuación urbanística que, tal vez, ha generado mayor debate en los últimos tiempos, hubiera merecido la emisión del preceptivo informe por parte de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, cualquiera que fuera su alcance, y no un mero silencio.

En todo caso, también hubiera sido aconsejable que hubiera constado en el expediente alguna referencia a la coherencia de la previsión contenida en el PERI, con lo establecido en el artículo 138 *b* del Real Decreto 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el, entonces vigente, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (que obliga a la adaptación de las construcciones al ambiente en que se encuentren situadas), tratándose de un proyecto de tanta envergadura, dado que no se producía afección alguna al patrimonio histórico. Este precepto tampoco se cita por la Comisión de Expertos en su informe para el "*Estudio del Impacto de la Torre Cajasol sobre los Edificios Declarados Patrimonio Mundial en Sevilla*", cuando comenta la normativa vigente al tiempo de aprobarse el Plan Especial ARI-DT-10 Puerto Triana, mencionado.

No obstante, al tiempo de otorgar la licencia, el Texto Refundido de 1992 había sido completamente derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y, sobre todo, es importante como una referencia más a tener en cuenta, que el Dictamen mencionado de la Comisión de Expertos consideró que, al tiempo de otorgar la licencia de obras, esta no era contraria a derecho con la legislación entonces vigente.

Asimismo, es preciso tener en cuenta que, en este dictamen, se manifestaba que "*en la nueva sensibilidad patrimonial, sin vincularla a específicos instrumentos de protección. En todo caso todas estas aproximaciones implican una concepción activa y dinámica del paisaje que no excluye la presencia de la arquitectura contemporánea, ni el proyecto de ordenación paisajística, como demuestra el Memorándum adoptado en Viena, que bajo la denominación Managing the Historic Urban Landscape, extendía el marco patrimonial al paisaje urbano, reclamando un compromiso de complementariedad para la nueva arquitectura en relación a la naturaleza histórica de la ciudad*" (pág. 5 del Informe de la Comisión de Expertos para el Estudio del Impacto de la Torre Cajasol).

Ahora bien, no deja de ser bastante preocupante que, respecto del proyecto arquitectónico que motiva la queja, la mencionada Comisión –de la que forma parte un representante del Ayuntamiento– concluya manifestando, cuando no han transcurrido ni dos años desde que se otorgó la licencia, que "*No obstante, desde las premisas teóricas establecidas en este informe y con el amparo de la legislación vigente en el momento actual, la Torre Cajasol supone una marca excesiva, indudablemente negativa, sobre un territorio de transición que demanda una escala y configuración más atenta al diálogo con la ciudad histórica*" (pág. 7 del Informe de la Comisión de Expertos para el Estudio del Impacto de la Torre Cajasol).

c) Posible generación de problemas de movilidad

Respecto de los efectos en cuanto a la movilidad que pueda tener la licencia que facilite la puesta en funcionamiento de los servicios previstos en la Torre Cajasol, debemos resaltar que obra en el expediente una información, aportada por el reclamante, según la cual en el Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla (PTMAS), de la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes, se diagnosticaba, según los contenidos del mismo escogidos por el interesado, que:

a) "la creciente congestión del viario urbano y del agotamiento de la capacidad de acogida (de aparcamiento) de la Ciudad Central (Centro Histórico+la Cartuja+Triana+los Remedios+Nervión"; b) que la Línea 1 de Metro al Aljarafe y el Metrocentro "tienden a romper ese modelo"…"pero estas actuaciones, que suponen el inicio de un nuevo modelo, pueden no ser suficientes por sí mismas para cambiar las tendencias de un proceso que…aparece como claramente no viable a medio y largo plazo"; c) "que la capacidad viaria actual se encuentra agotada en todos los co-

rredores"; d) que la Ciudad Central "carece de capacidad para absorber la movilidad metropolitana e interna a medio plazo, si esta se produce en vehículo privado"; e) que "el impacto ambiental del modelo de transporte tendencial no es asumible desde criterios de sostenibilidad y compromisos ambientales internacionales".

Ante ello, dadas las previsiones contenidas en el informe de la Gerencia Municipal de Urbanismo sobre las soluciones que se van a plantear frente a los retos de movilidad que plantea la construcción de la Torre Cajasol, nos preocupa, y muy seriamente, que la solución se haga depender de la ejecución de una serie de infraestructuras (líneas de Metro, puentes, etc.) que no sabemos, hoy por hoy, si van a estar ejecutadas al tiempo de que, tras autorizarse el uso de la edificación, se genere un flujo diario de vehículos que exigirá, para evitar el colapso en distintos puntos de la ciudad, la garantía de que, con carácter previo o simultáneo, van a estar operativas las respuestas que se ofrecen a esta necesidad.

De acuerdo con todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla las siguientes **Recomendaciones**:

1. Que se asumiera, por parte del Ayuntamiento, el compromiso ante la ciudadanía de, en lo sucesivo, someter, con la máxima transparencia, al debate público cualquier previsión de ejecutar en la ciudad propuestas edificatorias que, por sus características y singularidad, permita estimar que van a generar importantes controversias en la población por la importante afección que pueden generar en el paisaje en los términos definidos en la legislación actual y, más concretamente, en el propio Convenio Europeo del Paisaje de 2000.

2. Que se priorizará al máximo e impulsarán los trámites con objeto de adoptar las medidas oportunas para llevar a término, previos los trámites legales oportunos, las recomendaciones previstas en el Informe de la Comisión de Expertos para el *Estudio del Impacto de la Torre Cajasol sobre los Edificios Declarados Patrimonio Mundial en Sevilla*.

3. Que se adoptarán las medidas oportunas para garantizar, con la fiabilidad necesaria, que las infraestructuras –previstas para garantizar la funcionalidad en términos de movilidad del flujo de personas y vehículos que, sobre la ciudad y su entorno, va a generar la puesta en funcionamiento de los servicios en la Torre Cajasol– van a estar operativas al tiempo de la concesión de la licencias urbanísticas a tal efecto.

Asimismo, en cuanto a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, formulamos **Recomendación** del siguiente tenor literal:

"en el sentido de que dé las instrucciones oportunas para que los distintos órganos competentes de esa Consejería emitan, en tiempo y forma, los informes previstos en los artículos 31 y 32 LOUA, pronunciándose de forma expresa en aquellos aspectos que, por su naturaleza, puedan incidir sobre ámbitos sectoriales de clara competencia autonómica".

En la respuesta municipal se señaló que se habían atendido las peticiones formuladas por esta Institución en el curso de la tramitación de este expediente de queja centrándose en los aspectos técnicos y legales que se planteaban, que se consideran aclarados y conforme a la legalidad. Así, se considera que la licencia concedida se ajusta al ordenamiento jurídico y al PGOU, así como a las determinaciones del PERI ARI DT-10 de Puerto Triana.

Se añadía que no se han planteado obstáculos de ningún tipo por parte de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea y se adelantan las previsiones para garantizar la movilidad urbana, ante el aumento de la afluencia de personas que pueda generar, en su día, esta construcción.

Asimismo, en cuanto a las Recomendaciones formuladas por esta Institución, la Alcaldía asume el compromiso de someter, con la máxima transparencia, al debate ciudadano todos los proyectos de transformación y modernización de la ciudad; asume también todas las recomendaciones recogidas en el Informe de la Comisión de Expertos para el estudio del impacto de la Torre sobre los edificios declarados Patrimonio Mundial por la UNESCO en Sevilla, indicándose que se sigue trabajando en tal sentido para eliminar cualquier impacto adverso y, por último, adopta como propia la recomendación de agilizar la puesta en funcionamiento de las infraestructuras previstas para garantizar correctamente la movilidad de personas y vehículos.

A la vista de todo ello, entendiendo aceptadas substancialmente la recomendaciones formuladas por esta Institución en el curso de la tramitación de este expediente de queja, dimos por concluidas nuestras actuaciones, esperando que, en todo caso, se asumieran las conclusiones del nuevo informe que, en su día, elaborara el Comité de Expertos a fin de que, real y efectivamente, quede descartado cualquier impacto adverso sobre el entorno de los bienes declarados en Sevilla patrimonio mundial por la UNESCO.

2.1.1.2 Planeamiento urbanístico

La **queja 10/6352** la presentó el representante de una federación de asociaciones de vecinos del municipio gaditano de El Puerto de Santa María, que agrupaba a 26 asociaciones que representaban, a su vez, a unas dos mil familias. Estas familias eran las propietarias de viviendas construidas en terrenos rústicos, en parcelaciones ilegales (que en su momento fueron escrituradas notarialmente y registradas en los registros de la propiedad correspondientes, habiendo abonado los impuestos y tasas pertinentes) y

que, en su inmensa mayoría, se encontraban en la situación de haberse cumplido los plazos para exigirles el restablecimiento de la legalidad vigente alterada. Añadía en su escrito textualmente lo siguiente:

"Nuestras familias soportan unas condiciones de infravivienda evidentes, careciendo en la mayoría de los casos de servicios generales como luz, agua, recogida de basuras o red de alcantarillado.

Tampoco podemos hacer ningún tipo de obras de mantenimiento de nuestras viviendas, con el consiguiente deterioro de las mismas, o arriesgarnos a que se nos abra el consabido expediente. Los accesos a nuestras viviendas presentan un estado lamentable donde diariamente nuestras familias se juegan la vida literalmente, ya que estas carreteras y caminos no llegan a tener más de cinco metros de anchura, soportando un tráfico intenso de vehículos en ambos sentidos en las horas punta, sin existir arcenes para la circulación de peatones o bicicletas, convirtiéndose para estos colectivos, en una actividad de alto riesgo el circular por las mismas.

En época de lluvias, al carecer del alcantarillado correspondiente, nuestras calles se convierten en barrizales, sufrimos las inundaciones de nuestras viviendas, soportando tal grado de humedad en las mismas, que nuestras familias ven agravadas toda clase de enfermedades relacionadas con la citada humedad.

Dada la actual categorización de suelo rústico en las diferentes edificaciones marginales (o viviendas construidas fuera de ordenación), no se nos permite ni que a iniciativa de los propios vecinos y con fondos aportados por ellos mismos, se puedan paliar de alguna manera las difíciles condiciones de vida aquí expuestas, ante el rechazo de conceder ningún tipo de licencia por la Corporación Municipal acogiéndose a la legislación vigente.

Tenemos que hacer especial mención a las familias que, además de soportar las carencias y vicisitudes expuestas en este escrito, soportan expedientes de demolición de sus viviendas, con sus correspondientes multas coercitivas, y que dado el momento de crisis económica que actualmente soporta nuestra sociedad, provoca que el estar parado o desempleado en demanda de empleo, sea la realidad existente entre la mayoría de sus miembros, disponiendo de cantidades mínimas de subsistencia para la familia, llegándose a dar casos de haberse embargado las cuentas corrientes de los afectados, ante la falta de abono de las ya mencionadas multas coercitivas, siendo tal la angustia y desesperación que soportan estas familias ante esta situación, que a nuestra Federación nos llegan ya demasiados casos, con nombres y apellidos, en demanda de soluciones.

Por los motivos citados y los que se van a exponer a continuación, tenemos que lamentar el que nuestros gobernantes no hayan sabido agilizar este PGOU tan deseado por todos, ya que son más de diez años los transcurridos para su tramitación; en el año 1998, se inicia la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de este municipio, con la designación del ... redactor del mismo; el 8 de enero de 2003 por acuerdo del Pleno de la Corporación Municipal, se procedió a la aprobación inicial de la citada Revisión; con fecha 24 de enero de 2005 por el Pleno de la Corporación Municipal se aprobó el documento de contestación a las alegaciones formuladas durante la fase de información pública; y con fecha 9 de junio de 2006, por el mismo órgano municipal se aprobó el documento de aprobación provisional primera. En el año 2007 y tras un cambio en el equipo de gobierno como resultado de las elecciones municipales celebradas ese mismo año, se contrata a la empresa ... a través del contrato Trabajos de Consultoría y Asistencia Técnica para completar y culminar la redacción de la Revisión Adaptación del Plan General de Ordenación Urbanística de El Puerto de Santa María y su Estudio de Impacto Ambiental, se inicia la redacción de un nuevo documento completo del Plan General de Ordenación Urbanística, apto para una nueva aprobación provisional con sometimiento al trámite de información pública; en 29 de octubre de 2009 se aprueba la Aprobación Provisional Segunda (que a día de hoy se encuentra en fase de contestación a las alegaciones a dicha aprobación). Actualmente, la revisión del PGOU se encuentra paralizada, pendiente del informe preceptivo de la Delegación de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

Por los motivos expuestos, en diferentes ocasiones hemos reivindicado públicamente la necesidad de redacción y aprobación del nuevo PGOU a la mayor brevedad posible, con el fin de acabar con esta situación insostenible para las familias afectadas.

En la asamblea celebrada el pasado 3 de diciembre de 2010 por todos los presidentes de las asociaciones integrantes de esta coordinadora, y tras dejar constancia que sabemos que la aprobación definitiva de la revisión del actual PGOU en desarrollo, no va a solucionar de la noche a la mañana todas nuestras necesidades aquí reflejadas, sí podemos afirmar con rotundidad que la demora en su aprobación agrava considerablemente nuestra situación y perjudica claramente al desarrollo del resto de la población por lo que se solicita que, por cualquier administración implicada, sea municipal o supramunicipal, se tomen las medidas oportunas en los trámites administrativos por los que deba pasar la revisión del PGOU de esta ciudad, hasta su aprobación definitiva, que logren el cumplimiento de los plazos estipulados, sin causar más demoras que las estrictamente necesarias y contempladas por la legislación".

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de El Puerto de

Santa María, este nos informó del estado de tramitación de la Revisión del PGOU, señalando que estaban pendientes del informe ambiental a elaborar por la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente; en un informe posterior, nos señalaron que ya habían recibido este informe ambiental, por lo que interesamos que nos mantuvieran informados del desarrollo de las posteriores actuaciones.

Finalmente, pudimos conocer que el Documento de Revisión-Adaptación del PGOU fue aprobado provisionalmente el pasado 31 de marzo de 2011 por el Pleno Municipal, por lo que procedieron a remitir toda la documentación a diferentes instancias administrativas y, en particular, a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda por ser el órgano competente para resolver sobre su aprobación definitiva.

Con ello, entendimos que las dilaciones que se apreciaban en un principio por parte municipal en la tramitación del documento citado y que fueron las que motivaron la presentación del escrito de queja, se habían resuelto al remitir el Ayuntamiento el documento al organismo al que correspondía, en su caso, su aprobación definitiva, por lo que nos encontrábamos ante un asunto que entendimos en vías de solución, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

En cuanto a la **queja 11/876**, el presidente de una asociación conservacionista se dirigió a esta Institución planteándonos, textualmente, lo siguiente:

"Esta Asociación ha participado en el proceso de exposición al público del documento del Avance del PGOU del municipio de Salteras, y ha presentado un documento de Consideraciones y Sugerencias.

El día 13 de diciembre de 2010 solicitamos un salón para celebrar un acto informativo sobre el Avance. La solicitud solo tuvo respuesta una vez que concluyó la exposición al público el 3 de enero de 2011, y presentado el documento de Consideraciones y Sugerencias el mismo día. Adjuntamos nuestra solicitud, contestación del Ayuntamiento y nueva solicitud de (la asociación), a la que aún hoy día el Ayuntamiento no ha contestado.

El Ayuntamiento de Salteras tampoco ha llevado a cabo la celebración de ningún evento especial (presentaciones, conferencias, jornadas, debates públicos en los medios de comunicación municipales, exposiciones síntesis, etc.), ni consta que haya distribuido información a la población (folletos resúmenes, extractos, etc.) que permitan una aproximación de los ciudadanos a un documento tan importante y que pudieran estar bien informados, se les aclarasen las dudas que respecto de dicho documento les pudieran surgir tras la explicaciones que se hubieran facilitado, y así en el caso de que lo estimasen oportuno pudieran presentar alegaciones a dicho documento".

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe al Ayuntamiento de Salteras (Sevilla) para conocer su posición sobre esta cuestión. En su respuesta, el Ayuntamiento defendía que, dentro de sus posibilidades, había dado la máxima difusión posible al Avance. Agregaban que, próximamente, se pronunciarían acerca de la solicitud de la asociación para disponer de salones donde expresar su posicionamiento sobre dicho Avance.

Dimos traslado de esta respuesta a la asociación con objeto de que nos presentara sus alegaciones, de las que dimos conocimiento al Ayuntamiento interesando que nos mantuvieran informados de la respuesta que se emitiera ante la nueva solicitud de autorización de uso del Salón de Usos Múltiples por parte de dicha asociación para realizar una charla sobre el Avance del nuevo PGOU, solicitando que se pongan en contacto con ellos para acordar una fecha idónea a tal efecto con la antelación necesaria.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento se decía que el requisito de información pública del Avance se cumplió mediante la publicación en el *BOP* de Sevilla, en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento y la publicación en un diario, cumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 125 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico. La prórroga se acordó mediante acuerdo plenario, que no se publicó en el *BOP* para ganar agilidad, pues la publicación en el mismo llevaba, como media, un tiempo superior al acordado en la prórroga, por lo que el anuncio se hubiera publicado con posterioridad a la terminación de la prórroga. No obstante, el Ayuntamiento no retiró el documento de Avance de la exposición de la página web municipal. Tampoco habían publicitado este hecho debido a la celebración de las elecciones locales de 2011, por no vulnerar la Ley Electoral, aunque una vez constituida la nueva Corporación Municipal, iban a iniciar una campaña de difusión del documento.

En cuanto a la denuncia que hizo la asociación conservacionista, estimaban que no se había producido una vulneración del derecho de igualdad y restricción de la participación, pues la propia asociación había presentado sus consideraciones y alegaciones al mismo, considerando que el derecho de participación estaba suficientemente satisfecho.

Por último y dado que se comprometían a proponer nuevas fechas para la realización, por la asociación reclamante, de actos de difusión del Avance y la situación de práctica paralización de la redacción y aprobación del nuevo planeamiento dada la carencia municipal de medios económicos para ello, entendimos que no eran necesarias nuevas actuaciones por nuestra parte, por lo que procedimos a archivar el expediente de queja.

2.1.2 GESTIÓN URBANÍSTICA

2.1.2.1 Discrepancias en la gestión de los sistemas urbanísticos

En el caso de la **queja 11/730**, la interesada nos decía que era propietaria de una parcela de 400 m.² y que no podía hacer uso de ella, ni venderla ni edificar, dado que desde 1998 se había creado una Junta de Compensación, pero desconocía en qué situación se encontraba en aquellos momentos la misma, pues nadie le informaba de ello. La parcela se encontraba situada en una Unidad de Ejecución de la zona de Nuestra Señora del Águila de Sevilla.

Tras admitir a trámite la queja e interesar informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, conocimos que la Dirección Técnica de la Gerencia había dado orden al Servicio de Planeamiento para que iniciara los trámites para la redacción del Estudio de Detalle en el que estaba incluida la parcela de la reclamante.

Así las cosas, una vez que estuviera aprobado definitivamente dicho Estudio de Detalle, informamos a la interesada que podría solicitarse la correspondiente licencia de obras para edificar en su parcela. Por ello, entendimos que, dado que a medio plazo podía quedar solucionado el problema que le afectaba –no poder edificar en la parcela–, nos encontrábamos ante un problema en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque le aconsejábamos que se informara, a través de la Gerencia Municipal de Urbanismo, del proceso de aprobación del mencionado Estudio de Detalle y si advertía dilaciones injustificadas o cualquier otra irregularidad, nos lo comunicara con objeto de poder prestarle nuestra colaboración.

La **queja 11/370** la presentó el Secretario-Administrador de una comunidad de propietarios de una urbanización del municipio almeriense de Vera. Siempre según el interesado, el Ayuntamiento concedió la licencia de primera ocupación de las viviendas que conformaban la urbanización pero, desde que se firmó la escritura, la urbanización no había contado con luz ni agua en las zonas comunes, ni funcionaba la piscina, a pesar de que las leyes indican que, para conceder esta licencia de primera ocupación, deben estar terminados los servicios de urbanización.

Los propietarios habían denunciado esta situación en varias ocasiones al Ayuntamiento de Vera, y este los derivaba al promotor, pero no se habían solucionado estos problemas. Entendía la comunidad de propietarios que el Ayuntamiento de Vera debió exigir en su día "*y no exigió o no ha realizado la labor de control para que se ejecutase lo pactado. Pedimos su amparo para que medie con el Ayuntamiento de Vera para ver cual ha sido el motivo real de no dar la licencia de primera ocupación de las zonas comunes, y por que si se dio la primera ocupación para las viviendas, había alguna condición para el promotor con relación a las zonas comunes*".

Tras admitir a trámite la queja, nos dirigimos al Ayuntamiento de Vera que nos dio traslado del escrito de respuesta que había remitido a la comunidad de propietarios. En ella, el Ayuntamiento explicaba que la Junta de Gobierno concedió licencia urbanística de primera ocupación de acuerdo con lo certificado por los arquitectos directores de las obras, tras realizar una visita los técnicos municipales, que condicionaron su informe al depósito de un aval de 6.200 euros por parte de los promotores para garantizar la subsanación de algunos defectos detectados en la urbanización interior. Tras depositar la promotora este depósito, el Ayuntamiento ordenó la realización de diversas obras, que fueron ejecutadas y, por tanto, se procedió a devolver el aval bancario.

Siempre según el Ayuntamiento, las licencias de primera ocupación concedidas llevaban implícitas la de la urbanización interior, por estar incluida en los proyectos de ejecución a los que se les concedió licencia urbanística.

En cuanto a la piscina, su construcción había sido objeto de una licencia independiente de las anteriores, pues para su aprobación necesitó un proyecto específico. Tras concluir su construcción, la promotora solicitó la licencia de primera utilización, pero los técnicos emitieron informe con las deficiencias detectadas, encontrándose en aquellos momentos pendientes de que les comunicaran si se habían subsanado tales deficiencias por parte de la promotora.

De esta respuesta, no advertíamos irregularidad, aunque concedimos al Secretario-Administrador un plazo para que presentara las alegaciones y consideraciones que creyera oportunas. Sin embargo, no obtuvimos su respuesta, por lo que entendimos que no consideraban necesarias nuevas actuaciones por nuestra parte y, por tanto, dimos por concluida nuestra intervención.

Incluimos en este apartado también la **queja 11/755**, en la que el interesado, representante de una entidad comercial, nos exponía que en octubre de 2003 suscribió contrato de compraventa con una sociedad mercantil del Ayuntamiento de La Campana (Sevilla) de dos fincas situadas en el polígono industrial El Cruce N-IV, promovido por la entidad municipal. Había transcurrido ampliamente el plazo previsto de ejecución contractual y a pesar de que ellos habían cumplido todas las condiciones contractuales, las parcelas aún no se las habían entregado, por lo que habían acudido al Ayuntamiento de La Campana solicitando la ejecución y cumplimiento de lo pactado, pero no habían obtenido respuesta alguna.

Cuando admitimos a trámite la queja e interesamos informe al citado Ayuntamiento, este nos indicó que habían informado a la entidad comercial de la

situación y de los trámites a seguir para la finalización del polígono. De esta respuesta dimos traslado al interesado con objeto de conocer su posición sobre la misma. Cuando recibimos las alegaciones de este, nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento para que concretara cuando iba el polígono a disponer del suministro eléctrico y del saneamiento preciso para su funcionamiento.

En la nueva respuesta municipal, la Corporación Municipal que había sido elegida tras las elecciones de mayo de 2011 nos comunicó que se comprometían a la finalización de las obras de urbanización del polígono industrial y que, con tal finalidad, había contraído un préstamo, esperando tener finalizadas las obras en el plazo aproximado de un año. También se daba cuenta de las gestiones para resolver los problemas de abastecimiento de energía eléctrica y aguas residuales. Así las cosas y pese al retraso aproximado de un año, entendimos que el problema que afecta a este polígono industrial se encontraba en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Abrimos de oficio la **queja 10/1495** cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, de las protestas de residentes en la zona y la disconformidad de muchos ciudadanos de la ciudad de Sevilla ante lo que consideraban graves perjuicios y molestias al tráfico rodado automovilístico, derivados del estrechamiento de carriles que, como consecuencia de la implantación de los carriles-bus y de los carriles-bici, se había originado en importantes avenidas y calles fundamentales para la fluidez del tráfico, originando atascos y embotellamientos en muchas de ellas. Siempre según estas noticias, consideraban los vecinos que muchos de dichos carriles no se atenían e incumplían las medidas mínimas que el propio PGOU determinaba, dificultando la circulación. Así se mencionaba que, según el dicho PGOU, los anchos mínimos de los carriles en las vías de menor tránsito, como viarios estructurantes locales y viarios distribuidores, no podían ser menores de 2,75 metros y, sin embargo, muchas calles, viarios urbanos principales, no respetaban la anchura mínima antes señalada. Como ejemplo de dichos posibles incumplimientos se citaban la Ronda Histórica (Menéndez Pelayo y Recaredo), Avenida de María Luisa, Pasarela de la Cartuja, Carretera de Carmona, Avenida de la Ciudad Jardín, etc.

Añadían estas noticias que la implantación de los carriles-bus y los carriles-bici antes mencionados había conllevado la supresión de un número importante de aparcamientos lo que, a juicio de los reclamantes, podría suponer que no se respetaran los estándares mínimos que, para este tipo de dotaciones, prevé la legislación urbanística, considerando que ello suponía un claro menoscabo de los derechos de los ciudadanos al no ir acompañada tal supresión del aumento correlativo en otros lugares de las zonas afectadas de dichas dotaciones.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Sevilla y después de respondernos diversas dependencias municipales de que correspondía a otras, obtuvimos respuesta de la, entonces, Delegación Municipal de Infraestructuras para la Sostenibilidad, que nos indicó que los proyectos de ejecución de la Red Principal de Vías Ciclistas fueron encargados, redactados y aprobados con anterioridad a la aprobación del PGOU de Sevilla entonces en vigor, que eran considerados "*Viario Secundario (VS) Ejes Conectores Intersectoriales y no Viario Principal Urbano (VPU)*", debiendo garantizar la accesibilidad "*mediante la reducción de la anchura de las calzadas a su dimensión estricta para la circulación de vehículos, como medida para recuperar espacio público para la mejora de la circulación peatonal y favorecer el uso de la bicicleta en los desplazamientos urbanos*".

En cuanto al redimensionamiento de los carriles de la calzada de la Ronda Histórica, se habían efectuado diversas actuaciones, resultando en aquel momento que la anchura era de 3,5 m. para cada uno de los dos carriles-bus, y 3,0 m. para los carriles de circulación privada motorizada, obteniendo una anchura de acera peatonal de 1,5 m. Respecto de la supresión de aparcamientos, entendían que las medidas adoptadas se habían dirigido a recuperar el espacio público para la mejora de la circulación peatonal, favoreciendo el uso de la bicicleta en los desplazamientos urbanos. En cuanto a los aparcamientos subterráneos, nos indicaron que la Delegación no tenía encomendada la ejecución de aparcamientos subterráneos para asumir estas necesidades.

A la vista de la respuesta municipal, entendimos que se había aceptado, en lo básico, el objetivo de que los carriles destinados al tráfico rodado en las vías urbanas contemplaran la anchura mínima establecida por el PGOU, de forma que quedara garantizada la seguridad vial, que era el objetivo pretendido al iniciar de oficio la tramitación de este expediente. Por ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.1.2.2 Urbanizaciones ilegales

La **queja 07/5140** la presentó el presidente de una asociación de vecinos del municipio gaditano de Tarifa que nos trasladaba, entre otras consideraciones y refiriéndose a una urbanización de este municipio, que la comunidad de propietarios de la urbanización, irregularmente constituida según esta asociación de vecinos, y después de 30 años de desidia administrativa por parte del Ayuntamiento, se había producido un deterioro de calidad de vida en la urbanización a nivel medioambiental, social y psicológico, pues desde la comunidad se habían proferido amenazas y difamación a supuestos morosos, incurriendo en abuso de poder hacia los propietarios

ignorantes de la situación y adoptando acuerdos ilegales perjudiciales para la convivencia entre los vecinos.

Todo ello había desembocado en una falta de prevención, mantenimiento y control de los recursos naturales, produciendo la degradación medioambiental y la indefensión de los vecinos. Añadían, en lo relativo a la desidia administrativa del Ayuntamiento de Tarifa, textualmente lo siguiente:

"a) Delito ecológico y urbanístico continuado desde 1982, otorgándose con continuidad sobre suelos urbanos no consolidados cédulas urbanísticas que no se corresponden con la realidad por la inexistencia de infraestructuras

b) Dejación de la observancia urbanística, beneficiando al promotor en sus correspondientes PGOU.

c) Exigencia verbal de certificado de estar al corriente en la cuotas de Comunidad de propietarios a los que quieran edificar, contraviniendo el artículo 79 de la ley 6/1994 Reguladora de las Actividades Urbanísticas".

Dada la situación creada, desde la asociación de vecinos se habían denunciado estos hechos al Ayuntamiento, por lo que admitimos a trámite la queja y nos dirigimos a este con objeto de conocer su posicionamiento ante las cuestiones planteadas y, sobre todo, las posibles intervenciones municipales que se pudieran adoptar para la normalización de la situación y acabar con la, siempre según lo que nos indicaba la asociación proponente de la queja, situación de enfrentamiento vecinal.

Este expediente ha tenido una larga tramitación durante más de cuatro años, con el objetivo de conocer las actuaciones que el Ayuntamiento de Tarifa realizara para normalizar y regularizar la situación de esta urbanización. Por ello, formulamos una **Recomendación** a su Alcalde-Presidente con objeto de que, en el marco de lo recogido en un informe del Arquitecto Municipal, se llevaran a cabo, mediante la aprobación de un Plan de Etapas debidamente calendarizado, las actuaciones necesarias para la subsanación de las deficiencias que presentaba la urbanización, de forma que los propietarios afectados tuvieran conocimiento de las previsiones temporales en las que, previsiblemente, pudieran encontrarse subsanadas las aludidas deficiencias.

Como resumen de todas estas actuaciones, pudimos conocer lo siguiente:

– Respecto de las deficiencias existentes en la urbanización, el Ayuntamiento nos informó que, tras requerir a las empresas suministradoras y concesionarias de los diferentes servicios para proceder a iniciar el trámite de recepción de la urbanización, lo que implicaba su terminación, se estaban definiendo los trabajos correspondientes mediante los proyectos complementarios, mediante el sistema de contribuciones especiales o cooperación. Así, se habían presentado ya la evaluación de los servicios de suministros de agua, saneamiento, depuración, pluviales, energía eléctrica y telefonía.
– Respecto de la calendarización de estas obras, en síntesis podemos decir que la ejecución de los proyectos de los servicios de saneamiento, depuración y pluviales, era de 3 años. Los trabajos de reparación de alumbrado eléctrico y telefonía se realizarían paralelamente con la ejecución de los trabajos de saneamiento y aguas pluviales. Para la ejecución de estos trabajos, el PGOU preveía en esta zona el sistema de contribuciones especiales o cooperación.
– Respecto del procedimiento a seguir para la recepción de la urbanización, el Ayuntamiento indicaba que se recepcionaría la misma teniendo en cuenta el contenido del artículo 154 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Por todo ello y considerando que el proceso era complejo y dilatado, y que el Ayuntamiento estaba llevando a cabo las actuaciones conducentes a la solución de los problemas de la zona, entendimos que el asunto estaba en vías de solución y no resultaban necesarias nuevas actuaciones por nuestra parte.

En la **queja 10/4797**, un residente en la urbanización "Santa Ana" del término municipal de Espartinas (Sevilla) nos indicaba que la misma se ubicaba en terrenos que fueron recalificados como urbanos hacía, aproximadamente, unos veinte años, por lo que tributaban, a efectos impositivos, como terrenos urbanos. Sin embargo, señalaba que, pese al amplio plazo de tiempo transcurrido, la urbanización seguía sin contar con unos servicios mínimos, tales como camino asfaltado por donde circular, señalizaciones o referencias para llegar, servicios de abastecimiento de energía eléctrica, agua y alcantarillado, contenedores de basura, servicio de correos, etc. Añadía, textualmente, que "*Durante estos años, con mayor intensidad en los últimos ocho años en los que vivimos permanentemente en esta vivienda, hemos realizado numerosas quejas ante el Ayuntamiento, hemos tenido entrevistas con el Alcalde y hemos presentado escritos reclamando los servicios que nos corresponden, pero lo único que hemos obtenido ha sido el silencio de la Administración del Ayuntamiento y ninguna consecuencia positiva. En los dos últimos años hemos sufrido obras de la empresa de EMASESA y del Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal* [al parecer, la urbanización tenía su entrada por este término municipal] *en el camino por el que podemos acceder a nuestra casa; ocasionándonos numerosos problemas e incluso quedarnos incomunicados durante un fin de semana en invierno, debido a las lluvias y al mal estado del terreno, dándose la circunstancia de haber tenido que llamar a la grúa para sacar el coche por quedar hundido en el barro*".

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Espartinas, conocimos que la Urbaniza-

ción Santa Ana procedía de una parcelación ilegal en suelo no urbanizable, cuya regularización se produjo con la aprobación de las Normas Subsidiarias por la Comisión Provincial de Urbanismo de 1986, añadiendo que excedería de las obligaciones propias del Ayuntamiento el acometer las obras de infraestructura solicitadas y que debieron ser ejecutadas en su día por los promotores o propietarios, entre los que se encontraba desde sus inicios el reclamante, ya que de otro modo, el Ayuntamiento intervendría indebidamente sobre suelo de propiedad privada.

Pues bien, en nuestra siguiente petición de informe señalamos al Ayuntamiento que posiblemente, dada la carencia de infraestructuras de esta urbanización, su regularización debió de establecer las actuaciones a llevar a cabo, el sistema de actuación y los plazos a tal efecto para subsanar dicha carencia y que todo ello se recogería en las propias Normas Subsidiarias o figurará en el actual PGOU de la localidad, por lo que habíamos interesado que se nos indicaran las previsiones recogidas por el planeamiento, en su caso, para normalizar la situación de la misma, dotándola si ello así se contempla en dicho instrumento urbanístico, de los servicios mínimos y dotaciones necesarios y que permitirían mejorar las actuales condiciones de vida de los allí residentes.

Pero la respuesta a estas cuestiones no nos había llegado, por lo que volvimos a interesar que ante la posible inoperancia de los promotores o propietarios, lo que no debía permitirse era que se perpetuara una situación irregular de carencia de infraestructuras y dotaciones básicas sin que se adoptaran las medidas que, para solucionarlo, debían encontrarse recogidas en el planeamiento en vigor, cambiando en su caso el sistema de actuaciones de iniciativa privada, si era el caso, por otro de iniciativa pública, como permite la normativa urbanística.'

En su nueva respuesta, el Ayuntamiento nos exponía que la solución de las carencias de la urbanización pasabas por el desarrollo del Plan Especial de Regeneración de Áreas Degradadas, pero añadía que se encontraba paralizado hasta que se superaran los problemas financieros de la Corporación Local.

Tras diversas respuestas que nos remitió el Ayuntamiento de Espartinas, esta Institución consideró que la cuestión de fondo de este expediente de queja derivaba de las deficiencias que presenta la Urbanización Santa Ana de ese municipio y el incumplimiento de las determinaciones que, para solucionar tales problemas, recogía el Plan Especial de Regeneración de Áreas Degradadas, aprobado definitivamente por la Corporación Municipal con fecha 27 de febrero de 2007, que contemplaban que el importe de las obras se asumiría en su totalidad por el Ayuntamiento, sin repercusión para los propietarios, estableciéndose el nivel 1 de urgencia de la actuación a realizar en esta urbanización. Por tanto, se trata de decisiones y acuerdos libre y válidamente adoptados por la Corporación Municipal que los vecinos reclaman que sean desarrollados para la definitiva solución de las deficiencias que padecen.

Por ello, trasladamos al citado Ayuntamiento nuestras consideraciones y, en tal sentido, cabía subrayar que el artículo 34 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía establece que la aprobación de los instrumentos de planeamiento producirá entre otros efectos la obligatoriedad del cumplimiento de sus disposiciones por todos los sujetos, públicos y privados y la ejecutividad de sus determinaciones, a lo que se añade la ejecutividad y ejecutoriedad que los artículos 56 y 94 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, otorgan a los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo.

En la respuesta municipal, se nos indica que, ante la situación económica en que se encuentra ese municipio y todo el país en general, existen otras problemáticas inaplazables y prioritarias que se deben atender (nóminas de empleados, suministros de luz y agua, etc.), no pudiéndose asumir el desarrollo y ejecución del planeamiento especial antes citado. También se da cuenta del origen irregular de la urbanización, su regularización tras la aprobación de las Normas Subsidiarias de 1986 y nos transmite su consideración de que si se hubiera obligado a los propietarios de esta parcelación ilegal, una vez delimitado un sector urbanístico, a la tramitación de la ordenación y posterior gestión y urbanización del suelo por ellos mismos, con el oportuno reparto de cargas, no se darían las actuales circunstancias.

Compartimos plenamente estas últimas aseveraciones, hasta el punto de que, ya en julio del año 2000, esta Institución publicó el Informe Especial sobre las Urbanizaciones Ilegales en Andalucía manteniendo similares consideraciones, aunque añadiendo que si las diversas Administraciones Públicas con competencia al respecto hubieran asumido sus respectivas responsabilidades en materia de disciplina urbanística, se hubieran podido haber evitado también muchas de estas edificaciones y urbanizaciones de origen irregular, por lo que de alguna manera los poderes públicos no podían evitar asumir su responsabilidad, compartida con los particulares, en el origen de esta situación. Y ello parece que resulta aplicable en ese municipio en el que la proliferación de estas situaciones obligó a aprobar «de motu propio» un Plan Especial de Regeneración de Áreas Degradadas.

En cuanto a la “insistencia” de esta Institución sobre el asunto, conviene aclarar que nos resulta obligado velar por los derechos de la ciudadanía, atendiendo la reclamación de unos vecinos a los que se les creó por parte municipal una expectativa clara de

solución de los problemas de la urbanización al aprobar, insistimos por iniciativa propia, el Plan Especial ya mencionado, del que solicitan su ejecución y desarrollo.

Por otro lado, la grave crisis económica que atravesamos no permite obviar que, en anteriores periodos, algunos municipios han obtenido importantes ingresos derivados de grandes desarrollos urbanísticos, que hubieran podido servir para afrontar, entre otros gastos, los necesarios para la ejecución de las infraestructuras precisas para la normalización, en su caso, de estas urbanizaciones de origen irregular. No parece, por los motivos que fueran, que se utilizaran con tal finalidad lo que, en definitiva, ha podido contribuir a agravar la situación.

Por todo ello, dado que del posicionamiento municipal se desprende que, aunque se recalca que nunca se dará la espalda a los compromisos adquiridos con el Plan Especial, ante la situación económica se aplaza de forma indefinida el desarrollo del mismo, consideramos que se deja a los vecinos afectados sin concreción alguna en cuanto al plazo aproximado en el que podrán empezar a solucionarse los problemas que les afectan y a dotar a su urbanización de las infraestructuras de las que carece.

Creemos que ello generará una cierta desesperanza en dichos vecinos que ven frustradas las expectativas que, en su día, pudo generarles la aprobación del Plan Especial, siendo así que tampoco tales inquietudes se han visto atendidas tras la intervención de esta Institución.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Espartinas **Recomendación** para que se mantuviera una reunión con los representantes vecinales de esta urbanización que permitiera explicar la difícil situación económica del municipio y les aclarara el alcance de su expresión en el sentido de que nunca se daría la espalda a los compromisos adquiridos con el Plan Especial de Regeneración de Áreas Degradadas, estableciendo las deficiencias de la urbanización que requerían una intervención más urgente y el calendario de las actuaciones que, de forma prioritaria, se podrían atender, contando con los fondos municipales de los que se pudiera disponer ante la dificultad de asumir la totalidad de las obras que se recogieran en el citado Plan Especial.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que había mantenido hasta 10 reuniones con los vecinos –tanto en dependencias municipales como en la propia urbanización– y se habían solucionado algunas deficiencias, aunque reiteraban que la precaria situación económica del Ayuntamiento impedía acometer las obras necesarias en su plenitud, lo que también se había puesto en conocimiento de los propietarios.

Por todo ello, entendimos que, en lo sustancial, se había aceptado nuestra resolución, por lo que consideramos que no eran precisas nuevas actuaciones por nuestra parte, aunque comunicamos al Ayuntamiento, en el momento de informarle del archivo del expediente, que esperábamos que continuaran las reuniones informativas con los representantes vecinales y que, conforme a nuestra resolución, las mismas permitieran establecer las deficiencias de la urbanización y el calendario de las actuaciones que, de forma prioritaria, se podrían atender, contando con los fondos municipales, todo ello en el marco de la aplicación del Plan Especial de Regeneración de Áreas Degradadas, aprobado en su día por la Corporación Local.

2.1.3 DISCIPLINA URBANÍSTICA

2.1.3.1 Deber de conservación de los propietarios en orden a mantener las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público

Destacamos en este apartado la **queja 10/6179** por las consecuencias que, debido al incumplimiento de una orden de conservación, trajo la expropiación de un inmueble y, sobre todo, con el devenir de los tiempos, el incumplimiento, incluso, de los motivos de la expropiación del mismo. La queja se inició cuando uno de los anteriores inquilinos del inmueble nos expuso que había denunciado ante la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla el incumplimiento de los plazos acordados para la ejecución de obras en el inmueble. Añadía que ello le obliga a él y a su hermano a vivir en unas difíciles condiciones de precariedad con sus muebles depositados en contenedores. Añadía que, hasta aquel momento, su escrito de solicitud no había obtenido respuesta alguna por parte de este organismo.

En la respuesta que nos facilitó la Gerencia, a través de la Oficina Técnica de Asesoramiento al Inquilino en Situación de Abuso (OTAINSA) y Gestión del Parque Social de Viviendas, se nos informaba que el interesado y su hermano habían ocupado, en régimen de alquiler, una vivienda en el citado inmueble. Este fue declarado en situación de ruina por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 25 de octubre de 1999, por lo que la relación arrendaticia del interesado se extinguió con la resolución de su contrato tras la declaración de ruina del edificio.

Posteriormente, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Sevilla, en julio de 2009, acordó incorporar la finca al Inventario General de Bienes Municipales, Inmuebles de Dominio Público, poniendo a disposición de la Gerencia el mismo, que quedó integrado en el parque de viviendas que gestiona el Servicio de la OTAINSA y Gestión del Parque Social de la Vivienda. La propiedad del mismo fue objeto de adquisición municipal mediante ejercicio de la acción expropiatoria conforme al Acuerdo de la misma Junta de Gobierno de 26 de junio de 2008.

La intención de la OTAINSA fue rehabilitar el inmueble para destinarlo a viviendas sociales y, en ese caso, se hubiera ofrecido a las familias desahuciadas que eran inquilinas, como se les hizo saber en su momento. Dado que no hubo forma de financiar esta actuación y teniendo en cuenta el deterioro del edificio, se iba a acordar que la OTAINSA renunciara a la gestión del inmueble, poniéndolo a disposición de la Delegación de Patrimonio del Ayuntamiento para que diera, según palabras textuales de la respuesta que recibimos de la Gerencia, "*al inmueble el destino que se estime más adecuado para los intereses municipales*".

Dado que a esta Institución le preocupaba esta expresión por cuanto, de su contenido, parecía desprenderse que existirían diversas alternativas en cuanto al destino del inmueble en función de los intereses municipales, trasladamos nuestra posición al Gerente Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, pues consideramos que se podía incurrir en incumplimiento de las determinaciones del PGOU, ya que tras acceder el Ayuntamiento a la titularidad del inmueble por vía expropiatoria al amparo de dicho documento urbanístico, estableció este sistema de actuación y programaba la actuación para el primer cuatrienio (la aprobación definitiva del PGOU data de junio de 2006), señalando que "*se trata de un edificio que se pretende destinar a equipamiento SIPS, Bienestar Social para construcción de vivienda pública*".

La conclusión que cabía extraer de todo ello era la de que el destino del inmueble no podía ser otro que la construcción de vivienda pública, que era precisamente lo que justificó su expropiación al anterior titular y que, en consecuencia, se apreciaban retrasos en la programación prevista por el PGOU debido a la no dotación presupuestaria municipal a tal efecto.

Convenía recordar en este punto el tenor literal del artículo 33.3 CE que establece que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes. Así las cosas, parece poco comprensible que se acuda a una vía tan expeditiva de ejecución del planeamiento como la expropiatoria, con lo que supone para sus titulares la privación del derecho de propiedad privada y de gasto público en el pago de la indemnización correspondiente, para que finalmente la finalidad que justificó la misma, no se lleve a efecto o se dilate de forma injustificada. La Administración actuante debe elegir el sistema de actuación motivadamente, estableciendo prioridades y de acuerdo con su capacidad de gestión y los medios económico-financieros con que efectivamente cuente.

Por tanto, solamente estaría justificada la expropiación del inmueble porque se considerara prioritario actuar en el mismo y porque se contaba con la capacidad de gestión y los medios económico-financieros para ello, lo que determina la necesidad de que el Ayuntamiento y, más concretamente, la Gerencia Municipal que tiene a su disposición dicho inmueble, impulse las actuaciones necesarias para que las previsiones del planeamiento sean observadas y se construyan las viviendas públicas que contemplaba en este solar.

Por su parte, el artículo 29.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, dispone que la expropiación forzosa por razón de urbanismo puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley de Expropiación Forzosa, añadiendo el apartado 2 de este mismo artículo que «la ordenación urbanística conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de la ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y esta deba producirse por expropiación.

En este orden de cosas, el Tribunal Constitucional, en su STC 166/1986, de 19 de diciembre, establece las garantías que permiten justificar la expropiación de la propiedad privada y señala, entre otras consideraciones y textualmente, lo siguiente:

"Por otro lado, entre la causa expropiandi y la determinación de los bienes y derechos que deben ser objeto de la expropiación existe siempre una relación necesaria, dado que tan solo son incluibles en la expropiación aquellos que sirvan a su fin legitimador y ello convierte en injustificada la expropiación de bienes o derechos que no sean estrictamente indispensables para el cumplimiento de dicho fin".

Trasladando estas afirmaciones al caso que nos ocupa, parece indiscutible que, si se llevó a cabo una expropiación urbanística con la finalidad explicita en el PGOU de construir vivienda pública, existe un deber municipal de articular las medidas necesarias para que no se vea desvirtuada la finalidad o causa expropiandi de la privación de la propiedad privada efectuada en este caso.

Por todas estas razones, formulamos al Gerente Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, como organismo que tenía a su disposición el inmueble, **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los artículos 33.3 de la Constitución Española y 29.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, así como **Recomendación** de que, en observancia de tales preceptos y mediante los mecanismos que se estimen más adecuados, se materialicen las determinaciones del PGOU en lo que se refiere a dicho inmueble, llevando a cabo las actuaciones precisas encaminadas a que sean construidas en el mismo las viviendas públicas que justificaron, en su día, la expropiación efectuada.

La respuesta a esta resolución nos la remitió la Directora General de Administración Pública e Innovación, del Área de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Sevilla, que nos indicaba que descartaban la construcción de vivienda pública en este inmueble, aludiendo a que la finalidad de alojamiento social para colectivos específicos y, en concreto, el alojamiento temporal de afectados por ruinas se prestaba por el Ayuntamiento a través de otros medios. Por ello, se afirmaba que se estaba estudiando qué otros usos dar al inmueble al amparo de lo dispuesto en el artículo 6.6.6 de las Normas Urbanísticas del PGOU que permitiría sustituir el uso indicado por cualquier otro uso de Equipamiento Servicios Públicos (Educativos, Deportivo y SIPS), si quedaba justificado que las necesidades quedaban satisfechas en la zona por otro medio y se mantenía su carácter de dominio público. Esta nueva afectación a fines de utilidad pública o interés social enervaría la posible reversión del bien expropiado.

Pues bien, lo primero que recordamos era que la propiedad del inmueble fue objeto de adquisición municipal mediante el ejercicio de la acción expropiatoria conforme a Acuerdo de la Junta de Gobierno de 26 de junio de 2008. Es decir, habían transcurrido tres años y tres meses aproximadamente y, además de frustrarse las expectativas generadas en el interesado por las previsiones del planeamiento de destinar el inmueble a vivienda pública y la intención expresada a este por OTAINSA de utilizarlo para el posible realojo de las familias desahuciadas, no se ha tomado decisión alguna sobre otro uso alternativo y no ha quedado acreditado que las necesidades de alojamiento social para colectivos específicos estén satisfechas en la zona por otros medios.

La expresión de la Dirección General de Administración Pública e Innovación de que "*se está estudiando qué otros usos dar al inmueble*" no puede resultar más vaga e imprecisa, sin aclaración de cuál pueda ser el futuro destino del inmueble, ni el horizonte temporal en qué se concretará tal estudio.

Y, siendo ello así, cabe preguntarse sobre las razones que motivaron que, en junio de 2008, la Junta de Gobierno adoptara el acuerdo de expropiación del inmueble y que, asimismo, el PGOU decidiera destinarlo a vivienda pública, si después, con la carga de justificación de la necesidad y urgencia que debe avalar la privación del derecho de propiedad (según exponíamos en nuestra Resolución antes transcrita), no se sabe, dicho sea con todos los respetos, qué destino se pretende dar al mismo. Y es que el artículo 160 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía dispone que la expropiación forzosa por razón de urbanismo procederá, entre otros supuestos, por la calificación urbanística de los terrenos siempre que deban ser adquiridos forzosamente por la Administración actuante por existir necesidad urgente de anticipar su adquisición.

Por ello, nuestra Recomendación de que, en observancia de los preceptos legales que recordábamos y mediante los mecanismos que se estimaran más adecuados, se materializaran las determinaciones del PGOU en lo que se refiere a dicho inmueble, no podemos afirmar que haya sido aceptada por parte municipal, toda vez que ni ha sido utilizado para destinarlo a vivienda pública, ni se ha destinado a otro uso alternativo permitido por el planeamiento.

Así las cosas, no cabe obviar que, de acuerdo con el artículo 54.3 de la Ley de Expropiación Forzosa, el derecho de reversión puede ejercerse por el expropiado y sus causahabientes cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio. En consecuencia, creemos que comienza a resultar urgente acordar justificadamente una nueva afectación del bien, si se descarta definitivamente su destino a SIPS Vivienda Pública, a otro fin de utilidad pública o interés social, siguiendo la tramitación recogida en el artículo 54.2, a) de la Ley de Expropiación Forzosa antes citada.

En el supuesto de que se nos comunicara una actuación en tal sentido por parte del Ayuntamiento, procederíamos a considerar que sí se habría aceptado la Resolución formulada por parte de esta Institución, al llevarse a cabo actuaciones efectivas que permitirían justificar la expropiación efectuada en su día.

De este modo, al entender por los motivos expuestos que el Ayuntamiento no ha aceptado la Resolución que, en su día, le fue formulada por esta Institución, procedimos a incluir a este expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía dando cuenta de las actuaciones llevadas a cabo en el mismo, aunque aclarando que tal inclusión viene por no aceptar nuestra resolución, aunque hubo una respuesta expresa a la misma por parte del Ayuntamiento de Sevilla.

También es singular el caso de la **queja 11/1638**, en la que el interesado nos exponía que, en su día, el Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla) tramitó un expediente expropiatorio que afectaba a diversas viviendas sitas en la Avda. 28 de febrero de la localidad. Desde entonces, se había producido el abandono de algunas viviendas afectadas y su posterior ocupación por personas que carecían de título para ello. Siempre según el interesado, el estado de abandono y dejadez y la acumulación de basuras en estas viviendas, estaban provocando no pocos problemas a su unidad familiar, que venía denunciando al Ayuntamiento, pero este no adoptaba ninguna medida para evitar estas circunstancias.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Dos Hermanas, conocimos que a raíz de las quejas presentadas por el interesado o su esposa, se estaba tramitando un expediente de orden de ejecución, que recaía sobre la vivienda número 30

(ya resuelto y en fase de ejecución subsidiaria) y otro sobre la vivienda número 24 (que estaba en fase de notificación de incoación y trámite de audiencia). Por ello, entendimos que el problema por el que acudió a nosotros el interesado estaba en vías de solución y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por último, citamos la **queja 11/1101** como ejemplo de las que tramitamos por esta cuestión. En ella, los interesados se dirigieron a esta Institución indicando que en septiembre de 2010 denunciaron en el Ayuntamiento de La Carolina (Jaén) que contigua a su vivienda se encontraba otra, cuyas obras se habían paralizado, que estaba abierta y en ella entraban los niños para jugar, se utilizaba como escombrera y basurero, con el añadido de que a 50 metros se encontraba un colegio. Por ello, solicitaban que el Ayuntamiento ordenara el cierre del solar, pues temían que se produjera un accidente, pero el Ayuntamiento no había realizado actuación alguna desde aquella fecha.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento, este nos dio cuenta de las medidas adoptadas para evitar la entrada de intrusos, con la peligrosidad que ello conllevaba, en el inmueble en construcción y con la obra paralizada. Con esta respuesta, entendimos que se había aceptado la pretensión de los reclamantes, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.1.3.2. Obras sin ajustarse a la licencia concedida

En la **queja 09/221**, el interesado nos exponía que en febrero de 2003, compró una casa adosada en una urbanización en Benalmádena, Málaga, que contaba con un local social, que además estaba colindante a su vivienda. Siempre según el interesado, con el transcurso de los años y autorización del Ayuntamiento, este club social se convirtió en una vivienda individual, cuando la urbanización solo constaba de viviendas adosadas. Añadía textualmente que:

"Junto a esta villa individual está situada mi vivienda con un retranqueo o separación de zona ajardinada de 3 metros. Después de ser habitadas estas casas, la propietaria de la casa individual, este espacio ajardinado lo convierte en aparcamiento para vehículos (los vehículos estaban situados en origen en la parte opuesta de la villa). Después, esta señora adosa a su casa una barraca de uralita y metálica. Aquí es donde empieza nuestro calvario, ponemos denuncia ante el Ayuntamiento y nos dicen que como es desmontable se le permite (con las lluvias causaban molestias de ruidos). Junto a esta barraca había y hoy existe bombonas de butano a pleno sol, a veces tumbadas, cosa que según nos informa butano supone un peligro y aún la presidencia de la comunidad le ha advertido varias veces, lo siguen haciendo.

Después de ver que esta barraca desprestigiaba la comunidad, esta señora sin permiso de la comunidad, ni licencia de construcción dice en una reunión comunitaria que quita la barraca y hace una pequeña caseta de obra para guardar los aperos de jardín. Esta pequeña caseta se convierte en una vivienda de dos pisos y se adosan a mi casa, creándome inseguridad, humedades ya que las aguas pluviales desaguan justamente en nuestra pared y en especial en la ventana de un aseo.

Después de haber puesto varias denuncias en la Policía Municipal, así como en el Ayuntamiento de Benalmádena hacen caso omiso en estos dos estamentos y, ante la insistencia mientras aún se estaba construyendo, se le comunica en documento la paralización de dicha obra, pero tal documentación no le llega y siguen hasta la finalización de la obra ¿por qué no se le entregó dicha paralización, por qué la Policía Municipal cuando nosotros denunciábamos no levantaba acta y se les pedía documentación a las personas extranjeras que estaban trabajando en dicha obra, por qué no se le solicitó licencia de obras y así, tantos actos no correctos por parte de dicho municipio?

Más tarde esta señora solicita licencia para una pequeña caseta la cual le es denegada, ya que no se adecua a las Ordenanzas del PGOU. Pero tanto el Jefe de Urbanismo como el Alcalde le dice que se ha agotado el volumen pero pagando unos 17.604 euros se les concede licencia. Esto se hace en el espacio de varios días (en este municipio normalmente para conceder una licencia de obra se suele tardar como mínimo dos meses)".

Añadía que sus reclamaciones ante el Ayuntamiento tampoco habían servido para que se adoptaran medidas ante lo que consideraba una irregular concesión de licencia de obras y situación urbanística de la parcela en cuestión, toda vez que la parcela de su vecina tenía agotada su edificabilidad.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Benalmádena, conocimos que había desestimado el recurso de reposición de los reclamantes, aunque cuando interesamos que se nos remitiera copia de la resolución que se había dictado, el Ayuntamiento nos fue dando cuenta, con bastante lentitud, de los diferentes trámites que estaba realizando en el expediente. Finalmente y cuando conocimos los informes jurídico y técnico que sirvieron para fundamentar la desestimación del recurso de los interesados, por el que se demandaba la revocación de la licencia de legalización de obras otorgada en el expediente, trasladamos nuestra discrepancia al Concejal Delegado del Área de Arquitectura y Urbanismo del Ayuntamiento de Benalmádena con la resolución que se había adoptado en base a los siguientes razonamientos:

– Se afirmaba que las obras ya estaban ejecutadas y que, por tanto, se trataba de una legalización. Al respecto, cabía señalar que los reclamantes eran perfec-

tamente conscientes de que efectivamente se trataba de unas obras ya ejecutadas que se pretendían legalizar y era precisamente su disconformidad con ello lo que motivaba el recurso. Por lo tanto, no era que se debía tener en cuenta dicha circunstancia, sino que era precisamente el objeto del recurso y la resolución lo que debió verificar era si dicha legalización era viable de acuerdo con el planeamiento urbanístico municipal.

– Señalaba también la resolución que, dada la escasa entidad de las obras, se aplicó el principio de proporcionalidad. Al respecto, cabía señalar que, a pesar de nuestra insistencia, no habíamos podido conocer ningún informe que avalara la aplicación de dicho principio de proporcionalidad que, por otra parte, era cuestionable, partiendo de que, al encontrarse las obras también prácticamente adosadas al lindero de los reclamantes era precisamente a ellos, a los que perjudicaba y a los que, según estos, les había supuesto una minusvaloración patrimonial del inmueble de su propiedad.

– Por último, la resolución se fundamentaba en que existía informe técnico que, precisamente para subsanar el incumplimiento de la debida separación entre edificaciones, proponía adosar la edificación a la fachada de la vivienda. Sin embargo, lo que parecía lógico era entender que se pretendía que la caseta se adosara al inmueble de sus promotores y no al de los vecinos colindantes para los que suponía un claro perjuicio. Pero era que, además, se obviaba que el informe, acerca de la pretendida legalización, manifestaba textualmente lo siguiente:

"El mismo no se adecua a los Ordenanzas que son de aplicación, dadas por el Plan General de Ordenación Urbanística de Benalmádena, para la zona donde se ubica, presentando los incumplimientos siguientes:

1.Edificabilidad, dado que la misma está agotada en el proyecto original y con la construcción se excede de 14,72 m.²/techo".

Dado el tenor literal de este informe, esta Institución entendía que no hubiera debido accederse a la legalización de obras pretendida y, desde luego, debiera haberse estimado el recurso formulado por el que se solicitaba la revisión de oficio de dicha licencia.

En tal sentido, el artículo 207 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía dispone que constituye una infracción urbanística grave la ejecución, realización o desarrollo, entre otros, de construcción o edificación que sea contraria a la ordenación territorial o urbanística. En este caso, se reconocía que se había producido un exceso de edificabilidad, contrario en consecuencia con el planeamiento municipal. Precisamente que ello era así lo corroboraba el hecho de que, sin perjuicio de dicha legalización, el Ayuntamiento tramitó expediente sancionador por este hecho, que concluyó con la imposición de la sanción correspondiente.

Por su parte, el artículo 190 de esta misma Ley dispone que las licencias urbanísticas cuyo contenido constituya o habilite de manera grave alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidos en la Ley, deberán ser objeto de revisión por el órgano competente, de conformidad con lo establecido en la legislación reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por todo ello, formulamos al Concejal Delegado del Área de Arquitectura y Urbanismo del Ayuntamiento de Benalmádena **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los artículos 190 y 207 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y, en atención al contenido de los mismos, **Recomendación** de que, por el procedimiento legalmente establecido, se revisara de oficio la licencia de legalización otorgada por parte del Ayuntamiento en este caso, al excederse la edificabilidad permitida por el planeamiento urbanístico municipal.

Sin embargo, de esta resolución no obtuvimos respuesta alguna, a pesar de elevar todas las actuaciones al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Benalmádena. Por ello, tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta de esta Corporación Municipal a nuestra resolución. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el citado expediente de queja.

2.1.3.3 Obras sin licencia

La presidenta de la comunidad de propietarios de un edificio sito en Avda. de Andalucía de Málaga presentó la **queja 08/4299**, en la que nos exponía que habían denunciado ante la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Málaga que en la planta 4.ª del edificio se había instalado, en la unión de dos pisos de la planta, una clínica dental, con equipos de Rayos X para diagnóstico médico, con más de 275 m.², en la que habían tenido conocimiento que no contaba con la correspondiente licencia de apertura, aunque la misma estaba en funcionamiento. Siempre según la interesada, en el expediente tramitado en el Servicio de Licencias de Apertura, el técnico municipal había informado, respecto de la licencia de apertura, que no era viable al situarse la misma en la cuarta planta de un edificio destinado a viviendas, pues según el PGOU municipal, las actividades de este grupo solo podrán desarrollarse «En edificios sanitarios exclusivos, en edificios destinados a otros usos, únicamente en planta rasante». A pesar de este informe municipal, se seguía tramitando la solicitud de licencia de apertura de la clínica dental, sin que se hubiera procedido a decretar cautelarmente el cierre, a pesar de la existencia de equipamiento quirúrgico y radiológico que, además, podía ser perjudicial para los residentes en

el bloque. Continuaba la interesada manifestando, textualmente, lo siguiente:

"La tramitación complaciente que se viene realizando, desde el Servicio de Aperturas, de la solicitud de licencia de apertura, se basa indebidamente, en la existencia de una solicitud de información urbanística por D. ... como promotor de la clínica y en la Resolución como respuesta a la misma de la Gerencia de Urbanismo que data de 8 de enero de 1998, relativa a un local de 30 m.² –sin indicar la planta– en el número .. de la Avda. Andalucía; dejando además constancia expresa que la misma se refiere exclusivamente a la ubicación y superficie, de la solicitud, siendo que la misma tiene validez temporal y no siendo aplicable a otra solicitud realizada en el año 2006, para una superficie de 182,92 m.², y en una ubicación distinta –la quinta planta del número ... de la Avda. de Andalucía–. A pesar de ello, el Servicio de Aperturas, desoyendo el informe urbanístico y apartándose de la normativa la continúa con la tramitación de apertura.

No es admisible, ni objetivamente entendemos, que por el Servicio de Aperturas, se intente dar a toda costa la licencia de apertura a la solicitud de apertura de clínica en cuarta planta de edificio referido, ni que se reconvierta, de oficio, por dicho Servicio Municipal, la inicial solicitud de apertura de clínica dental por la de consultorio médico para así poder autorizar la referida apertura, pues no es esa realmente la naturaleza de la actividad sanitaria desarrollada. Teniendo en cuanta además que sanitariamente se equiparan las consultas dentales a las cínicas dentales, D 416/1996, de 25 de octubre, de la Consejería de Salud, separándolas a ambas y dándoles un tratamiento diferenciado de los demás consultorios médicos, no dentales, por sus especiales caracteres, empleo de maquinarias de RX, realización de intervenciones quirúrgicas, residuos de sangre y restos de intervenciones, y la gran afluencia de clientes, que hacen que no sea compatible la apertura de una clínica dental en una cuarta planta de viviendas, al considerarse centro sanitario y como tal, equipamiento comunitario en el PGOU.

Que los promotores de la clínica han realizado la unión de los pisos anteriormente mencionados (...) sin autorización del Ayuntamiento de Málaga, ni de la Comunidad de Propietarios del inmueble. Por ello la referida comunidad ha interpuesto denuncia ante el Ayuntamiento de Málaga con fecha 8 de mayo del 2008.

Existe en el expediente citado un informe policial del funcionamiento de la clínica sin tener Licencia de Apertura, creando ello una situación ilegal llevando esta dos años abierta, sin que se haya procedido al cierre de la misma, a pesar de estar también abierto un expediente de denuncia Servicio de Licencias de Apertura".

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Málaga, conocimos que existía un expediente abierto en el Servicio de Licencias en el que el titular de la actividad estaba aportando la documentación que se le requería, aunque había interesado al citado Servicio de Licencias de Apertura la elaboración de un informe sobre esta cuestión. Posteriormente, nos comunicaron que se había denegado la licencia de apertura de la clínica dental solicitada, añadiendo que se había dictado Decreto de cierre del establecimiento. Por ello, entendimos, por esta cuestión, que no eran precisas nuevas gestiones por nuestra parte y procedimos a archivar el expediente de queja.

Sin embargo, con posterioridad (marzo de 2009) la interesada nuevamente se puso en contacto con nosotros para indicarnos que la licencia de apertura se había concedido a pesar, siempre según la interesada, de que existían obstáculos de índole urbanística que lo impedían. Por ello, procedimos a reabrir el expediente de queja e interesamos un nuevo informe al Ayuntamiento de Málaga.

El Ayuntamiento nos comunicó, en síntesis, la estimación parcial del recurso de reposición de la comunidad de propietarios y de la revocación de la licencia de apertura cuestionada, advirtiendo de la obligación de cierre del establecimiento en el caso de encontrarse ejerciendo la actividad. Por ello, nos dirigimos a la interesada para que esta nos confirmara este cierre del establecimiento antes de adoptar una resolución definitiva en este expediente de queja.

La reclamante, en su respuesta, nos señaló que el cierre de la clínica era por motivos formales, pero que urbanísticamente no era viable en un cuarto piso, por lo que señalaba que no debió otorgársele licencia de apertura. Planteamos estas cuestiones al Ayuntamiento de Málaga para que se pronunciara sobre ellas antes de dictar una resolución definitiva en este expediente de queja.

El Ayuntamiento nos comunicó que habían ordenado el cierre de la clínica dental por no contar con licencia de apertura y no poder ubicarse en el inmueble en cuestión, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable. Sin embargo, la reclamante nos señaló que se le había concedido licencia de obras para adaptación a consulta dental, lo que consideraba que resultaba igualmente incompatible con el planeamiento urbanístico. Por ello, la comunidad de propietarios había recurrido esta concesión de dicha licencia de obras, por lo que nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento de Málaga para conocer las causas en que se fundamentaba la concesión de dicha licencia de obras.

Tras diversas actuaciones con varias dependencias del Ayuntamiento de Málaga (pues cuando quisimos que los Servicios Técnicos municipales verificaran y dictaminaran si el uso que se venía haciendo en la clínica se correspondía con la actividad de consulta dental –que quedaba englobada, a efectos

urbanísticos, dentro de uso terciario de oficinas–, la Gerencia Municipal de Urbanismo nos comunicó que no le correspondía verificar el uso diario de una instalación sometida a licencia de apertura, por lo que tuvimos que dirigirnos a la Concejalía de Medio Ambiente o de Comercio y Vía Pública), finalmente conocimos que se había interesado informe a la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía para conocer si la actividad de consulta y/o clínica dental se referían a la misma actividad sanitaria.

Para esta Institución, y así se lo trasladamos al Concejal Delegado de Urbanismo y Desarrollo Sostenible del Ayuntamiento de Málaga, esta consulta resultaba absolutamente prescindible pues el Ayuntamiento, al margen del carácter público de la legislación sanitaria, ya contaba con una amplia documentación que acreditaba la identificación que, desde el punto de vista sanitario, se hacía entre consulta y clínica dental.

Por tanto, considerábamos dilatoria esta consulta a la Consejería de Salud y, en modo alguno, resolvía lo que, de manera insistente, veníamos demandando de forma infructuosa y es que es precisamente el PGOU vigente el que, desde el punto de visto urbanístico, distinguía entre clínica y consulta, exigiendo que su ubicación solamente se pudiera producir en concretos inmuebles que identificaba. Por tanto, lo que veníamos pidiendo de forma insistente era que el organismo municipal que resultara competente verificara si, en el inmueble situado en la Avenida de Andalucía, desde el punto de vista urbanístico y de acuerdo con las determinaciones del PGOU, se venía desarrollando realmente una actividad de consulta o de clínica. Sabíamos que la licencia era para consulta, pero la interesada, aportando importante documentación y hasta un informe pericial, defendía que nos encontrábamos ante una actividad cuyo uso debía calificarse como de clínica y por tanto solamente ubicable en planta rasante y no en altura, como venía desarrollándose hasta aquellos momentos.

En tal sentido, en un informe del Jefe del Servicio Técnico de Licencias de la Gerencia Municipal de Urbanismo se señalaba textualmente lo siguiente:

"Si la intención es implantar bajo la denominación de consulta dental, actividades clasificadas fuera del ámbito de lo que es una oficina (como anteriormente hemos mencionado), más acordes con una Clínica (clínica dental se entiende), se debe hacer constar que el uso NO es viable, al encontrarse estas actividades englobadas dentro de lo considerado como SIPS del artículo 12.6.1-2.2 b) de PGOUM vigente como asistencia sanitaria, y estar condicionadas estas actividades a una ubicación en edificio sanitario exclusivo o destinados a otros usos (como es el caso) pero en planta de rasante (como NO es el caso)."

Por tanto, formulamos a la citada autoridad **Recomendación** de que, por parte del servicio municipal que correspondiera, se verificara, sin nuevas demoras, si el uso al que se venía destinando el inmueble se correspondía, de acuerdo con las determinaciones del PGOU y con la licencia obtenida, con el de consulta y, de no ser así, y corresponderse realmente con un uso como clínica, no viable en su actual ubicación, se adoptaran las medidas procedentes para el cese de dicha actividad en el lugar indicado.

Finalmente y a pesar de las diversas que gestiones realizamos posteriormente, no obtuvimos respuesta ni del Concejal Delegado de Urbanismo y Desarrollo Sostenible ni del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Málaga, al que elevamos todas nuestras actuaciones, por lo que procedimos a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

No obstante y ya a principios del ejercicio 2012, recibimos la respuesta del Ayuntamiento de Málaga a nuestra resolución, aunque examinada la misma entendimos que continuaba sin efectuarse, por el servicio municipal que correspondiera, una verificación acerca de si el uso que se daba al inmueble se correspondía con el de una consulta médica, de acuerdo con las determinaciones del PGOU y la licencia obtenida y, de no ser así y corresponderse realmente con un uso como clínica, no viable en su ubicación, se adoptaran las medidas procedentes para el cese de dicha actividad en el lugar indicado. Por ello, consideramos que no se había aceptado nuestra resolución, por lo que comunicamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Málaga que nos ratificábamos con la inclusión en el Informe Anual aunque, en este caso, por no aceptar nuestra resolución.

El interesado de la **queja 10/3317** nos exponía que se había dirigido al Ayuntamiento de Carcabuey (Córdoba) solicitando la intervención municipal ante dos posibles infracciones urbanísticas sin haber obtenido respuesta en ninguna de las dos ocasiones. Concretamente, planteaba que, en una vivienda, la segunda planta sobrepasaba los 20 metros de fondo construidos, llegando a los 25 metros con la azotea final construida, y en otra se había construido un balcón pegado al límite con su propiedad, sin respetar por tanto la distancia legalmente establecida. Lo cierto era que, a pesar de sus escritos, el Ayuntamiento ni había respondido a los mismos, ni había adoptado ninguna actuación de restauración de la legalidad urbanística ante estas dos posibles infracciones del planeamiento municipal.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al citado Ayuntamiento, este descartaba en su respuesta que se hubiera incurrido en las irregularidades urbanísticas que manifestaba el interesado y manifestaba su extrañeza por la queja, ya que nos remitían copia de un escrito del interesado por el que este desistía de su reclamación. Dimos traslado de toda esta informa-

ción al interesado para que se pronunciara sobre lo señalado por el Ayuntamiento.

Del contenido de las alegaciones del interesado dimos traslado al Ayuntamiento, interesando su pronunciamiento acerca de las mismas e informe técnico en el que se acreditara que las obras ejecutadas objeto de esta queja se ajustaban a la licencia concedida y al planeamiento urbanístico aplicable a ellas.

En la respuesta que nos facilitó el Ayuntamiento se expresaba que, con posterioridad al requerimiento efectuado al promotor de las obras denunciadas para que procediese a su demolición, se presentó un compromiso escrito de realizar dichas obras. Dicha circunstancia y el hecho de que el reclamante retirase la denuncia formulada determinó que el Ayuntamiento concediera licencia de ocupación sin contar con el informe técnico correspondiente.

Pues bien, para esta Institución –y así se lo trasladamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Carcabuey– los documentos a los que se aludía, por más que puedan resultar significativos de la voluntad de las partes de ajustar lo construido a la legalidad urbanística, no justificaban el hecho de que el Ayuntamiento, según nos indicaba, incumpliera lo ordenado en la legislación sectorial correspondiente en cuanto a los requisitos que deben exigirse para el otorgamiento de la licencia de primera ocupación.

En tal sentido, de acuerdo con el artículo 169.1 *e)* de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, están sujetos a previa licencia urbanística municipal, entre otros, la ocupación y primera utilización de los edificios, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación de su uso. Por su parte, el artículo 172 de esta misma Ley, artículo que regula el procedimiento de otorgamiento de la licencias urbanísticas, en su apartado 4.º dispone que «Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y de la ordenación urbanística de aplicación, debiendo constar en el procedimiento informe técnico y jurídico sobre la adecuación del acto pretendido a dichas previsiones».

Por tanto, no encontrábamos ante un trámite necesario para un válido otorgamiento de la licencia de ocupación, el preceptivo informe técnico y jurídico, que no fue cumplido por parte del Ayuntamiento al otorgar la licencia de ocupación cuestionada. Al respecto, el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común señala que son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, disponiendo el artículo 103.1 de esta misma Ley la posibilidad de declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el citado artículo 63, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Carcabuey **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos mencionados de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

También formulamos **Recomendación** de que, en observancia de los preceptos citados, se procediera a declarar la lesividad para el interés público de la licencia de ocupación concedida por el Ayuntamiento sin contar con el informe técnico correspondiente y a realizar los trámites preceptivos conducentes a la revisión de oficio de la licencia de primera ocupación cuestionada.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que, aceptando la Resolución formulada por esta Institución, se iban a iniciar los trámites conducentes a la revisión de la licencia de primera ocupación cuestionada, previa declaración de su lesividad. De acuerdo con ello y dado que dicho procedimiento requería diversos trámites y la posterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, lo que lógicamente supone un plazo temporal importante para el desarrollo de tales gestiones, partiendo de la aceptación explícita por parte de la Corporación Municipal de la Resolución formulada, dimos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja, aunque solicitamos del Ayuntamiento que cuando concluyeran dichos trámites, se nos informara de la resolución judicial que, finalmente, se dictara así como de las posteriores actuaciones que, en base al contenido de la misma, se lleven a cabo por el Ayuntamiento para la total restauración de la legalidad urbanística en este asunto.

El presidente de una asociación de inmigrantes de religión musulmana nos exponía, en la **queja 11/1011**, que había solicitado en el Ayuntamiento almeriense de El Ejido licencia de obras y actividad para la adaptación de una nave para su uso como sede de una asociación cultural, pero denunciaba que el Ayuntamiento le ponía continuas trabas y obstáculos cada vez que aportaba lo que se le había requerido anteriormente. De forma textual indicaba lo siguiente:

"Que la asociación dispone de una nave construida con una superficie útil aproximadamente de unos 352 m.² en la calle ... Que con fecha 10 de febrero de 2010 solicitó una información urbanística al Ayuntamiento de El Ejido para conocer la compatibilidad del uso como asociación cultural en la zona pretendida, la posibilidad de realizar una entreplanta en la misma, conocer la normativa específica para tal actividad y dotación

mínima de aseo y conocer la tramitación para la licencia de apertura. Con fecha 3 de junio hemos recibido respuesta del Ayuntamiento en la que se dice: "El lugar indicado en la petición de la licencia está situado en suelo urbano, dentro de la zona de aplicación de la ordenanza Z-AE2, según el Plan General de Ordenación Urbana vigente, resultando compatible con el uso de Asociación Cultural".

Iniciado y solicitado el trámite de la licencia de obras y de apertura el día 25 de junio se nos notifican el día 1 de septiembre de 2010 las modificaciones a realizar en el proyecto, modificaciones que se presentan el día 19 de octubre del citado año 2010. Posteriormente se nos vuelven a solicitar nuevas modificaciones y adaptaciones del proyecto para cumplir las normativas. En cada uno de los casos cosas no solicitadas en los casos anteriores".

Concluía su escrito el interesado manifestando que existía una reiterada jurisprudencia del TSJA en la que se considera innecesaria la licencia de apertura para aquellas actividades, como la suya, que no fueran de establecimientos industriales y mercantiles, sean estas clasificadas o inocuas.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento, este nos informó que con fecha 30 de junio de 2011, fue concedida licencia de utilización para la actividad de Centro Cultural a la asociación, tal y como habían solicitado. Con ello, entendimos que el asunto estaba resuelto y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.1.3.4 Obras en suelo no urbanizable

La **queja 11/1477** la presentaron dos ciudadanos ingleses denunciando que, en 2006, adquirieron un apartamento en una urbanización de Mijas, Málaga, y del que aún no tenían licencia de ocupación, debido, al parecer, a que las viviendas de esta promoción podrían encontrarse en suelo público, por lo que no podían hacer uso de esa vivienda al no contar con los suministros básicos al no poder contratarlos. En este sentido, consideran los reclamantes que si se hubieran ejercitado todos los medios de control con que cuenta la Administración, no se debería haber permitido la promoción y construcción de viviendas en suelo público, si este fuera el motivo por el que no se le puede conceder licencia de primera ocupación, ni se habría dado lugar a que se generara una apariencia de legalidad de las viviendas en la que habían confiado para perfeccionar la compraventa.

Tras admitir a trámite la queja, de la respuesta que nos facilitó el Ayuntamiento de Mijas a nuestra petición de informe, debido a la actuación de la entidad promotora de las viviendas, que omitió el trámite necesario de obtención del Expediente de Alineaciones, donde se marcan las alineaciones que debe guardar el edificio respecto la vía pública, la misma se ve invadida parcialmente, lo que hace imposible, debido a dicha circunstancia, la concesión de la licencia de primera ocupación del edificio. En ello, a causa de las circunstancias expuestas, no podemos advertir irregularidad por parte municipal.

En cuanto a las posibles soluciones del problema, el Ayuntamiento estima como más idónea la solución consistente en la redistribución de los aparcamientos interiores del edificio, retranqueando las fachadas de los garajes y dejando 2 metros de acera, ampliando el acerado actual en 80 centímetros en la longitud de la edificación, quedando en la acera los pilares del edificio sin entorpecer por ello el tránsito peatonal.

Por tanto, se aconseja por parte municipal que la Comunidad de Propietarios solicite licencia para dicha obra, sin perjuicio de reclamar a la entidad promotora los gastos que, de ello, se deriven, toda vez que el problema se ha originado por una posible negligencia de la misma al omitir un trámite imprescindible para la concesión de la licencia de primera ocupación del inmueble. Todo esto se lo explicamos a los ciudadanos ingleses, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

Por último, citamos en este apartado la **queja 09/919**, en la que la interesada nos exponía que era propietaria de una parcela en el municipio sevillano de Dos Hermanas. Había visto que los propietarios de una parcela colindante a la suya estaban procediendo al rebaje de un talud propiedad de ella, por lo que denunció los hechos en el juzgado de guardia. Posteriormente denunció estos hechos tanto en la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla, como en el Ayuntamiento de Dos Hermanas, pues los mismos estaban afectando a gran parte del frente de la fachada de su propiedad, en la que tenía instalada una escuela de equitación. Las obras continuaron hasta practicar una fosa en los terrenos de su propiedad, sin que ella hubiera dado autorización alguna para las mismas.

Posteriormente, EMASESA (empresa suministradora del servicio de agua potable y alcantarillado de la zona) se puso en contacto con ella recriminándola y apercibiéndola de denuncia por la apertura de la fosa en su propiedad, pues –siempre según la interesada– suponía un grave peligro para la seguridad vial y un grave riesgo para las canalizaciones y red de EMASESA. Informó a los inspectores de esta empresa que ella no había realizado las obras, aunque al día siguiente la fosa había sido rellenada, ignorando por quienes y ante qué instancias. Posteriormente, y sin que nadie le informara de nada, pudo comprobar que se estaban realizando nuevas obras en la zona, denunciando todo ello tanto ante la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente, como ante la Policía Local de Dos Hermanas.

Continuaba diciendo que, en el momento de presentar su queja, seguía sin tener noticias oficiales documentadas del proyecto, cuyas obras se están

ejecutando, ni del cumplimiento del mismo con la reglamentación aplicable, ni de las implicaciones que el mismo podría tener para el futuro de su actividad de enseñanza de la equitación, ni incluso, de la afectación física directa que las obras podrían originar sobre los terrenos de su propiedad e instalaciones, accesos, etc. Esta falta de información oficial era especialmente preocupante ante las noticias oficiosas que, según la interesada, consistían en implantar una pista de exámenes de conducir para camiones y motocicletas, completamente incompatible con la práctica de la equitación, a causa del ruido, y movimiento de vehículos y personas, que ocasionaría la pista de conductores.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos informe a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Sevilla y al Ayuntamiento de Dos Hermanas.

De la información que recibimos de ambos organismos podemos sintetizarla en que las obras autorizadas fueron solicitadas por el propietario de la parcela colindante para acceso a su parcela desde la carretera que pasa frente a las mismas. Dado que el proyecto no producía reordenación en el acceso, no se sometió a información pública entendiendo que, con la autorización, se mejoraba la cuña de aceleración del acceso existente, sin reordenar su funcionalidad, estando las obras autorizadas dentro del dominio público de la carretera.

En todo caso y ante las denuncias de la interesada, se informó al vecino colindante que la autorización de la Delegación se emitía sin perjuicio de terceros y dejando a salvo el derecho de propiedad. Ante ello, el ejecutor de las obras presentó una modificación del proyecto en la que, en síntesis, se definía el replanteo de las obras alejándose de los terrenos de la interesada.

El Ayuntamiento nos dijo que había autorizado las obras pero que, ante las denuncias de la interesada, se había incoado el oportuno expediente de protección de la legalidad por obras ejecutadas contraviniendo la licencia de obras otorgada en su día.

Recibimos respuesta de la Delegación Provincial a la petición de informe formulada. Dicho informe considera que la actividad prevista puede considerarse en principio una actuación de interés social por su contribución a la educación vial y a la disminución de siniestralidad en el tráfico, justificando su emplazamiento en el suelo no urbanizable por la actividad que desempeña y la necesidad de superficie, así como por considerar a la actividad proyectada como equipamiento privado (dotacional docente), que se puede estimar admisible en aplicación del artículo 6.1.5 de las normas urbanísticas del Plan General vigente.

Sin embargo, plantea diversas objeciones al proyecto que serían las siguientes: La parcela de la instalación es inferior a 50.000 m.² establecida como superficie mínima para edificaciones de uso dotacional por el artículo 6.1.10.3 de las normas urbanísticas vigentes. La parcela tiene una superficie de 8.780 m.². La edificación debe separarse de los linderos de la finca una distancia mínima de 20 metros de linderos (artículo 6.1.10). La distancia de la edificación a linderos es de 8 metros.

Por otra parte, se considera que el Proyecto de Actuación no se adecua a las determinaciones establecidas en el artículo 42.5 LOUA, dado que no se describen ni justifican adecuadamente:

– Las características socioeconómicas de la actividad.
– Viabilidad económica financiera y plazo de duración de la cualificación urbanística de los terrenos, legitimadora de la actividad.
– Su incidencia urbanístico-territorial y ambiental, así como de las medidas para la corrección de los impactos territoriales o ambientales.
– Compatibilidad con el régimen urbanístico de la categoría de suelo no urbanizable, correspondiente a su situación y emplazamiento.

Estas objeciones, a juicio de esta Institución, unidas a las consideraciones que se encuentran contenidas en el escrito remitido a la Delegación Provincial que, a su vez, trasladamos al Ayuntamiento, hacen inviable una Resolución favorable de la solicitud de aprobación del Proyecto de Actuación para Centro y Pistas para la formación y capacitación profesional en seguridad presentada. Máxime cuando además se aprecian otras objeciones formales que, aunque subsanables, no se acredita que lo hayan sido, tales como notificación a los propietarios incluidos en el ámbito territorial del proyecto, certificado municipal de que no se han producido alegaciones en el plazo previsto a tal efecto o aportación del pago de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable y constitución de garantía, en su caso, de acuerdo con lo regulado en el artículo 52, aptdos. 4 y 5, LOUA.

En consecuencia, instamos al Ayuntamiento de Dos Hermanas a que nos informara de la Resolución definitiva que adoptara en torno a este asunto, así como de las medidas de restitución de la legalidad urbanística que, en su caso, pudieran estimarse procedente adoptar ante las edificaciones existentes y la actividad que, en ella, pueda desarrollarse.

Posteriormente, el Ayuntamiento nos dio cuenta de la resolución que había adoptado en el expediente de disciplina urbanística, pero no se pronunciaba sobre la resolución dictada en el expediente relativo al Proyecto de Actuación. Finalmente, el Ayuntamiento nos informó del Decreto del expediente denegando la aprobación del referido Proyecto de Actuación.

De acuerdo con ello, aclarada esta cuestión y dado el carácter no legalizable, de acuerdo con el planeamiento urbanístico municipal, de las obras ejecutadas en ese lugar, solamente cabía esperar que el

Ayuntamiento adoptara las medidas oportunas para que el uso al que se destinara dicha parcela fuera acorde con el planeamiento en vigor y quedara restaurada la legalidad urbanística en este asunto, no resultando precisas nuevas actuaciones por parte de esta Institución, por lo que procedimos a archivar el expediente de queja.

2.1.4 SILENCIO ANTE SOLICITUD DE INFORMACIÓN URBANÍSTICA

La **queja 10/264** la presentaron dos representantes de una asociación ecologista gaditana. En ella nos exponían que, en marzo de 2006, solicitaron diversa información urbanística en el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz) relativa, fundamentalmente, al Patrimonio Municipal de Suelo. Ante la ausencia de respuesta y siempre según los reclamantes, volvieron a solicitar una información similar aunque ampliada en octubre de 2006, recibiendo escrito del Teniente de Alcalde Delegado del Área Económica en el que, sin atender a las cuestiones planteadas en el escrito de marzo de 2006, en síntesis se ofrecía la posibilidad de comparecer en el Ayuntamiento y acceder a alguna información sobre este asunto.

Sin embargo, tras comparecer, señalaban que solamente se les ofreció una información parcial y no se les permitió hacer copia de documentación alguna. Ello determinó un nuevo escrito en diciembre de 2006 planteando estas deficiencias de información y falta de transparencia. Finalmente, en noviembre de 2009, habían vuelto a dirigirse al citado Ayuntamiento solicitando el acceso a esta información urbanística y documentación, persistiendo, a su juicio, la falta de respuesta adecuada por parte municipal.

Destacaban que parte de los terrenos municipales que se habían enajenado eran suelos protegidos, bien por el Plan Especial de Protección del Medio Físico, bien por estar declarados Sistema General de Espacios Libres.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento, este nos respondió que, en la medida de lo posible, se había atendido la extensa y compleja solicitud de información formulada, señalando que, en todo caso, se debía concretar qué petición de información era la que se demandaba y no pretender recibir un informe a la carta que abarcara distintos expedientes e instancias municipales. De esta información dimos traslado a los representantes de la asociación ecologista con objeto de que nos remitieran las alegaciones y consideraciones que creyeran oportunas.

En la respuesta que recibimos, los interesados mostraban su desacuerdo con lo expresado por el Ayuntamiento, toda vez que consideraban, en síntesis, que la documentación que se les facilitó en modo alguno satisfacía su demanda de información relativa a la situación del Patrimonio Público de Suelo. En tal sentido, recordaban que el artículo 70 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía establece el deber de las Administraciones titulares de patrimonios públicos de suelo de llevar un registro del mismo, que tendrá carácter público, comprensivo, en los términos que se precise reglamentariamente, de los bienes integrantes y de los depósitos en metálico, las enajenaciones de bienes y su destino final.

Para esta Institución, y así se lo trasladamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, la información a la que pretendían acceder los reclamantes era la que debería contener el citado registro con lo cual, en el supuesto de que la Corporación Municipal hubiera dado cumplimiento a este precepto legal y hubiera constituido dicho registro, no resultaría tan complicado facilitar a la asociación ecologista el acceso a la información pretendida. Sin embargo, también era verdad que no se había producido el desarrollo reglamentario del aludido precepto legal, por lo que la mayoría de los municipios andaluces no han formalizado la constitución del registro o tienen dificultades para crearlo.

Ante tal circunstancia, esta Institución tiene el propósito de incoar un expediente de queja de oficio con la finalidad de instar a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda a que impulse, sin demoras, el desarrollo reglamentario del precepto legal mencionado, de forma que el registro en cuestión sea operativo en los municipios de nuestra Comunidad Autónoma para una mejor garantía de los derechos de los administrados, publicidad y transparencia en la gestión de los patrimonios públicos de suelo.

En cualquier caso, conviene recordar que, conforme al párrafo 2.º del artículo 69 de la LOUA, «los bienes y recursos que, conforme a lo dispuesto en el artículo 72 deban integrar legalmente los patrimonios públicos de suelo, estarán sometidos al régimen que para ellos dispone este Título, con independencia de que la Administración Titular no haya procedido aún a la constitución formal del correspondiente patrimonio». Por tanto, tuviera o no constituido el Ayuntamiento dicho patrimonio, los bienes y recursos que, al mismo deben incorporarse, funcionan por imperativo legal como un patrimonio separado.

Con ello, queremos señalar que, de alguna forma y en la medida que no interfiriera en la eficacia del funcionamiento de los servicios municipales según lo establecido en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el Ayuntamiento estaba obligado a facilitar la información que, en su día, debería figurar en el registro a constituir, informando de los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo del Ayuntamiento y de los depósitos en metálico, las enajenaciones de bienes y el destino final de estos.

Igualmente, debemos remitirnos a lo dispuesto en el artículo 58 *b)* de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalu-

cía, que dispone que el inventario general consolidado estará integrado por varios inventarios parciales como, entre otros, el del patrimonio municipal del suelo.

Por todo ello, formulamos a la citada autoridad **Recomendación** de que, por parte del Ayuntamiento, se atendiera a la solicitud de información de la asociación ecologista de acuerdo con los criterios expuestos de forma que, sin interferir en la eficacia del funcionamiento de los servicios municipales, se le facilitaran los datos de que se dispusiera relativos a los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo municipal y de los depósitos en metálico, las enajenaciones de bienes y el destino final de estos.

Aunque al final del ejercicio 2011 no habíamos recibido respuesta del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, procedimos a incluir esta queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía. No obstante, hemos recibido escrito del Ayuntamiento, a principios de 2012, comunicándonos que invitaron a la asociación proponente de la queja a consultar los tomos correspondientes del Inventario de Bienes del Patrimonio Municipal del Suelo desde 2004 (en que se constituyó) hasta el último aprobado cuando solicitaron, por última vez, acceder al mismo (2008). Para ello, a los dos miembros de la asociación que acudieron a las dependencias municipales se les proporcionó la documentación, entrevistándose con el Jefe del Servicio de Patrimonio Municipal, que les resolvió las dudas y preguntas que le formularon. Con ello, aunque a destiempo, el Ayuntamiento entendía que había aceptado nuestra resolución.

2.1.5 OTRAS CUESTIONES EN MATERIA DE URBANISMO

2.1.5.1 Retraso en otorgar una licencia de obras

La interesada de la **queja 11/3306** denunciaba el retraso del Ayuntamiento de Granada en otorgarle la licencia de obras. Siempre según la interesada, en agosto de 2010 solicitó la licencia, en enero de 2011 se la denegaron por un problema de alineaciones de la calle "*por una equivocación del Plan de Urbanismo en el Ayuntamiento, error, que admitió, pero para su total resolución me dijeron que tenían que comunicarlo a los vecinos y después publicar un anuncio en el periódico, anuncio que me hicieron pagar a mí, alegando que el Ayuntamiento no tenía dinero. El anuncio lo pagué, se publicó en el diario "..." y costó doscientos ochenta y cinco euros. A los vecinos se les mandó una carta indescifrable donde se les decía que las alineaciones estaban en su sitio, estos que no sabían de que iba la cosa hicieron alegaciones. Mientras el Ayuntamiento sigue sin darme la licencia alegando que tengo que esperar que cumplan todos los plazos (...) y esperar que esta se apruebe en el Pleno del Ayuntamiento junto con lo de las alineaciones. Mi pregunta es por qué un problema que es del Ayuntamiento ha retrasado mi obra en lugar de facilitarme la licencia disculpándose y dando por bueno el proyecto que ha sido visado por el Colegio de Arquitectos. Segundo, por qué me dicen que pague el anuncio para que me la concedan diciendo que así tarda menos y aún a estas fechas no me la han dado*".

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Granada, este nos informó sobre las razones que habían impedido resolver la solicitud de licencia de obras formulada por la reclamante, añadiendo que, tras la aprobación definitiva de la innovación puntual del PGOU producida el pasado mes de julio de 2011, podría solicitar la licencia que pretendía. Con ello, entendimos que se había resuelto el problema de fondo planteado en la queja, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en la misma.

2.1.5.2 Parcela de propiedad privada, utilizada indebidamente y sin ningún tipo de licencia municipal como aparcamiento de vehículos. Molestias a los vecinos

En su día, esta Institución tramitó la **queja 07/1866** (de la que dimos cuenta en nuestro Informe Anual al Parlamento de Andalucía del año 2008, dentro de esta misma sección, apartado 2.3.2.2 Aparcamientos e incumplimientos de Vados, en la materia de Obras Públicas y Transportes), que consideramos en vías de solución y, por tanto, dimos por concluidas nuestras actuaciones. Sin embargo, recibimos una nueva comunicación del interesado exponiéndonos, en síntesis, que el problema seguía sin solucionarse, por lo que abrimos la **queja 09/1336**, toda vez que la parcela seguía siendo utilizada indebidamente como aparcamiento de vehículos y, dada su ausencia de acondicionamiento a su carácter de suelo no urbanizable forestal, se producía la entrada y salida de vehículos, que levantaban grandes polvaredas que perjudicaban gravemente a la salud de su esposa. Por ello, solicitaba la clausura efectiva de este aparcamiento irregular o, de no ser así, que fuera asfaltado debidamente a fin de evitar las grandes molestias que originaba a los vecinos de la zona.

Tras dirigirnos a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Málaga para que adoptara las medidas efectivas para solucionar este asunto, la misma aclaraba en su respuesta las actuaciones efectivas tendentes a evitar el aparcamiento irregular de vehículos en la zona, aunque consideraba que el asunto excedía de lo urbanístico, pasando a ser una cuestión de orden público, dado que se trataba del uso indebido e indiscriminado de una propiedad privada, en el que la Policía Local no tenía competencias. Esta Institución discrepaba, y así se lo traslado al Concejal Delegado de Urbanismo y Desarrollo Sostenible del citado Ayuntamiento, por las siguientes razones:

– En los terrenos en cuestión se estaba desarrollando una actividad de aparcamiento de vehículos incontrolada, toda vez que no nos constaba que se hubiera obtenido licencia de obras para adecuar los terrenos a tal uso, ni la previa autorización para ello de la Consejería de Medio Ambiente dada su naturaleza forestal, ni tampoco la necesaria licencia sectorial para desarrollar la mencionada actividad de aparcamiento público de vehículos. Dicha situación provocaba graves perjuicios de carácter medioambiental a los residentes en la zona al utilizarse dichos terrenos sin efectuar las medidas correctoras que tales licencias, en el caso de poder concederlas (lo que no era posible de acuerdo con el planeamiento urbanístico municipal dada la naturaleza forestal de los terrenos), hubieran establecido.
– Nos encontrábamos ante suelo privado clasificado como no urbanizable forestal, con especial protección, sobre el que se estaba llevando a cabo un uso de aparcamiento de vehículos no acorde con su naturaleza forestal. Pues bien, el artículo 50 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, dispone que forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, sin perjuicio del régimen que le sea de aplicación por su clasificación, el derecho a su uso, disfrute y explotación normal del bien conforme, o en todo caso no incompatible, con la legislación que le sea aplicable, y en particular con la ordenación urbanística.

No era precisa mayor argumentación aclaratoria de la incompatibilidad de un uso del suelo clasificado como forestal como aparcamiento de vehículos, contraviniendo de forma clara la ordenación del mismo establecida por el planeamiento urbanístico municipal.

– Pues bien, el artículo 181 de la misma Ley 7/2002, antes citada, señala, entre otras consideraciones, que cuando un acto de uso del suelo que esté sujeto (como lo sería un aparcamiento de vehículos) a cualquier aprobación o licencia urbanística previas se realice, ejecute o desarrolle sin ellas, el Alcalde deberá ordenar el cese del uso en curso de realización o desarrollo. El mismo artículo faculta para dictar la oportuna orden de suspensión del uso y, en su caso, su precintado.

En resumen, debía concluirse que este asunto se encontraba dentro del ámbito urbanístico por corresponder al Ayuntamiento exigir a los propietarios que hagan un uso del suelo conforme o compatible con su ordenación urbanística, lo que no se estaba produciendo en este caso. Por ello, formulamos a la citada Autoridad **Recordatorio** del deber legal de observar los artículos 50 y 181 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y, en consecuencia, **Recomendación** de que se ordenara a la propiedad de los terrenos forestales usados como aparcamiento de vehículos, lo que generaba graves perjuicios y molestias para la unidad familiar del reclamante, que adoptara las medidas adecuadas con objeto evitar tal uso indebido de los mismos, siguiendo los procedimientos establecidos legalmente a tal efecto.

Recibida la respuesta municipal, de su contenido se desprendía que no acepaban la resolución formulada al considerar, en síntesis, que se trataba de un estacionamiento de vehículos de carácter ocasional, no habiéndose implantado una actividad en dicha explanada con tal fin, y porque se trataba de un suelo de propiedad privada clasificado como No Urbanizable Forestal, lo que limitaría la capacidad de intervención municipal, que no podía exigir el vallado del mismo, solución que se consideraba la única efectiva para evitar su uso.

Por ello y dado que, de forma argumentada, el Ayuntamiento discrepaba con nuestra resolución, procedimos a incluir el expediente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando que, en este caso, tal inclusión venía dada por la discrepancia con nuestra resolución.

2.2 VIVIENDA

2.2.1 NECESIDAD DE VIVIENDA

Destacamos en este apartado dos quejas que aunque en verdad responden a la necesidad de vivienda que manifestaban las unidades familiares que se dirigieron a la Institución, lo que se planteaba de fondo era qué órgano administrativo debía realizar los informes sociales que debían certificar las condiciones que aducían las familias en sus solicitudes de vivienda de segunda adjudicación. En el caso de la **queja 10/5084**, la interesada nos exponía que vivía con sus dos hijos menores de edad en un piso propiedad de su madre, de solo 47 m.², junto a sus dos hermanos. Nos decía que llevaba desde el año 2007 solicitando la adjudicación de una vivienda social a EPSA, sin recibir ningún tipo de respuesta a las solicitudes formuladas, ni recibir visita del Equipo de Trabajo Social de dicha empresa pública. Siempre según la interesada, en su Centro de Servicios Sociales Comunitarios le decían que para poder realizar el informe social que recogiera sus circunstancias, debía solicitarlo un organismo público, por lo que también solicitaba que nos dirigiéramos al mismo para que emitiera el informe.

Tras admitir a trámite la queja, nos dirigimos a EPSA que nos informó que la Gerencia Provincial se había puesto en contacto con la interesada para informarle que las solicitudes presentadas en este organismo para acceder a una vivienda estaban debidamente registradas y tramitadas y que no podían solicitar el informe social en aplicación de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter

Personal, por lo que debía ser la persona interesada la que aportara el oportuno informe junto a su solicitud de vivienda.

Por ello, y ante la discrepancia que al parecer existía, nos dirigimos a la Delegación Municipal de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba para conocer cuál era la forma de proceder en situaciones de necesidad de vivienda como la que nos trasladaba la interesada; es decir, si los Servicios Sociales emitían informes a petición de los interesados para que pudieran aportarlos en otras instancias, o bien si solo se emitían a petición de algún organismo o empresa pública, como sería en este caso la Gerencia Provincial de EPSA en Córdoba.

En la respuesta que nos remitió la Delegación Municipal se indicaba que no existían directrices sobre la forma de proceder en esta cuestión, pues esperaban un acuerdo entre Administraciones que estableciera los criterios, baremos y procedimientos al respecto. En estos casos, era el profesional el que definía, en el marco de una intervención, la idoneidad de la emisión del informe social, que en ningún caso se facilitaba a los usuarios sino que se remitía directamente al organismo solicitante.

No tenían constancia de que los informes sociales emitidos desde los Servicios Sociales Comunitarios fueran preceptivos ni vinculantes para la adjudicación de viviendas de segunda ocupación, "*bien es así que desde este centro se emiten informes sociales a EPSA cuando a juicio técnico se contempla, e informes, que no informes sociales, de aquellos usuarios/as de nuestros servicios que se han inscrito en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida*".

En cuanto a la cuestión concreta de la interesada, existían múltiples intervenciones con la unidad familiar en las áreas económica, sociofamiliar, educativa y de vivienda, "*incluidas gestiones de coordinación con EPSA de las cuales se desprendieron falta de coherencia entre la información que se recibía de la familia y la realidad de la convivencia familiar, ante la falta de claridad se determinó la no idoneidad de informe social que impulsara desde este Centro la adjudicación de vivienda*".

A la vista de toda la documentación obrante en el expediente, explicamos a la interesada cuál era su situación:

En primer lugar, en virtud de la Orden 1 de julio de 2009, de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, para ser adjudicatario de una vivienda protegida, ya sea en compra o en alquiler, es necesaria la inscripción en el Registro Público Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas del Ayuntamiento donde resida la persona solicitante, que facilita la adjudicación de vivienda garantizando los principios de publicidad, igualdad y concurrencia.

De acuerdo con lo anterior, las solicitudes de vivienda protegida debían presentarse en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida del Ayuntamiento, que en el caso de Córdoba está gestionado por VIMCORSA, o bien solicitarla a través de los servicios sociales municipales, en cuyo caso, tal y como nos informaron, es el juicio profesional el que define en el marco de una intervención la idoneidad de la emisión del informe social, que en ningún caso, se facilitará al usuario/a sino que se emitirá directamente hacia el organismo competente.

Por tanto, aunque pudiera apreciarse cierta discordancia entre el contenido del informe de EPSA y el de los Servicios Sociales del Ayuntamiento –discordancia por la que esta Institución ha abierto de oficio la **queja 11/4503**, actualmente en tramitación y en la que interesamos informe a EPSA– entendimos que no eran precisas nuevas actuaciones por nuestra parte y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También por la misma cuestión acudió a nosotros la interesada de la **queja 11/1787**, madre soltera con una niña de 3 años y que residía, también, en casa de sus padres, en la que también residía, además de ellos, su hermano y su esposa. Es decir, en total seis personas, residiendo en un piso de pequeñas dimensiones, por lo que los problemas de convivencia eran continuos y hacían que el ambiente fuera poco favorable para el desarrollo de la menor. Nos decía, en este sentido, que había solicitado en numerosas ocasiones la adjudicación de una vivienda a EPSA, pero también le exigían un informe social de los Servicios Sociales Comunitarios, que le indicaban, como ya hemos relatado, que debía ser EPSA la que lo demandara.

Con objeto de no ser reiterativos, en su caso concreto, dimos por concluidas nuestras actuaciones cuando conocimos que de esta unidad familiar solo existía una actuación de los Servicios Sociales Comunitarios en 2009, por lo que le aconsejaban que solicitara una cita para que le pudieran prestar una atención individualizada a su caso concreto.

En la **queja 11/4715**, la interesada nos indicaba que en aquellos momentos vivía, con sus dos hijos (de 4 y 2 años de edad), recogida por un familiar, en un piso de 70 m.² y en el que residían, en total, 9 personas. Su marido se encontraba en prisión, quedándole aún dos años en esta situación. Ella estaba trabajando en una Escuela Taller, promovida por el Instituto Municipal de Desarrollo Económico y Empleo de Córdoba, aunque le quedaban 6 meses para su finalización y percibía mensualmente 561 euros. Desde 2008 venía solicitando vivienda a EPSA, Ayuntamiento de Córdoba y VIMCORSA y estaba inscrita en los correspondientes registros, pero no había encontrado solución o respuesta afirmativa ante su necesidad de vivienda. Ella estaba luchando por conseguir una vivienda con objeto de que su marido tuviera un proceso completo de reinserción.

Aunque no observábamos actuación irregular por parte de los organismos afectados, admitimos a trámite la queja. Desde los Servicios Sociales Comunitarios se nos informó que EPSA le había adjudicado una vivienda a la interesada, por lo que entendimos que se había solucionado su problema y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También por su necesidad de vivienda acudió a nosotros la interesada de la **queja 10/6210**. La interesada, víctima de violencia de género, tuvo que abandonar su vivienda, que compartía con quien entonces era su pareja, para ser acogida en la vivienda de sus padres. Desde entonces, venía solicitando la adjudicación de una vivienda protegida adecuada a sus circunstancias socioeconómicas, sin éxito hasta aquel momento. Además, la vivienda que tuvo que abandonar, según se deducía de su escrito, estaba adjudicada a su ex pareja.

Entre la documentación que nos remitió figuraba que había presentado solicitud de adjudicación de vivienda en régimen de alquiler en la Gerencia Provincial de EPSA en Córdoba, en fechas 12 de febrero de 2007 y 24 de marzo y 6 de julio de 2009. Además, nos remitía copia de un certificado de la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualad y Bienestar Social a efectos de la colaboración necesaria para la adjudicación de vivienda protegida, según el cual la reclamante estaba incluida en el Programa "*Espacios Positivos de Igualdad*", dentro de las Medidas de Atención a Mujeres en Situación Límite, llevada a cabo por la promotora de Igualdad, ubicada en un Centro de Servicios Sociales de Córdoba.

A la vista de la situación de precariedad que nos trasladaba la reclamante, admitimos a trámite su queja e interesamos informe a VIMCORSA para conocer si tenían constancia de esta necesidad de vivienda y de su situación personal, así como de las posibles ayudas para el pago transitorio de un alquiler u otras ayudas o recursos públicos a los que pudiera acceder dada su situación.

Como respuesta, VIMCORSA nos informó que la Orden de 1 de julio de 2009, de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, regula la selección de las personas adjudicatarias de viviendas protegidas a través de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. No tenían datos que certificaran la inscripción de la interesada en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, que era la única vía de acceso a este tipo de viviendas, por lo que se habían puesto en contacto con ella para recomendarle –como también hizo esta Institución en el escrito que le remitimos a la interesada– que formalizara su inscripción en el mismo, con objeto de que pudiera considerarse demandante de vivienda protegida y, si cumplía con los requisitos y su valoración resultaba prioritaria, se le pudiera adjudicar una de ellas. Por tanto, no consideramos oportuno realizar nuevas actuaciones y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La interesada de la **queja 11/17**, divorciada y madre de tres hijas a su exclusivo cargo –ya que su exmarido no le abonaba manutención alguna– nos relataba que se encontraba en desempleo y en febrero le finalizaba la ayuda de 426 euros mensuales que percibía, habían agravado su situación, haciéndola crítica, y temía que el impago del alquiler derivara en un desahucio y que se viera con sus tres hijas en la calle, sin recursos económicos de ningún tipo y, según aseguraba, sin un tejido familiar que le facilitara la ayuda en aquellos difíciles momentos.

Ante esta precaria situación en la que se encontraba, admitimos a trámite la queja y nos dirigimos al Ayuntamiento de Baeza (Jaén), que en su respuesta nos relató las intervenciones que los Servicios Sociales Comunitarios habían llevado a cabo con la unidad familiar. En cuanto a su necesidad de vivienda, se había derivado a EPSA con objeto de que explicara su situación y se le adjudicara, en su caso, una vivienda vacía. Además, también se le instó a que se registrara como demandante de vivienda protegida en el Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas. A finales de febrero, EPSA les comunicó que había quedado vacante una vivienda y el Ayuntamiento propuso a la unidad familiar como adjudicataria y, en aquellos momentos, estaban a la espera de formalizar el contrato y entregar las llaves de la vivienda a la unidad familiar. Por ello, entendimos que el problema estaba resuelto y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En el caso de la **queja 11/1975**, la interesada nos exponía que hacía cuatro años puso en conocimiento de los Servicios Sociales Comunitarios de su municipio, Conil de la Frontera (Cádiz), sus precarias circunstancias familiares, agravadas en el momento de dirigirse a esta Institución, y la necesidad imperiosa que tenía de acceder a una vivienda social en régimen de alquiler, que gestionaba una empresa municipal, en concreto de las destinadas al cupo de personas en situación o riesgo de exclusión social. En aquellos momentos residía, junto con su marido y su hija de dos años y medio, en la vivienda que había sido de su abuela, en contra de la opinión del resto de familia.

Siempre según la interesada, tras varias entrevistas, nunca se les había informado de la necesidad de que realizara por escrito, dirigido a los Servicios Sociales, su solicitud de vivienda por su especial situación y entregarla en la empresa municipal, para poder entrar a formar parte del cupo de especial protección mencionado. Continuaba diciendo que hasta marzo de 2011 no se les comunicó que debían hacer este trámite y solicitar que se redactara el informe social, para poder inscribirse en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda. En abril les comunicaron que no era necesario el informe de los

Servicios Sociales, aunque en la empresa municipal sí les indicaban que debían acompañar a su solicitud este informe social, para lo que acompañaban, en su documentación, copia de la hoja informativa de la empresa municipal para los grupos de especial protección, donde claramente se indicaba que entre la documentación a aportar debía constar, para personas en situación o riesgo de exclusión social, un certificado de los Servicios Sociales. Más aún, en otra página de este impreso de solicitud, se especificaba que familias en situación o riesgo de exclusión social eran aquellas respecto de las cuales desde los Servicios Sociales se indicaran carencias personales, económicas, laborales o de otra índole que, en su conjunto, provocaran una situación de exclusión social o el riesgo de acceder a ella.

En este sentido, comprobamos que el artículo 8.3 de la Ordenanza del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida del Ayuntamiento de Conil de la Frontera establece, en su último inciso, que en el programa de vivienda de promoción pública para la integración social y al objeto de fomentar la integración y cohesión social, habrá que tener especialmente en cuenta las reservas de viviendas destinadas a familias con especiales dificultades definidas en el programa, «para lo que deberán emitirse los correspondientes informes técnicos por los servicios sociales municipales, adjudicándose el resto a los otros demandantes no integrados en esta reserva».

A resultas de todo ello, lo cierto era que como quiera que el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida era gestionado por la empresa municipal y esta exigía que se aportara un certificado de los Servicios Sociales acreditativo de la situación de riesgo o exclusión social, esta unidad familiar aún no había podido presentarlo y poder ser incluida en este grupo de especial protección. Por tanto, de quedar vacantes viviendas de este tipo, no podría ser tenida en cuenta su solicitud de vivienda social en alquiler, única cuyo pago podían afrontar según sus actuales circunstancias económicas.

Por ello, tras admitir a trámite la queja nos dirigimos al Ayuntamiento de Conil de la Frontera, que nos respondió, en cuanto a esta cuestión concreta, que la empresa municipal había acordado, con los Servicios Sociales Comunitarios, que se enviaría informe social acreditativo de las circunstancias socio-familiares y económicas, previa petición de la empresa municipal ante la baremación de nuevas promociones. Con ello, entendimos que el problema estaba en vías de solución y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.2.2 PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS

Abrimos de oficio la **queja 10/2979** cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, así como por los informes emitidos desde el Ayuntamiento de Tarifa (Cádiz) en la tramitación de diferentes expedientes de queja, de la aprobación definitiva por su Pleno Municipal de la Ordenanza Reguladora del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida. Según pudimos constatar, el artículo 8 de dicha Ordenanza, intitulado “Criterios para la selección del demandante de vivienda protegida”, establecía en su apartado 6 lo siguiente:

«La puntuación final total se verá reducida en un 75%, si el solicitante tiene en curso o abierto algún expediente de desahucio por ocupación ilegal de una vivienda de carácter público o protegida en los tres años anteriores a la fecha de solicitud».

Esta Institución entendió, tras el informe recibido, que con la reducción del 75% de la puntuación obtenida por tener en curso o abierto algún expediente de desahucio por ocupación ilegal de una vivienda de carácter público o protegida en los tres años anteriores a la fecha de solicitud, lo que se viene es a imponer una verdadera sanción por una conducta no tipificada, vulnerando el principio de legalidad consagrado en el artículo 25.1 CE, puesto que la conducta sancionada no está contemplada en la normativa como infracción administrativa. Y, a este respecto, el artículo 55 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRDLV), establece en su primer inciso que «En la esfera de su competencia, las Entidades locales podrán aprobar ordenanzas y reglamentos, y los Alcaldes dictar bandos», añadiendo en su segundo inciso que «En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes».

En este sentido, la única consecuencia prevista legal y reglamentariamente para los supuestos de ocupación de viviendas de titularidad pública sin título legal para ello, es la incoación de un procedimiento de desahucio administrativo, de conformidad con lo prevenido en los artículos 15.2 *f)* y 16 de la Ley 13/2005, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo (en adelante LMVPS); o bien, si se dieran los requisitos para ello, la adopción de las medidas previstas en el Decreto 237/2007, de 4 de septiembre. No prevé la Ley, por tanto, ninguna sanción para el supuesto de ocupación de una vivienda pública sin título ni autorización.

Por otra parte, esta medida, reductora y punitiva –a nuestro juicio–, de la Ordenanza municipal, no resultaba validada por el hecho de que la Consejería competente hubiera informado favorablemente la Ordenanza.

Así, el artículo 129.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), contempla el principio de tipicidad en los siguientes términos: «Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del

ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la administración local en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local» (que contempla, en defecto de normativa sectorial específica –que sí existe en materia de vivienda protegida–, la potestad de las entidades locales de establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos posteriores).

En consecuencia, en virtud de lo anterior, una previsión de esta naturaleza en la Ordenanza municipal vulneraba, a nuestro entender, los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora, además de dificultar, cuando no impedir, el derecho del artículo 47 de la Constitución a una vivienda digna y adecuada, desarrollado en nuestro ordenamiento jurídico autonómico con la promulgación de la Ley 1/2010, del derecho de acceso a la vivienda en Andalucía, por mandato del artículo 25 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAA).

Por todo ello, formulamos al Ayuntamiento de Tarifa **Recordatorio** del deber legal de observar lo dispuesto en los artículos 25.1 CE, 129.1 LRJPAC, 15.2 *f)* y 16 LMVPS, 55 TRDLV, 4 LBRL, 4 LALA, a fin de que en la Ordenanza Municipal Reguladora del Registro de Demandantes de Vivienda Protegida no se vean vulnerados los principios de tipicidad y legalidad y no se impida por ello el ejercicio del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada del artículo 47 CE y 25 del EAA.

Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que, previos los trámites que correspondiera, se modificara la Ordenanza Reguladora del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida y se dejara sin efecto la previsión del artículo 8 apartado 6, que establece la reducción de la puntuación obtenida en un 75%, si el solicitante tiene en curso o abierto algún expediente de desahucio por ocupación ilegal de una vivienda de carácter público o protegida en los tres años anteriores a la fecha de solicitud, así como **Recomendación** para que, en su caso, y previos los trámites oportunos, se procediera a la revisión de las baremaciones de todas aquellas solicitudes de personas a las hubiera sido de aplicación la antedicha medida reductora por tener en curso o abierto algún expediente de desahucio por ocupación ilegal de una vivienda de carácter público o protegida en los tres años anteriores a la fecha de solicitud.

Como respuesta, que tardó en llegarnos 9 meses, la nueva Corporación Local surgida de las elecciones de mayo de 2011 nos comunicó que estaban estudiando modificar algunos artículos de la Ordenanza, en concreto la reducción del 75% de la puntuación a los solicitantes de vivienda protegida que tengan un expediente de desahucio por ocupación ilegal, por lo que entendimos que se había aceptado nuestra resolución.

Finalmente, a finales de 2011 recibimos una comunicación del Ayuntamiento de Tarifa dándonos traslado del Acuerdo del Pleno por el que se aprobaba la modificación de la Ordenanza en el sentido propuesto en nuestra Resolución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También abrimos de oficio la **queja 11/610** cuando conocimos, a través de los datos que nos facilitó un ciudadano en su escrito de queja, que el Ayuntamiento de Marchena (Sevilla) exigía, entre los criterios para la selección de demandantes de vivienda protegida, un período de empadronamiento en el municipio de cuatro años. Constatamos tal exigencia, entre otras condiciones, en el artículo 8.1 *c)* de la Ordenanza Reguladora del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, publicada en el *BOP* de Sevilla, núm. 301, de 31 de diciembre de 2009.

En este sentido, decía el artículo 8.1 *c)* mencionado que «1. Para la selección de los demandantes a los que se adjudicará vivienda protegida, se han de cumplir las siguientes condiciones: ... *c)* El demandante ha de encontrarse empadronado en el municipio de Marchena al menos cuatro de los últimos seis años inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud por parte del promotor de demandantes».

La exigencia de empadronamiento es uno de los requisitos habitualmente exigido por los Ayuntamientos para resultar adjudicatario de vivienda protegida en cada municipio. Esta exigencia ha sido contemplada en la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, cuya entrada en vigor se produjo el día 20 de marzo de 2010, a tenor de lo dispuesto en su Disposición Final Cuarta.

En concreto, el artículo 5 de la mencionada Ley, intitulado "*Condiciones para su ejercicio*" (del derecho de acceso a la vivienda protegida), establece en su apartado *b)* que «Las Administraciones Públicas andaluzas, en el ámbito de sus competencias, y a través de los instrumentos y medidas establecidos en esta Ley, están obligados a hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la vivienda de aquellas personas que reúnan los requisitos, en la forma que reglamentariamente se determine: ... b) Contar con tres años de vecindad administrativa en el municipio de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuyo Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida se encuentren inscritos, salvo que el ayuntamiento, motivadamente, exija un período menor (...)»".

El periodo de exigencia legal en cuanto a la vecindad administrativa es, por tanto, de tres años, o menor cuando así lo establezcan los Ayuntamientos de forma motivada, pero en ningún caso mayor. Con

ello, la Ordenanza reguladora del Registro Municipal de demandantes de vivienda protegida de Marchena, vulneraba la Ley 1/2010 en cuanto a la exigencia de los años de empadronamiento, y si bien una Ordenanza municipal no puede ir en contra de la Ley, en virtud del principio de jerarquía normativa, debe aplicarse directamente la exigencia de tres años en lugar de la de cuatro de la Ordenanza.

Por tanto, cualquier procedimiento de selección de demandantes de vivienda protegida, o cualquier procedimiento de adjudicación de este tipo de viviendas, que se hubiera iniciado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1/2010, debía atenerse al plazo legal de tres años que nos ocupa, en lugar del plazo de cuatro años contemplado en la Ordenanza.

Ello, de acuerdo con el artículo 9.3 CE y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), tal y como, por otra parte, la propia Ordenanza, como no podía ser de otra forma, establece en su Exposición de Motivos que "*los Ayuntamientos pueden dictar disposiciones de carácter general y de rango inferior a la ley, sin que en ningún caso, estas disposiciones puedan contener preceptos opuestos a las leyes*".

A ello ha de añadirse que de conformidad con lo establecido en el artículo 25.2 *d)* LBRL, «los municipios en todo caso, ejercerán competencias en materia de gestión y promoción de viviendas en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Marchena **Recordatorio** de deberes legales, en cuanto al principio de legalidad, de los artículos 9.3 y 103 CE; artículo 3.1 LRJPAC y 25.2 *d)* LBRL.

También formulamos **Recomendación** para que, en cumplimiento de los principios de legalidad y seguridad jurídica, previos trámites legales oportunos, se modificara la Ordenanza Reguladora del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de Marchena, eliminando la exigencia del artículo 8.1 *c)* del mínimo de antigüedad de cuatro años de empadronamiento en el municipio, por el plazo de tres años previsto en el artículo 5 *b)* de la Ley 1/2010, publicándose en el *BOP* de Sevilla. Asimismo, también formulamos **Recomendación**, con idéntico fundamento legal, para el supuesto de que se hubieran iniciado expedientes de selección de adjudicatarios o de adjudicación de viviendas protegidas tras la entrada en vigor de la Ley 1/2010, a fin de que, previos trámites legales oportunos, se retrotrajeran las actuaciones administrativas hasta el trámite de verificar el cumplimiento de los requisitos de los demandantes, procediendo a realizar una nueva relación de demandantes con plena conformidad a las exigencias legales.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que se había ordenado a los Servicios Municipales que iniciara los trámites encaminados a la modificación de la Ordenanza, reduciendo a tres años el período mínimo de antigüedad de empadronamiento en el municipio. En cuanto a la otra Recomendación, dado que el único procedimiento se hallaba, en el momento de recibir nuestra resolución, iniciado, el mismo fue adaptado de inmediato al contenido de la misma, por lo que entendimos que se había aceptado nuestra resolución.

Aunque en ese momento dimos por concluidas nuestras actuaciones, posteriormente volvimos a interesar informe al Ayuntamiento para conocer los trámites seguidos para la modificación de la Ordenanza Municipal. En este sentido y ya a principios del ejercicio 2012, recibimos la respuesta del Ayuntamiento y comprobamos que, efectivamente, la nueva redacción del artículo 8.1 *c)* de la citada Ordenanza contemplaba el plazo de empadronamiento en el municipio de conformidad con lo establecido en el artículo 5 *b)* de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, esto es, 3 años en lugar de los 5 años que, inicialmente, preveía la norma municipal.

Por último, citamos la **queja 10/6441** que también abrimos de oficio cuando conocimos que la Ordenanza por la que se regula el funcionamiento del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de Málaga, incluye, entre las condiciones que han de cumplir tales demandantes, una que, entendemos, no se ajusta a la normativa vigente. Nos referimos, en concreto, a la previsión del artículo 10.1 *d)* de la mencionada Ordenanza, precepto cuyo tenor literal es como sigue:

«1. Para la selección de los demandantes a los que se adjudicará una vivienda protegida, se han de cumplir las siguientes condiciones: (...) *d)* El demandante y, en su caso la unidad familiar o la unidad convivencial, no podrá ser ocupante ilegal, de ninguna vivienda protegida, declarado así por resolución firme».

La razón por la que entendemos que dicha exigencia no se ajusta a la normativa es, precisamente, por no estar contemplada en la misma y suponer, de forma indirecta, la conculcación del principio de legalidad y, para el supuesto de que tal exclusión como demandante tuviera carácter sancionador, la vulneración del principio de tipicidad.

Ello por cuanto la potestad normativa de los Ayuntamientos para fijar criterios complementarios no debe contravenir los mandatos imperativos de la normativa general. En tal sentido, es claro que tanto la Constitución, como la Ley 30/1992, establecen la imposibilidad de sancionar conductas que no se encuentran tipificadas en las leyes y, eso es, precisamente, a nuestro entender, lo que se vulnera con

la Ordenanza, puesto que se sanciona –de forma indirecta, eso sí– a quien ocupa una vivienda protegida de forma ilegal, y así se haya declarado por resolución firme. De esta forma se dificulta, cuando no imposibilita, el ejercicio de un derecho como el de acceso a la vivienda, de consecuencias muy graves, a nuestro modo de ver, cuando también se hacen recaer las consecuencias sobre las unidades convivenciales o familiares, entre las que habitualmente se encontrarían cónyuges, parejas, hijos menores de edad o personas mayores.

Insistimos, que ello es sin perjuicio de los supuestos en los que es posible, como sanción accesoria, la inhabilitación para participar en promociones de viviendas de este tipo, según se prevé en la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.

Por todo ello, formulamos al Director Gerente del Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga **Recordatorio** del deber legal de observar los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica a tenor de lo previsto en los artículos 9.1 y 3 y 103.1 CE. Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que, previos trámites legales oportunos, se instara la modificación en el órgano competente para ello de la Ordenanza por la que se regula el funcionamiento del Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas del Ayuntamiento de Málaga, dejando sin efecto el apartado *d)* de su artículo 10.1 de la Ordenanza; todo ello sin perjuicio de la posibilidad prevista en el artículo 22 *b)* de la Ley 13/2004, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, en relación con los artículos 18,19 y 20 de esta misma norma legal, por la que se permita imponer como sanción accesoria la inhabilitación para promover o participar en promociones de viviendas protegidas, en los términos previstos, a aquellos personas que hayan cometido infracciones graves o muy graves de las legalmente tipificadas.

En la respuesta que nos remitió el Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga nos decía que el establecimiento mediante Ordenanza de tal limitación prevista en dicho precepto entraba dentro de la autonomía municipal de los Entes Locales, en concreto en los artículos 25.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, y 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. Además, añadía que "*Es Jurisprudencia del Tribunal Supremo, y así lo recoge el Defensor del Pueblo Andaluz en su escrito, que en ejecución del principio de Autonomía Local de los municipios, estos pueden ejercer potestades discrecionales y aplicar criterios complementarios al efectuar la adjudicación de las viviendas, sin contravenir los mandatos imperativos previstos en la normativa general*".

Por otra parte, manifestaba que la ocupación de una vivienda sin título legal para ello no constituía una sanción, sino que "*se trata simplemente del establecimiento de un criterio para acceder a una vivienda protegida en este municipio, que entendemos entra dentro de las potestades administrativas municipales de gobierno y administración de los asuntos que son de su competencia*".

En definitiva, consideraba el Instituto Municipal de la Vivienda que "*el requisito de no ocupación ilegal de una vivienda protegida para acceder a la adjudicación no contraviene ninguna norma, ni estatal ni autonómica, simplemente introduce una causa de exclusión de la adjudicación que no estaba prevista en ninguna de esas normativas, pero que el Ayuntamiento puede incluir en ejercicio de sus potestades*".

A la vista de estas consideraciones, entendimos que no se había aceptado la resolución formulada por esta Institución, aunque entendimos que por discrepancias técnicas debidamente argumentadas, pero que no compartíamos, por lo que trasladamos, al Director Gerente del Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga nuestra posición al respecto, dando así por concluidas nuestras actuaciones. En todo caso, recordamos que esta Institución no discutía cuáles eran las competencias de los municipios, legalmente establecidas, dentro de su autonomía local. Sin embargo, dicha autonomía, debe ejercitarse «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas», en palabras del artículo 25.2 de la Ley de Bases Reguladoras del Régimen Local. Del mismo modo, el artículo 4 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía establece que «Los municipios y provincias de Andalucía gozan de autonomía para la ordenación y gestión de los asuntos de interés público en el marco de las leyes».

Y, en este sentido, si la autonomía local ha de desarrollarse en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, las normas de naturaleza reglamentaria emanadas de los municipios, de forma indubitada, no pueden contravenir las normas de rango superior de carácter estatal o autonómico. Era esto, precisamente, lo que entendíamos que sucedía con la exigencia del artículo 10.1 *d)* de la Ordenanza que nos ocupa, pues lejos de ser un criterio complementario al efectuar la adjudicación de viviendas protegidas, era una medida que recaía sobre una conducta no tipificada como infracción en la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, ni en ninguna otra norma de rango legal, al margen del único supuesto en que era posible imponer esta consecuencia como sanción accesoria. Tanto la Constitución, como la Ley 30/1992, establecen la imposibilidad de sancionar conductas que no se encuentran tipificadas en las leyes y, eso es, precisamente, a nuestro entender, lo que se vulneraba con la Ordenanza, puesto que se sanciona –de forma indirecta, eso sí- a quien ocupa una vivienda protegi-

da de forma ilegal y así se haya declarado por resolución firme.

En cuanto a las quejas que hemos tramitado a instancia de parte, podemos citar la **queja 11/2545**, en la que la interesada nos exponía que tuvo que cambiar su domicilio de residencia a Sevilla después de denunciar a su ex marido por violencia de género e ingresar este en prisión por ello. Después del traslado de residencia, los Servicios Sociales de Sevilla la alojaron en un piso de acogida durante nueve meses con sus cuatro hijos (tres de ellos menores de edad). Una vez finalizado el periodo de acogida, logró alquilar un piso con la ayuda de una congregación religiosa que le prestaba ayuda económica y psicológica. Después de un proceso oncológico, le concedieron un grado de minusvalía del 46%, aunque estaba trabajando en un hotel. Sus ingresos mensuales de 600 euros, resultaban insuficientes para pagar el alquiler de la vivienda, por lo que estaba esperando el desahucio de la misma. Había solicitado una vivienda protegida a EMVISESA y desconocía la situación de su solicitud. Asimismo, había solicitado la subvención del alquiler de EPSA, de la que no había vuelto a tener noticias.

Después de este escrito y antes de admitir a trámite la queja, la interesada nos comunicó que ya había recibido la orden de desahucio de la vivienda que ocupaba en alquiler, aunque no había podido asistir al juicio pues su abogado, de oficio, no le había informado de nada. La única solución que le daban en los Servicios Sociales Municipales era que se fuera a un albergue con sus hijos.

Dada la situación de precariedad en que se encontraba la interesada, con tres hijos menores a su cargo, admitimos a trámite la queja y nos dirigimos tanto a EPSA, como a EMVISESA y OTAINSA, encargada, en aquellos momentos, de entregar las viviendas de emergencia social en el Ayuntamiento de Sevilla.

De la respuesta que recibimos de EMVISESA se desprendía que la interesada no había presentado solicitud en el Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas, pues al parecer la solicitud que registró en la UTS de su zona no se había tramitado, único medio de que le adjudicaran una vivienda protegida de las que se promueven en el municipio. Por ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones con EMVISESA, aconsejando a la interesada que solicitara formalmente su inclusión en el citado Registro.

En cuanto a EPSA, nos informó que la interesada accedió a una vivienda en alquiler en diciembre de 2008, solicitando la oportuna subvención a personas inquilinas de viviendas por el periodo comprendido entre 1 de junio y 31 de agosto de 2009, pero no entregó declaración responsable designando el grupo de especial protección a que se acogía, por lo que le habían procedido a requerir que aportada el citado documento, aunque ya hacía más de dos años desde que presentó la solicitud.

El Ayuntamiento de Sevilla también nos dio traslado, a través de la Delegación Municipal de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación, de las diferentes actuaciones que habían realizado con la familia y, en el caso concreto de las solicitudes de vivienda de segunda adjudicación, se nos informó que la interesada estaba en el listado correspondiente en el lugar núm. 4 en viviendas de 3 dormitorios. En todo caso y con ayuda de la citada Delegación Municipal, habían encontrado una vivienda en alquiler en la zona en la que residían anteriormente y con ayuda municipal estaban abonando las cantidades del alquiler.

También había recibido la interesada diversas ayudas económicas y de asesoramiento para los problemas de salud, violencia de género en estos servicios sociales, lo que nos llegó a concluir que no eran precisas nuevas actuaciones por nuestra parte y procedimos a archivar el expediente de queja.

En la **queja 11/1613**, la interesada nos explicaba la precaria situación económica de su familia, que les llevó a ocupar, en octubre de 2009, una vivienda protegida sin título para ello, y que se encontraba vacía, en el poblado “Doña Blanca” del término municipal de El Puerto de Santa María (Cádiz). Desde entonces, esta vivienda era su domicilio habitual y en ella vivía junto a sus dos hijos, de 8 y 2 años de edad. Aunque era consciente de su situación irregular y por ello esperaba que la desahuciaran. Lo que realmente denunciaba la interesada era que había intentado en diversas ocasiones inscribirse en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de El Puerto de Santa María, llegando incluso a presentar la documentación, pero se le había negado tal inscripción, en principio, por el hecho de venir ocupando irregularmente una vivienda protegida.

En este sentido y como ya se ha dicho en diversas ocasiones y así se lo explicamos a la interesada, esta Institución no ampara situaciones de ocupación irregular de viviendas protegidas por parte de ciudadanos que carecen de título para ello, pues, además de tratarse de situaciones al margen de la normativa, se priva del derecho a unidades familiares que sí cumplen con los procedimientos y esperan resultar beneficiados con una vivienda protegida. Por tanto, admitimos a trámite la queja con objeto de conocer si, pese a esta situación de irregularidad, se estaba impidiendo la inscripción en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda a esta familia, en la que además había dos menores de edad, única vía para, conforme al procedimiento establecido en la ordenanza, poder acceder legalmente a una vivienda protegida. Ello, sin perjuicio del ejercicio de las acciones judiciales que se estaban tramitando para el

desahucio de la vivienda en aquellos momentos ocupada.

En su respuesta, la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de El Puerto de Santa María (SUVIPUERTO) nos indicó, textualmente, lo siguiente:

"En relación al asunto de referencia, le significamos que la Ordenanza Municipal reguladora del Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Titularidad Municipal de El Puerto de Santa María, publicada en B.O.P. de Cádiz núm. 38, con fecha de 26 de febrero de 2010, no contempla entre los puntos objeto de valoración el hecho de ocupar ilegalmente una vivienda. El hecho de otorgar puntuación a las ocupaciones ilegales podría producir un incremento en las mismas, creando una situación de injusticia respecto a aquellas familias que estando en la misma posición económica que un ocupante ilegal, no recurren a delinquir y, por tanto, no obtienen una mayor puntuación."

A la vista de ello y como en otras ocasiones, recordábamos que esta conducta no está configurada como infracción administrativa ni en la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, ni en su Reglamento de desarrollo, ni en la más reciente Ley 1/2010, del Derecho de Acceso a la Vivienda, sino que únicamente lleva aparejada la incoación de un procedimiento administrativo de desahucio.

Por todo ello, formulamos al Director Gerente de SUVIPUERTO **Recordatorio** del deber legal de observar lo establecido en los artículos 9.2 y 103.1 CE, en cuanto la Administración, en todo caso, debe actuar con sometimiento pleno a la Ley, como corresponde a un Estado de Derecho. Por tanto, habiendo previsto unas consecuencias jurídicas el legislador para los supuestos de ocupaciones sin título legal de viviendas, no cabe que se adopten otras no previstas en las normas, ni siquiera de forma indirecta.

Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que, una vez sea cumplimentada por esta unidad familiar la documentación pertinente, se valore su situación de necesidad de vivienda en función de sus circunstancias personales, sociales y económicas, y se le otorgue la puntuación que corresponda.

A tenor de la respuesta de SUVIPUERTO, entendimos que se había aceptado nuestra resolución por cuanto que nos indicaban que no podían baremar la solicitud de la interesada pues no había presentado determinada documentación, que ya le habían requerido. Por ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque aconsejamos a la interesada que completara la inscripción de su solicitud en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, que gestionaba SUVIPUERTO, atendiendo a los requerimientos de presentación de la documentación pertinente que le habían enviado.

Traemos a colación, por último, el caso de la **queja 11/395** que, si bien se inició por la negativa de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla a visar determinados contratos de compraventa de vivienda protegida, derivó en el análisis del proceso de adjudicación de viviendas seguido por EMVISESA y que llevaba a la paradoja de que a una pareja sin descendientes se le adjudicara una vivienda protegida de cuatro habitaciones. La Institución, después de haber intervenido a favor de la interesada por cuanto que, de acuerdo con las normas de procedimiento de EMVISESA, tenía derecho a la vivienda, criticamos abiertamente que a resultas de la aplicación del procedimiento de adjudicación de viviendas, pudiera tener como resultado que viviendas de tres o más dormitorios puedan ser adjudicadas a personas solteras, o parejas sin hijos. No nos parecía, ni entonces ni ahora, un uso adecuado de la financiación pública presente en la vivienda protegida.

Según nos informó EMVISESA, las viviendas de cuatro dormitorios que habían sido adjudicadas a parejas sin hijos, pertenecían al cupo de viviendas para familias numerosas que, tras el correspondiente procedimiento de adjudicación, no pudieron ser adjudicadas, por distintos motivos, a familias de este cupo y, por tanto, había que darles una salida.

Así, trasladamos al Director Gerente de EMVISESA nuestra posición por la forma en que se había procedido respecto de la adjudicación de las viviendas de esta promoción que resultaron vacantes:

Esta Institución viene manifestando –con motivo de la tramitación de distintas quejas, así como en la participación en jornadas, foros, etc., donde se plantea el problema existente en torno al acceso al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada– que es vital que, dado que contamos con unos recursos escasos para atender tanta necesidad, se dé un giro drástico a las políticas de viviendas con objeto de adaptar la oferta de vivienda protegida a las necesidades de la población, apostando por ofertar viviendas que, por sus características y régimen jurídico, se adapten mejor a las necesidades de la población.

En este sentido, habíamos propuesto que se invierta la oferta pública de vivienda que se viene realizando –sobre todo de viviendas en régimen de propiedad– incluyendo en esta mayoritariamente viviendas en régimen de alquiler.

Sabemos que tanto en el país como en la comunidad autónoma, más del 80% de las viviendas se disfrutan en régimen de propiedad y, en la mayoría de las familias, la vivienda es el principal patrimonio que poseen, adquirido parcialmente –cuando se trata de viviendas protegidas– con ayudas de naturaleza pública. Es decir, financiadas indirectamente, ya sea a través del suelo, subvenciones directas y/o subsidiación de intereses, por la propia sociedad.

Ante esta realidad no acabamos de entender por qué, pese a las declaraciones que los responsables de las políticas públicas en el ámbito estatal, autonómico y local vienen adoptando acerca de la necesidad de reorientar la oferta de políticas públicas hacia el alquiler, ello no acaba de ser una realidad, insistiendo, una y otra vez, en lugar de ofrecer un techo digno en régimen de alquiler y supeditado a las circunstancias económicas de los solicitantes, ofertando viviendas en propiedad que pasan a formar parte del patrimonio familiar del adquirente.

Aún menos entendemos cómo habiendo tanta necesidad de vivienda, no se prevén mecanismos para que, ya que se ofertan viviendas en propiedad, al menos terminen por ir destinadas a familias que estén necesitando estas, según sus circunstancias económicas y familiares.

Tenemos el convencimiento de que en Sevilla necesariamente tiene que haber familias numerosas que necesiten este tipo de viviendas y, además, puedan obtener financiación para asumir sus costes, siendo tarea de esa Entidad –ya que las construye y oferta– buscar a los demandantes que puedan asumir su financiación.

Lo que no tiene sentido, en absoluto, es que estas viviendas destinadas al cupo de familias numerosas terminen siendo adquiridas por unidades familiares que por muy atractivo que sea el inmueble de cara a un futuro, en caso de aumentar la familia o sencillamente por razones de espacio o meramente patrimoniales, podrían haber satisfecho su necesidad de vivienda digna con inmuebles de otras características.

En este sentido, no creemos que unidades familiares de solo dos miembros, o incluso de uno, tengan necesidades habitacionales de cuatro dormitorios, ni siquiera por haberse agotado la lista de seleccionados y la lista de espera del cupo de familias numerosas, por lo que quizás debieran haber sido otras las medidas a adoptar para poder dar salida a estas ocho viviendas destinadas en origen al cupo indicado.

Por tanto, sin perjuicio de que la pretensión de los interesados haya sido atendida, dadas las circunstancias que concurrieron en este supuesto de hecho y de cara a un futuro, no creemos que sea la mejor forma de gestionar el parque de viviendas protegidas promovidas por una empresa municipal, por cuanto parece que ha primado la necesidad de enajenar las viviendas en cuestión y obtener financiación, antes que buscar alternativas, aunque se alargaran en el tiempo, para que unidades familiares del cupo de familias numerosas, que acreditaran una necesidad de disfrutar una vivienda de cuatro dormitorios, pudieran resultar beneficiadas con estas viviendas, siempre que cumplieran el resto de requisitos exigidos.

Desde esta perspectiva, consideramos que la promoción de viviendas protegidas, especialmente aquellas destinadas a grupos de especial protección, tienen «*per se*» una finalidad intrínseca que va más allá que posibilitar el simple ejercicio de un derecho, pues han sido concebidas no solo para colmar una carencia como la vivienda, sino que se trata de posibilitar dicho derecho a unidades familiares o personas que por una especial situación, tendrían difícil acceso a la vivienda en condiciones normales. Por ello, la administración y gestión de este tipo de viviendas debe estar siempre encaminada a la satisfacción de este grupo de especial protección, según sus necesidades.

Lo contrario da lugar a situaciones injustas, pues a buen seguro familias de tres, cuatro, cinco o más miembros, deben conformarse con viviendas de dos o tres dormitorios incluso en esa misma promoción, lo que sin duda alguna, de llegar a conocimiento del colectivo de adjudicatarios de viviendas protegidas, generará sensaciones de discriminación y a buen seguro opiniones de todo tipo sobre los criterios de EMVISESA a la hora de adjudicar viviendas protegidas.

Por todo ello, formulamos al Director Gerente de EMVISESA **Sugerencia** para que, de cara al futuro, se valorara la oportunidad de orientar la oferta de viviendas protegidas hacia el alquiler, al ser posible en el 90% de los casos, y con un régimen jurídico que garantice que en el caso de que los adjudicatarios dejen de cumplir los requisitos para ser destinatarios de este tipo de viviendas por razón de sus circunstancias socio-económicas, esa Entidad pueda recuperar el inmueble, sin perjuicio de ofertar otra vivienda a los interesados de acuerdo a sus necesidades, si continúan reuniendo los requisitos para ello.

También formulamos **Sugerencia** para que, en lo sucesivo, se prevea, para el supuesto de que no queden cubiertos los cupos de viviendas destinados a familia numerosa o cualquier otro grupo de especial protección, que esa Entidad pueda ofertar de nuevo estas viviendas a través de un procedimiento público o haciendo uso de la información previa que posea de otras promociones en las que unidades familiares que reuniendo todos los requisitos para resultar adjudicatarias de una de estas viviendas finalmente no fueron beneficiarias de las mismas por ser superior el número de demandantes a la oferta de viviendas realizada.

De la respuesta que nos remitió EMVISESA se desprendía que había aceptado nuestra resolución pues nos anunciaban que el Plan Municipal de Vivienda de Sevilla 2012 impulsaba el alquiler, de acuerdo con las preferencias y necesidades manifestadas en los estudios de demanda de viviendas realizados, en los que más de la mitad de los demandantes se inclinaban por la implantación mayoritaria del alquiler con opción de compra como formula que conjuga los dos regímenes de tenencia de vivienda (propiedad y alquiler) y que facilita el acceso a la

vivienda a colectivos como los jóvenes, que constituyen más de las dos terceras partes de la demanda.

En concreto, nos indicaban que de las 6.753 viviendas a promover por EMVISESA, un 29,91% (2.020 viviendas) lo serían en régimen de alquiler con opción de compra, y un 12,59% (850 viviendas) en alojamientos protegidos, lo que representaba un 42,5% de las actuaciones previstas.

En cuanto a la otra Sugerencia, nos indicaban que ya quedaba asumida con la nueva regulación en materia de adjudicación de vivienda protegida, pues el ofrecimiento del excedente de viviendas "*se realiza siempre a demandantes inscritos en el Registro Público Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas de Sevilla, atendiendo a sus circunstancias concretas y de inscripción*".

2.2.3 Viviendas desocupadas y ocupadas sin título legal

Abrimos de oficio la **queja 10/4607** cuando conocimos, a través de la denuncia de una interesada en un expediente de queja, que existían varias viviendas protegidas en régimen de alquiler en la zona del Polígono Guadalquivir de Córdoba, propiedad de EPSA, en las que se daban situaciones de ocupación irregulares. A resultas de la actuación, pudimos conocer que el adjudicatario de una de estas viviendas tenía otras en propiedad. En este caso, EPSA nos informó que tras consultar el Catastro había aparecido otra vivienda propiedad de su adjudicatario, por lo que habían requerido a este a que entregara, de forma voluntaria, la vivienda en régimen de alquiler con la advertencia de que, en caso contrario, iniciarían el oportuno expediente de desahucio administrativo o, en su caso, expediente sancionador. De otra vivienda conocimos que ya habían ejecutado el auto de entrada dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Córdoba y la vivienda había sido ya adjudicada a otra persona. Respecto de la tercera, el adjudicatario había entregado las llaves de la vivienda. Con todo ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones aunque, en nuestro escrito de cierre, le aconsejamos a la Dirección Gerencia de EPSA que reforzara los mecanismos de inspección y control sobre las viviendas en régimen de alquiler del parque residencial público a fin de evitar situaciones como las que se habían puesto de manifiesto en este expediente de queja.

En la **queja 10/6556**, la interesada nos exponía que en su día, el Ayuntamiento sevillano de Casariche y la sociedad "Sevilla-Activa", dependiente de la Diputación Provincial de Sevilla, promovieron la construcción de 22 viviendas protegidas, que fueron entregadas a sus adjudicatarios en el año 2007. Siempre según la interesada, en el momento en que presentaba la queja (diciembre de 2010), 3 de estas viviendas permanecían desocupadas por parte de sus adjudicatarios. Esta situación la había denunciado ante la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla en octubre de 2009 y marzo de 2010, sin que conociera que se hubieran realizado actuación alguna.

En estos casos, en los que los interesados denuncian viviendas protegidas vacías, informamos a estos de que su denuncia no les da un derecho preferente a que les adjudiquen las viviendas desocupadas, pues las mismas deben adjudicarse de acuerdo con las normas legales y, en este caso, los solicitantes debían concurrir de acuerdo con las normas aplicables al Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida del municipio.

Admitimos a trámite la queja e interesamos el preceptivo informe a la Delegación Provincial citada, que nos informó que la promoción era de régimen especial de venta, siéndole aplicable la normativa reguladora estipulada en el IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2002-2005, que en su artículo 10 establece que las viviendas promovidas o rehabilitadas para uso propio se destinarán a residencia habitual y permanente del propietario o inquilino, y deberán ser ocupadas en el plazo máximo de tres meses. Tras la visita de los inspectores de la Delegación, habían concluido que dos viviendas estaban sin habitar, pues la otra estaba ocupada por sus adjudicatarios en el momento de la visita, aunque existían indicios de que esta unidad familiar vivía de forma habitual en un domicilio distinto. En base a todo ello, la Delegación había abierto los correspondientes expedientes sancionadores.

Entendimos que no eran precisas nuevas actuaciones por nuestra parte dado que la Delegación estaba tramitando estos expedientes, aunque, en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones, trasladamos a la Delegación Provincial que la interesada denunció esta situación en marzo de 2010, mientras que el informe del Servicio de Inspección de la Delegación era de marzo de 2011; esto es, justo un año después y previa la interposición de queja ante esta Institución, de forma que se había permitido alargar durante un año más una situación presuntamente irregular. Para esta Institución, una gestión efectiva del parque residencial público, ya sea en régimen de alquiler, ya sea en régimen de venta, exige un especial control de la Administración Pública, más aún en tiempos como los actuales en los que, lamentablemente, resulta muy complicado, cuando no imposible en muchos casos, poder ejercer el derecho de acceso a la vivienda, lo que exige de aquellos ciudadanos y ciudadanas que sí lo pueden disfrutar, un comportamiento acorde con las obligaciones impuestas por las leyes y reglamentos aplicables, sobre todo cuanto han resultado beneficia-

dos con ayudas y recursos públicos para la adquisición de vivienda.

2.2.4 VIVIENDAS PROTEGIDAS

2.2.4.1 Infracciones al régimen legal de las viviendas protegidas

En nuestro Informe Especial al Parlamento de Andalucía *El Parque Residencial Sin Ascensor en Andalucía: una Apuesta por la Accesibilidad*, del que ya dimos cuenta en nuestro Informe Anual del año 2010, dentro de la Sección 1, Derechos relativos a la vivienda, al urbanismo y a los transportes, esta Institución analizó, desde diversas perspectivas, un problema que nos preocupa sobremanera: las dificultades, cuando no imposibilidad, que para desenvolverse en su vida cotidiana encuentra un amplio sector de la ciudadanía, como consecuencia de una de las barreras que más limitan a las personas que presentan alguna dificultad relacionada con la movilidad, y que no es otra que la ausencia de ascensor en edificios de viviendas plurifamiliares de más de una planta.

Así, según los datos a los que hemos tenido acceso para la elaboración del Informe, de un total de 1.154.911 inmuebles con tres o más plantas en nuestra Comunidad Autónoma, 568.384 viviendas estarían dotadas de ascensor y 580.761 carecerían de esta instalación, de forma que, si tenemos en cuenta que la ocupación media por vivienda en Andalucía es de 3,04 personas, resultaría que el total de la población afectada ascendería a más de 1.765.513 personas, entre las que se vería especialmente afectado, por diversas razones, el colectivo de mujeres.

Para esta Institución, y así lo decimos en nuestro Informe Especial –y por ello abrimos de oficio la **queja 11/1510**–, esta cuestión está íntimamente relacionada con las exigencias que debe cumplir toda vivienda para que, de acuerdo con el artículo 47 de la Constitución, sea digna y adecuada, tal y como, por otra parte, exige también la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, que hace referencia a la accesibilidad de las viviendas, particularmente aquellas destinadas a titulares con necesidades especiales. El problema se plantea no en las viviendas recientemente construidas o proyectadas, en los que la normativa vigente incorpora previsiones y exigencias en evitación de barreras arquitectónicas, sino en el parque residencial ya existente, en algunos casos concentrado en determinadas barriadas de nuestras ciudades y pueblos.

Se trata, por tanto, de una inadecuación de la vivienda por causas sobrevenidas a sus residentes derivadas de la edad, enfermedad, accidentes, etc. Pues bien, ya con ocasión del Informe Especial al Parlamento de Andalucía sobre *Las Personas Prisioneras en sus Viviendas* (noviembre de 2003), nos referimos a la situación de enclaustramiento en la que vive gran parte de las personas discapacitadas en Andalucía, en su mayoría personas mayores. En aquella ocasión, en la queja con número de **queja 07/5286**, decíamos que la necesidad de un cambio de vivienda podría venir determinada no solo por la existencia de barreras, sino sobre todo, por la necesidad de que estas personas mayores cuenten con el acompañamiento y atención de familiares, lo que nos llevó a formular Sugerencia en el sentido de que se estudiara la conveniencia de crear una bolsa de viviendas que se ofertaran para su permuta entre titulares de inmuebles protegidos, ya fuera por motivos personales, laborales, de discapacidad, familiares, etc.

En esta queja de 2011, sin embargo, se trataría de dar un paso más, pues nos referimos no solo a propietarios de viviendas protegidas, sino también de viviendas libres. En definitiva, partiendo de la constatación de un problema de primer orden como es el de la existencia de miles de viviendas situadas en inmuebles de 3 o más plantas que no poseen ascensor, en las que residen muchos ciudadanos afectados por alguna discapacidad, que dificulta o impide su movilidad, situación que va a ir agravándose con el paso del tiempo, de acuerdo con los datos que ofrece la pirámide de edad en Andalucía, es preciso adoptar medidas para afrontar el reto de garantizar la accesibilidad a las personas residentes en estos inmuebles.

El problema de fondo es que no existen recursos públicos ni privados para abordar la financiación de las infraestructuras necesarias para garantizar esa accesibilidad a tales inmuebles. De acuerdo con ello, además de mantener y, en la medida de lo posible, aumentar las tradicionales ayudas para la instalación de ascensores en estos inmuebles, es preciso apostar por otras alternativas que coadyuven a dar una respuesta a esta demanda.

Entre estas propuestas creemos que resulta de interés que, con la debida coordinación entre los distintos órganos con competencias que inciden en esta materia, se estudie la puesta en marcha, previos los trámites legales oportunos, de un amplio programa de permuta de viviendas, tanto en los términos que en su día propusimos con motivo de la tramitación de la queja del año 2007 como en los que hemos comentado con motivo de la tramitación de este expediente de queja. Ello sin perjuicio de otras iniciativas de esta, u otra, naturaleza que se decida impulsar con la misma finalidad.

Por todo ello, formulamos a la Consejera de Obras Públicas y Vivienda **Sugerencia** con objeto de que se estudie, previa la modificación de las normas que sean necesarias, la puesta en marcha de un plan destinado a facilitar la permuta de viviendas, tanto protegidas como de promoción libre, a fin de adaptar, en la medida de lo posible, el parque inmobiliario

existente a la demanda y necesidades de distintos colectivos, tales como el de las personas mayores, discapacitadas y jóvenes, facilitando con ello no solo la optimización del uso de las viviendas y la adecuación de las mismas a las necesidades de la ciudadanía, sino, también, la apuesta por la ciudad heredada y la sostenibilidad en el ámbito urbanístico.

Asimismo, también formulamos **Sugerencia** para que la puesta en marcha de medidas de esta entidad y complejidad sean previamente –sin perjuicio de su ulterior tramitación normativa– puestas en conocimiento de otros agentes públicos y privados (tales como la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, asociaciones de promotores de vivienda, colegios profesionales, etc.) a fin de que pueda debatirse y valorarse en su justa medida la conveniencia, alcance, dificultades y consecuencias de índole social y jurídica, que pudiera tener un ambicioso programa de esta naturaleza, con el fin de garantizar su movilidad funcional y jurídica.

La respuesta a esta resolución nos llegó a través de la Dirección General de Vivienda, de la que entendimos que aceptaba plenamente nuestra resolución. No obstante ello y con objeto de sintetizar lo máximo posible su respuesta, la Dirección General nos indicaba que respecto a la adaptación del parque inmobiliario a los distintos colectivos y su debate con otros agentes públicos y privados, entendían que teniendo en cuenta las competencias de las Corporaciones Locales en materia de vivienda (Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local en Andalucía y 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía), debían ser los Ayuntamientos los que llevaran a cabo esta iniciativa, aunque atendiendo a nuestra Sugerencia habían puesto en marcha diferentes modificaciones normativas para que instrumentos de este tipo se pudieran llevar a cabo.

Así, habían iniciado la tramitación de un Decreto que aprueba el Reglamento de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas, con objeto de que proporcionen información sobre las necesidades de vivienda en los municipios y en los que se permitiría, atendiendo a nuestra Sugerencia, que puedan ser inscritos en los mismos personas que, aún teniendo vivienda en propiedad o en alquiler o necesiten una vivienda adaptada a sus circunstancias familiares, de movilidad, víctimas de terrorismo o violencia de género, o tengan que desplazarse de localidad por motivos laborales, puedan ser inscritos en los mismos. También se preveían diferentes medidas que permitieran optimizar el uso de las viviendas y la adecuación de las mismas a las necesidades de la ciudadanía.

Por otra parte, en el mismo se permitiría expresamente la posibilidad de permuta entre viviendas protegidas, renunciándose, en estos casos, al derecho de tanteo, siempre que fuera autorizada por las Delegaciones Provinciales de la Consejería o de la Dirección General de Vivienda, en el caso de que las viviendas permutadas estén, o no, en la misma provincia.

También habían previsto que, además del trámite de audiencia necesario para la confección del Decreto, se iban a llevar a cabo diversas reuniones con la FAMP y la Asociación de Promotores Públicos de Vivienda, además de diferentes asociaciones sindicales y empresariales.

El citado Decreto es el 1/2012, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y se modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, publicado en el *BOP* núm. 19, de 30 de enero de 2012, en el que su artículo 2. Dos incorpora una modificación del citado Reglamento, en los siguientes términos:

«Dos. El apartado 3 del artículo 5 queda con la siguiente redacción:

"3. No podrá ser destinatario o destinataria de una vivienda protegida quien sea titular del pleno dominio de una vivienda protegida o libre, o esté en posesión de la misma en virtud de un derecho real de goce o disfrute vitalicio.

No obstante, la Consejería competente en materia de vivienda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, podrá autorizar que sean destinatarios o destinatarias de viviendas protegidas quienes no cumpliendo lo dispuesto en el párrafo anterior, se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:

a) Que pretendan acceder a una vivienda protegida en alquiler porque tengan que trasladar temporalmente su residencia habitual y permanente por motivos laborales a otra ciudad, y así se acredite de forma suficiente.

b) Que sean personas destinatarias de alojamientos o realojos en alquiler como consecuencia de actuaciones en materia de rehabilitación o procedentes de situaciones catastróficas así declaradas.

c) Que se encuentren en otras situaciones transitorias establecidas en el correspondiente Plan de Vivienda.

d) Que sean víctimas de violencia de género o terrorismo, y por dicha causa se vean en la necesidad de trasladar su residencia.

e) Que sean personas que necesiten una vivienda adaptada a sus circunstancias familiares por causa de aumento de la composición familiar, discapacidad de movilidad reducida o dependencia sobrevenida.

En los supuestos contemplados en los apartados *d)* y *e)* deberán transmitir la vivienda que tienen en propiedad, en el plazo máximo de seis meses a con-

tar desde la fecha de la formalización de la escritura de compra de la nueva vivienda que se les adjudique. En el supuesto de poseer una vivienda protegida en régimen de alquiler, deberán renunciar a la misma en el plazo máximo de seis meses a contar desde la fecha anteriormente citada. Ante la dificultad de cumplimiento de la obligación de transmitir la vivienda, las personas podrán poner la vivienda a disposición de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, de conformidad con lo regulado en el artículo 3.2 del Reglamento Regulador de dichos Registros"».

En la **queja 11/3265**, el interesado denunciaba que existían anuncios en los que se ofertaban viviendas protegidas a precios superiores a los establecidos para este tipo de viviendas. Así, en concreto, indicaba que llevaba varios meses intentando adquirir una vivienda protegida usada, previos los trámites oportunos ante la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla. En concreto, la zona por la que este ciudadano estaba buscando piso era la de Sevilla Este, en Sevilla, atraído por las innumerables ofertas que, incluso en inmobiliarias intermediarias y en páginas web, se realizaban de viviendas protegidas. En concreto, denunciaba que, de forma abierta y pública, se expusieran anuncios y ofertas de viviendas protegidas, sin descalificar, con precios superiores a los establecidos en la normativa de vivienda protegida, de los cuales solo se escrituraría el precio máximo fijado en la normativa, pagando el resto en cantidades sin declarar. Por ello, se preguntaba si estas prácticas, fraudulentas en materia fiscal y que infringían la normativa de vivienda protegida, no eran objeto de control por parte de la Administración, y más en concreto, por parte de la citada Consejería, titular de las competencias en la materia.

A este respecto, la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, establece en su artículo 20 *i)* que constituye una infracción muy grave la percepción de cualquier sobreprecio, prima o cantidad distinta a la que corresponda satisfacer a la persona que compre o arriende una vivienda protegida en concepto de precio máximo de venta o de alquiler.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe a la Consejera de Obras Públicas y Vivienda con objeto de conocer si habían adoptado algún tipo de medida, inspectora y/o sancionadora, sobre este tipo de situaciones en las que, de forma pública, se ofertaba la venta de viviendas protegidas a un precio superior al establecido en la normativa, a fin de obtener sobreprecios que no constaban en la Escritura Pública de compraventa.

La respuesta nos llegó a través de la Dirección General de Vivienda de la citada Consejería, en la que, de forma textual, nos indicaba lo siguiente:

"El sobreprecio en la venta de viviendas protegidas, tanto de nueva construcción como de viviendas usadas, es un tema que siempre ha preocupado a este Consejería y que, en la medida de lo posible, ha intentado sancionar. El problema es que es muy difícil probar ese sobreprecio, sobre todo porque los interesados afectados no presentan denuncias formales y las pruebas necesarias para poder iniciar el correspondiente expediente sancionador, por miedo a quedarse sin la vivienda que han comprado o intentado comprar o por el mero hecho de no figurar como denunciantes.

La mera oferta entre particulares de venta de una vivienda protegida a precio superior al máximo establecido no está tipificada como infracción, sino la percepción de ese sobreprecio, que se produce una vez formalizada la venta, por lo que es necesaria, como se ha expuesto, la colaboración de los afectados para detectar la infracción y poder sancionarla".

Por ello, entendimos que no eran precisas nuevas actuaciones en este asunto, pues la cuestión era de muy difícil prueba, ya que la mera oferta entre particulares de venta de una vivienda protegida a precio superior al máximo establecido no está tipificada como infracción, sino la percepción de ese sobreprecio, que se producía una vez formalizada la venta, por lo que era necesaria la colaboración de los afectados para detectar la infracción y poder sancionarla.

La **queja 11/3001** la presentaron un grupo de afectados por la promoción y construcción de un edificio de viviendas protegidas en el municipio sevillano de Tomares. Su denuncia se concretaba en que habían ido pagando puntualmente las cantidades a que se obligaron con la firma de los contratos, pero se habían encontrado con que la promotora no contaba con financiación suficiente para acometer las obras, por lo que tenían dudas de la efectividad de los avales que garantizaban las cantidades entregadas a cuenta. Todo ello tenía como principal consecuencia que las fechas de entrega no se cumplirían ni siquiera por aproximación, sino que serían ampliamente rebasadas.

Tras las diversas actuaciones que realizamos con el Servicio Provincial de Consumo y la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla, conocimos, en síntesis, que se había realizado una inspección por parte de los Servicios de Consumo constatándose irregularidades tales como no avalar las cantidades entregadas a cuenta, aunque estas entregas fueron autorizadas por la citada Delegación Provincial al haber aportado la promotora una póliza de afianzamiento colectivo con una entidad aseguradora.

La Delegación citada había iniciado Diligencias Previas por si, tras la inspección de los Servicios de Consumo, se pudieran haber cometidos infracciones administrativas por parte de la promotora. Tras co-

municar la apertura de estas Diligencias Previas a la promotora, esta les había comunicado que estaban negociando con otra entidad aseguradora la emisión de avales individualizados en garantía de las cantidades entregadas a cuenta. En base a todo ello entendimos que el asunto se encontraba en vías de solución.

También hemos tramitado este año dos quejas en las que se denunciaba que los garajes vinculados a dos viviendas protegidas, de promociones diferentes, no se ajustaban a las medidas adecuadas para utilizarlos para el fin al que estaban destinados.

En la primera, **queja 10/1805**, el interesado nos exponía, mediante correo electrónico, que en mayo de 2006 adquirió, mediante escritura pública de compraventa, una vivienda calificada como protegida, un trastero y una plaza de garaje. Respecto de la plaza de garaje, aún no había podido hacer uso de ella ya que se situaba entre dos muros, a una distancia entre ellos de 2,15 metros, debiendo tener 2,20 metros, por lo que no existía espacio libre para que el vehículo entrara o saliera, incluso tratándose de un vehículo pequeño. En este sentido se pronunció el informe técnico emitido por la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla, que consideraba que esta circunstancia era "*no admisible*", instando a la entidad promotora a tomar las medidas necesarias para resolver esta situación, sugiriendo como solución la sustitución de la plaza de aparcamiento por otra que se encontrara en circunstancias adecuadas de utilización, dando un plazo de treinta días para subsanar la incidencia. Siempre según el interesado, la entidad promotora sustituyó la plaza de garaje, aunque esta solución era provisional, pues se le había autorizado a que aparcara su vehículo en otra plaza de garaje hasta que se vendiera, por lo que entendía que el problema no había quedado resuelto.

Una vez recibido el oportuno informe, entendimos que con independencia de que el origen del problema se encontrara posiblemente en el proyecto técnico y, en todo caso, en la ejecución de la obra, no se puede obviar la responsabilidad en la que incurría la Delegación Provincial al otorgar calificación definitiva de una promoción que genera en el ciudadano confianza legítima y seguridad jurídica en que el contrato que van a elevar a escritura pública las partes es conforme a derecho por reunir todos los elementos inherentes al mismo, entre ellos la adecuación de su objeto a la normativa aplicable. Por todo lo anterior, tratándose de un defecto apreciable en la inspección ocular, especialmente para personal técnico de la Delegación Provincial cuya experiencia en la materia y aptitud profesional deben servir para identificar aquellas circunstancias de la obra que presentan deficiencias, esta Institución formuló a la Delegada Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla **Recordatorio** del deber legal de observar los artículos 79, 80 y 98 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprobó el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial; 34, 37 y 40 del Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de Andalucía; y 1 el Decreto 3176/1979, de 26 de octubre, por el que se regula el alcance de la inspección previa al otorgamiento de la cédula de calificación definitiva.

Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que, en adelante, en la inspección ocular a realizar en promociones de viviendas protegidas, tras la finalización de las obras y previa al otorgamiento de la calificación definitiva, se refuercen las medidas de control de legalidad sobre aquellas partes de la obra en las que, por ser externas y esenciales, como la de la presente queja, sean susceptibles de advertirse o detectarse las deficiencias y defectos que pudieran redundar negativamente, o incluso imposibilitar, el uso de la vivienda o de sus elementos anejos. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda recaer sobre el promotor de la vivienda y el resto de los agentes intervinientes en el proceso de la edificación, y que el promotor de la presente queja se vería obligado a reclamar en la vía jurisdiccional civil.

De la respuesta que nos envío la Delegación Provincial a nuestra resolución se desprendía que aceptaban el contenido de la misma, pues nos indicaban, en relación al Recordatorio legal formulado, que era uno de los criterios exigibles desde la Jefatura del Servicio de Vivienda en aras a garantizar los derechos de la ciudadanía en todo el procedimiento administrativo. En cuanto a la Recomendación, se habían reforzado las medidas de control de legalidad en todos los ámbitos del Servicio de vivienda, encontrando para ello la total colaboración del equipo técnico y personal del Departamento, exigiendo, en cada visita, la comprobación detallada de las circunstancias y aspectos similares al supuesto de la queja.

No obstante ello y en lo que se refiere a la cuestión concreta planteada por el interesado, no se pudo llegar a una solución, pues, en definitiva, la cuestión era ya un asunto jurídico privado entre él y la promotora que debía sustanciarse en la vía jurisdiccional civil, por lo que le aconsejamos que se asesorara de un abogado en ejercicio, aunque se pudiera considerar que la actuación de la Delegación Provincial no se había llevado a cabo con todos los controles legales que podrían haber impedido llegar a esta situación. Por todo ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones y procedimos al archivo del expediente de queja.

En la segunda, **queja 10/4089**, el interesado nos exponía que la empresa municipal dedicada a la promoción de viviendas de protección oficial del Ayuntamiento de Lucena (Córdoba) adjudicó a su

pareja un piso con un garaje y un trastero. Después de la firma de las escrituras observaron que el vehículo no podía entrar en la plaza de aparcamiento, lo que también le ocurría a otros tres adjudicatarios. Tras una reunión con los responsables de esta empresa municipal (SUVILUSA) les indicaron que la única solución que les podían ofrecer era que compraran otras plazas de aparcamiento que habían quedado vacantes en la promoción.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Lucena, la empresa municipal negaba que hubiera indicado a los propietarios que adquirieran otras plazas de aparcamiento y consideraba que la plaza de aparcamiento cumplía los requisitos establecidos en la Orden de 17 de mayo de 1977, por lo que la Gerencia Municipal de Urbanismo había otorgado la licencia de obras y la, entonces, Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio la calificación definitiva de viviendas de protección oficial. En cuanto a la solicitud que había formulado la adjudicataria de la vivienda, SUVILUSA les había ofrecido una alternativa, a la que aún no había contestado esta.

Trasladamos a los interesados la respuesta facilitada por SUVILUSA, indicándole que nos remitieran sus alegaciones y, en todo caso, de la respuesta que facilitara a la opción ofrecida por la empresa municipal. Tras diversas actuaciones, finalmente conocimos que la adjudicataria había aceptado el acuerdo que les ofreció SUVILUSA, consistente en la cesión de una plaza de aparcamiento con opción de compra como solución al problema planteado. Con ello, entendimos que el problema había quedado resuelto y dimos por concluidas nuestras actuaciones en esta queja.

Por último, citamos la **queja 10/5803**, en la que transcribimos el escrito de apertura de la misma por la dificultad de resumirla:

"Soy propietaria de una vivienda de protección oficial en el edificio ..., cuya promoción efectuó la Empresa Municipal de Suelo y Vivienda de El Puerto de Santa María (SUVIPUERTO). Desde que se me entregó la vivienda no he podido tender por el patio de luces porque se oponen los vecinos del ... Bajo..., viéndome obligada a hacerlo en el salón de mi casa. En las escrituras de esta vivienda (...), se recogía el uso privativo del patio de luces. Los vecinos del Bajo ... me impiden tender desde mi vivienda –que tiene acceso a dicho patio– amenazando con denunciar a SUVIPUERTO y a mí.

Este asunto fue puesto en conocimiento de SUVIPUERTO y del Administrador de Fincas de la Comunidad de Propietarios, D. ... Ambos intentaron convencerme de que la solución era que yo tendiera en otro patio de luces (en adelante Patio 2) desde una zona común. Rechacé tal propuesta porque no solo tengo que salir de mi vivienda para dirigirme a esa zona común de todos sino, además, por importantes razones de seguridad que paso a detallar brevemente.

El Patio 2 está situado en la planta baja. Carece de puerta de acceso. Solo puede accederse, bien desde la ventana de alguna de las dos viviendas situadas en la planta baja, bien desde la única ventana (en adelante Ventana 1) que hay en el vestíbulo del portal de acceso de los vecinos. Ventana 1 está cerrada con llave, unas llaves que únicamente tiene el Administrador de Fincas y las limpiadoras. Además de invadir una zona común, si yo colocara un tendedero en la zona que me indicaron imposibilitaría el acceso de cualquier servicio de urgencia a esta zona común en caso de alguna desgracia o de necesidad técnica de mantenimiento del edificio.

Aprovecho la ocasión para manifestar que la ausencia de una puerta de acceso al Patio 2 es un riesgo para la seguridad de los vecinos y del edificio. A lo largo del último año y medio me he dirigido en numerosas ocasiones a las oficinas de SUVIPUERTO y al Administrador de Fincas, tanto en persona como telefónicamente expresando el problema. Tras múltiples gestiones, he recibido una autorización del Gerente de SUVIPUERTO (adjunto copia de la autorización), y de la Comunidad de Propietarios (adjunto copia del acta de la Junta Extraordinaria de 25 de mayo de 2010) para poder tender en el patio de luces en conflicto desde mi vivienda.

Sin embargo y ante la negativa de la vecina a aceptar estos términos – tal y como manifestó en la Junta Extraordinaria de 25 de mayo de 2010- y la inacción de los señores ... y ... en la defensa de estos acuerdos, me dirigí por escrito al Concejal Delegado de Vivienda del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María y Vicepresidente de SUVIPUERTO, rogándole que realizara las gestiones necesarias para poder hacerlo efectivo este derecho reconocido por la Junta de Propietarios y SUVIPUERTO. La contestación recibida fue ajena a mi solicitud, no consideró siquiera el asunto, instándome meramente a que me dirigiera a la justicia si lo considerara oportuno".

De acuerdo con los antecedentes aportados por la propia interesada en su escrito de queja, así como de los informes recibidos de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Cádiz y de SUVIPUERTO, podemos resumir la cuestión en lo siguiente:

1. Se constata que en el bloque de viviendas protegidas en que se ubica la vivienda de la interesada se ha dado cumplimiento a la normativa sectorial técnica aplicable, en concreto a la Ordenanza 17 de las Ordenanzas Técnicas y Normas Constructivas de las VPO, aprobadas por Orden de 20 de mayo de 1969, modificadas por O.M. de febrero de 1981.

2. Dicha Ordenanza 17 establece que «en todas las viviendas existirá la posibilidad del tendido de ropa al exterior y, en su caso, con protección de vistas desde la calle».

3. En la vivienda de la interesada la posibilidad de tendido de ropa al exterior viene representada por la posibilidad de tendido en el patio interior con el que linda.

4. Sin embargo, al habérsele concedido el uso privativo de dicho patio al propietario de otra vivienda en planta baja, del cupo de movilidad reducida, que impide cualquier uso del patio por otros propietarios, en la práctica no se dispone de la posibilidad de tendido de ropa hacia al exterior (en el patio interior de la promoción) como espacio alternativo.

5. Por tanto, aunque se constata el cumplimiento objetivo de la normativa sectorial técnica, la reclamante no puede hacer uso del derecho que dicha normativa le confiere, por la negativa de otro propietario amparado en el haz de facultades que el uso privativo de un elemento del edificio le otorga.

6. La atribución del uso privativo del patio en cuestión a solo uno de los propietarios –sin haber previsto las incidencias que se están dando en la actualidad con el tendido de ropa- se hizo por SUVIPUERTO conforme a la valoración efectuada por el Notario autorizante de la Escritura Pública de Obra Nueva y División Horizontal.

En base a todas estas circunstancias, a nuestro juicio, no podía, en principio, concluirse que el asunto planteado se redujera únicamente a un conflicto vecinal –como nos decía SUVIPUERTO–, pues aunque fuera esta su naturaleza, concurrían dos derechos –el del tendido de ropa al exterior y el del uso privativo y exclusivo del patio interior excluyendo los derechos compatibles que otros propietarios pudieran ejercitar–, derivando el primero de la normativa sectorial técnica pese a lo cual no podía ejercerse, no estando amparado el segundo en normativa técnica ni de protección de discapacitados.

Creíamos, en este sentido, que la elogiable decisión de SUVIPUERTO de otorgar a solo un propietario (del cupo de movilidad reducida) de la planta baja el uso privativo de un patio interior, sin establecer la posibilidad de que otros propietarios de planta baja ejerzan sus derechos compatibles, estaba impidiendo a la reclamante el ejercicio de una facultad que tiene reconocida por norma reglamentaria. Tanto es así que desde SUVIPUERTO se reconoció en escrito dirigido a la reclamante con fecha 28 de enero de 2010 que esta "*tiene derecho a tender su ropa en dicho patio, al igual que el resto de vecinos, siempre y cuando no invada con objetos físicos el suelo del mismo*".

Ello no obstante, otorgado el título constitutivo de la propiedad horizontal, y enajenadas las viviendas que conforman el edificio, lo cierto es que las dos únicas vías a través de las cuales podía la afectada alcanzar una solución eran las de entablar un proceso en el orden jurisdiccional civil o bien la de alcanzar un acuerdo en la que todos los propietarios, incluidos los que tienen asignado el uso privativo del patio, adoptaran un acuerdo por el que se autorizara la facultad de tendido en dicho patio. Desde esta perspectiva, el conflicto sí que tenía un cariz estrictamente jurídico privado, sin olvidar, sin embargo, que encontraba su origen en una decisión de SUVIPUERTO en la que "*conforme a valoración realizada por el Notario obrante de la Escritura de División Horizontal*", se deja de mencionar que el uso privativo del patio no puede excluir el ejercicio de otras facultades o derechos del resto de propietarios, y que así le vengan reconocidos por la normativa.

Ello, sin perjuicio de otras acciones que la reclamante pudiera ejercitar para defender sus intereses.

En cualquier caso, conforme al párrafo tercero del artículo 5 de la vigente Ley de Propiedad Horizontal «El título podrá contener, además, reglas de constitución y ejercicio del derecho y disposiciones no prohibidas por la Ley en orden al uso o destino del edificio, sus diferentes pisos o locales, instalaciones y servicios, gastos, administración y gobierno, seguros, conservación y reparaciones, formando un estatuto privativo que no perjudicará a terceros si no ha sido inscrito en el Registro de la Propiedad».

Por todo ello, formulamos al Director Gerente de SUVIPUERTO **Sugerencia** para que, con base en la Ordenanza 17 de las Ordenanzas técnicas y normas constructivas de las VPO aprobadas por Orden de 20 de mayo de 1969 y modificadas por O.M. de febrero de 1981, mediara de forma activa en el conflicto surgido entre la interesada en esta queja y el titular del Bajo que tiene asignado el uso privativo del patio interior, con objeto de que aquélla pueda llevar a cabo el tendido de ropa en el exterior, articulándose en un acuerdo cuya vigencia no se supedite a la voluntad de ninguno de los afectados sino en el mero reconocimiento de una facultad amparada en la normativa.

Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que en futuras promociones de viviendas protegidas de SUVIPUERTO, y para los supuestos de atribución de usos privativos de patios interiores a los titulares de alguno de los pisos con acceso directo a los mismos, se planteen elementos constructivos separativos de las propiedades, con objeto de evitar conflictos, así como **Recomendación** para que en lo sucesivo, en los supuestos de atribución de usos privativos de elementos comunes a uno o varios propietarios exclusivamente, se incluya en los títulos constitutivos de propiedad horizontal, así como en los estatutos reguladores de las Comunidades, la salvedad de que tales usos privativos serán sin perjuicio de las facultades que correspondan a todos los propietarios y que puedan ejercitar conforme a la normativa de aplicación.

De la respuesta que nos remitió SUVIPUERTO a nuestra Resolución, dicha Empresa adquiría el compromiso de mediar nuevamente entre la interesada y el vecino que le impedía ejercitar la facultad de tendido de ropa hacia el patio exterior, como consecuen-

cia de que tenía atribuido su uso privativo. Con ello, entendimos que no procedían nuevas actuaciones por nuestra parte, por lo que dimos por finalizada nuestra intervención en la queja, aunque aconsejamos a la interesada que si tras esta nueva mediación de SUVIPUERTO en su problema, seguía sin obtener una solución y al tratarse de un conflicto de naturaleza vecinal, únicamente le quedaría la vía judicial, en cuyo caso le recomendamos consultar con un abogado especialista en propiedad horizontal para que le orientara sobre las distintas acciones que poder ejercitar.

2.2.4.2 Viviendas protegidas en mal estado

Los representantes de una asociación de personas de etnia gitana acudieron a nosotros en la **queja 10/6190** para trasladarnos la situación en la que se encontraban los vecinos de las viviendas sociales ubicadas en la barriada de Las Albarizas, de Marbella (Málaga), que pertenecen a EPSA. El motivo de su escrito era la deficitaria situación que padecía esta promoción de viviendas, a cuyos efectos nos adjuntaban un informe elaborado por un educador responsable de la Zona de Transformación Social "Albarizas", en el que constaba, en síntesis, que el conjunto de viviendas tenía un estado de conservación y mantenimiento muy deficiente y, en concreto, se apreciaban graves deficiencias en fachadas, zonas comunes, instalaciones eléctricas, instalaciones de fontanería, saneamiento y terrazas.

Nos llamó la atención, entre estas deficiencias, la falta de cabina de ascensor y maquinaria en los huecos destinados al efecto, en los que las puertas están abiertas para usar estos huecos como vertederos de basura, lo que además del problema de seguridad que conlleva para los vecinos, por el riesgo de accidentes, provoca situaciones de insalubridad. O, por ejemplo, que las zonas donde se encuentran los contadores de luz y agua sean de libre acceso, lo que había dado lugar, siempre según constaba en el informe, a que se realizaran enganches ilegales.

Por ello, tras admitir a trámite la queja, nos dirigimos al Director Gerente de EPSA interesando informe. En su respuesta, este nos indicaba que conocían la situación de conservación de la promoción y que, incluso en el propio informe del educador social, se hacía constar la "*baja conciencia cívica de los vecinos, junto con el deterioro que presentan los inmuebles y las calles debido no solo al paso del tiempo sino al mal uso por parte de los usuarios, han sido los principales causantes de la situación actual del grupo*".

Sin perjuicio de ello, EPSA, como propietaria de las viviendas y atendiendo a su especial problemática, había realizado diversas actuaciones de las que nos daba cuenta en su respuesta, y que trasladamos a los interesados.

Estos nos enviaron un escrito de alegaciones en el que, además de decirnos que muchas de las disfuncionalidades no eran debidas al mal uso de las instalaciones, sino a la ausencia de un mantenimiento adecuado, nos pedían nuestra intervención para que, al menos, se afrontaran dos actuaciones concretas:

"Acometida del suministro de agua potable de todos los edificios, cuya instalación eventual actualmente es externa, como consecuencia de la avería general que se produjo en diciembre de 2009 y cuyo costo fue asumido por el Ayuntamiento de Marbella a través de la empresa municipal de aguas AGUAGEST, tras cinco días sin suministro y que aún permanece así. En los últimos días la empresa adjudicataria del servicio municipal de Marbella ha dado, mediante un escrito que se adjunta, siete días de plazo para que se arregle dicha anomalía o cortará el suministro de agua potable por razones de higiene.

El grave problema de la acumulación de residuos fecales en los bajos de los bloques, como consecuencia de no haber acometido en su tiempo el arreglo de los bajantes rotos, problema que se viene agravando en los últimos años, lo cual está ocasionando problemas de salubridad, deterioro de la cimentación y emanación de metano".

Nos volvimos a dirigir a EPSA dando cuenta de estas alegaciones y, tras diversas actuaciones por nuestra parte, dimos por concluidas nuestra intervención cuando conocimos, finalmente, que EPSA estaba redactando los documentos técnicos necesarios para proceder a la declaración de obras de emergencia para la reparación de las actuaciones solicitadas por la asociación y que habían propuesto la gestión específica de acompañamiento de los vecinos, teniendo en cuenta el perfil de las familias que residían en el barrio, con objeto de implicar al máximo a los residentes para que velaran por el mantenimiento futuro de las instalaciones comunes y, en especial, de las redes de saneamiento.

Los objetivos de esta propuesta, enmarcada en la corresponsabilidad de EPSA como titular de las viviendas y de los inquilinos como beneficiarios de las mismas, se resumen en la mejora de la gestión administrativa y social de los bloques, y el seguimiento del desarrollo de las reparaciones, durante las obras y una vez finalizados los trabajos, para garantizar un buen mantenimiento de las instalaciones y corregir así la escasa conciencia cívica de los vecinos, causante en buena medida del deterioro que presentaba el barrio.

El interesado de la **queja 09/3455** solicitaba nuestra ayuda ante un problema que venía padeciendo desde hacía años en el bloque de viviendas en que reside en régimen de arrendamiento, propiedad de EPSA. De la documentación que nos aportaba el interesado se desprendía que las humedades que padecía su piso se debían a un problema de imper-

meabilización y revestimiento de la fachada del bloque, que ya había sido arreglada en varias ocasiones, pero el problema aún persistía, por lo que el interesado consideraba que estos arreglos habían sido deficientes.

Siempre según el interesado, EPSA se escudaba en que ya se había arreglado la fachada y que ahora le correspondía a la Comunidad de Propietarios, pero esta no existía y, además, en el mismo bloque existían propietarios y alquilados, por lo que consideraba que el arreglo correspondía a la propiedad del piso y no a él, que era arrendatario.

Tras admitir a trámite la queja nos dirigimos a EPSA, que nos decía en su respuesta que por parte de la empresa "*se han iniciado las gestiones pertinentes para convocar reunión de la Comunidad de Propietarios en los próximos días de este mes de mayo, siendo uno de los puntos a tratar la reparación de los mencionados desperfectos*". Del mismo modo, nos decían que EPSA aportaba la parte proporcional de la reparación que correspondía en función del número de viviendas de las que era propietaria, como miembros de la comunidad de propietarios.

Entendimos que no eran precisas nuevas actuaciones, por lo que dimos por concluidas las mismas cuando EPSA nos indicó que ya se había constituido la comunidad de propietarios, acordando que dado que las zonas a reparar eran en la que residían los vecinos en alquiler, sería EPSA la que se encargaría de acometer las reparaciones y concretar las actuaciones con la dirección de obras. La pintura de la fachada sí correspondía a todos los propietarios, una vez que concluyeran las obras de reparación.

Sin embargo, posteriormente se volvió a dirigir a nosotros el interesado para indicarnos que pese al tiempo transcurrido desde que se adoptó el acuerdo, las obras aún no habían comenzado, por lo que procedimos a reabrir la queja e interesamos un nuevo informe a EPSA.

En su nueva respuesta, EPSA nos informó, entre otras cuestiones, que en octubre de 2010 comenzaron las obras de ejecución de las reparaciones en la vivienda del interesado, aunque después tuvimos que volver a dirigirnos a esta empresa para que nos concretara la ejecución de las reparaciones. En su último informe, EPSA nos indicó, textualmente, lo siguiente:

"Para resolver los problemas de humedades planteados en la vivienda de D. ... se ha realizado ya la reparación de las fisuras que provocaban dichas humedades con bandas, quedando pendiente el pintado de los paramentos, ya que al tratarse de una pintura especial de caucho, los paramentos deben estar completamente secos, no siendo posible su pintado con las condiciones meteorológicas actuales. Una vez mejoren las condiciones climatológicas, se procederá al pintado de los paramentos de fachada afectados. Pero además, le informo que con fecha 21 de diciembre de 2010, D. ... formalizó en escritura pública la compraventa de la vivienda anteriormente mencionada".

Con ello entendimos que el problema estaba en vías de solución y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.2.4.3 Deficiencias constructivas

La **queja 10/2195** la presentó el presidente de una comunidad de propietarios de un edificio de viviendas protegidas de promoción privada, del municipio gaditano de Jerez de la Frontera, denunciando una serie de desperfectos del inmueble, tales como filtraciones de agua, o el incumplimiento de la normativa de seguridad del parque infantil existente en la promoción.

Tras admitir a trámite la queja y dado que la queja misma quedó concretada en que habían solicitado al Departamento de Licencias de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera la inspección de la zona de juegos de la comunidad a fin de comprobar el cumplimiento de la normativa aplicable y la regularidad de las licencias otorgadas en su día, así como que se expidiera certificado en el que se hiciera mención a dicho cumplimiento o incumplimiento, nos dirigimos a la citada Gerencia Municipal de Urbanismo.

En una primera respuesta, la Delegación Municipal de Urbanismo del citado Ayuntamiento nos comunicó que para el otorgamiento de las licencias urbanísticas se cumplía con el procedimiento establecido en la normativa vigente que resultara de aplicación, así como que la cuestión planteada por la comunidad de propietarios compareciente, no era objeto de licencia urbanística ni competencia de la Delegación de Urbanismo. En este caso, el Ayuntamiento no había contestado a la petición de informe presentada por la comunidad de propietarios. Por este motivo y de acuerdo con el contenido del artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LJRPAC), según el cual la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia. Ello, además, sin olvidar que el artículo 42.1 de este mismo cuerpo legal establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, por lo que entendimos que la respuesta expresa debía darse por la Gerencia a la comunidad de propietarios interesada, y no solo a esta Institución.

Por ello, formulamos a la Gerencia **Recordatorio** del deber legal de observar lo establecido en los preceptos antes mencionados, así como **Recomendación** para que dictara la respuesta expresa al escrito

presentado en la Delegación Municipal por la comunidad de propietarios interesada, y se le notificara al domicilio indicado, informando a esta Institución de que dicha respuesta se había dictado y notificado, adjuntándonos copia de la misma y de su recepción.

Como respuesta, la citada Delegación Municipal nos comunicó que, aceptando nuestra resolución, ya habían remitido su respuesta a la comunidad de propietarios, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque aconsejamos a los representantes de la comunidad de propietarios que se asesoran con un abogado en ejercicio sobre las distintas formas de defender sus derechos e intereses, así como, en su caso, sobre las acciones a ejercitar.

2.2.4.4 Retrasos en la construcción y entrega de viviendas protegidas

Abrimos de oficio la **queja 11/4218** cuando conocimos, a través de las noticias aparecidas en distintos medios de comunicación, que una promoción de 68 viviendas protegidas construidas en Jerez de la Frontera (Cádiz), pese a que las obras finalizaron en mayo de 2010, aún no había podido ser entregada a sus adjudicatarios al no haberse obtenido licencia de primera ocupación del Ayuntamiento, trámite previo para la calificación definitiva en la Consejería de Obras Públicas y Vivienda. La promoción en cuestión, de 68 viviendas protegidas para la integración social, se denominaba “Residencial Oriente” y estaba situada en la zona conocida como “Nazaret” de este municipio.

Tras dirigirnos a la Empresa Municipal de la Vivienda de Jerez de la Frontera (EMUVIJESA), dependiente del Ayuntamiento de esta ciudad, conocimos que la promoción no estaba dotada de la infraestructura necesaria que garantizaba el adecuado suministro eléctrico, lo que requería que, por parte de la Junta de Compensación del sector, se realizaran las obras necesarias en coordinación con la empresa suministradora de la energía eléctrica.

La compañía suministradora nos informó que la ejecución y legalización de estas instalaciones provisionales, según establecía la legislación vigente, correspondía a la Junta de Compensación de la U.E. 2 2K1 “Nazaret 2”, estando la empresa suministradora en aquellos momentos a la espera de que se les notificara la finalización de dichas instalaciones para proceder a su inspección y puesta en servicio.

Por ello y dado que resultaba factible dotar de suministro eléctrico provisional a estas viviendas, en tanto se ejecutaba el convenio de actuación al principio mencionado, nos dirigimos a la Delegación Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera para conocer si tenían constancia de esta posibilidad y si, al respecto, se había realizado alguna gestión con la Junta de Compensación a fin de que las viviendas pudieran obtener licencia de primera ocupación, ser calificadas definitivamente y entregadas a sus adjudicatarios.

También nos dirigimos, por segunda vez, a EMUVIJESA para conocer si esta empresa municipal era miembro de la Junta de Compensación y si, en tal sentido, tenían constancia de esta posibilidad, así como si se había realizado alguna gestión con la Junta de Compensación a fin de que las viviendas pudieran obtener licencia de primera ocupación, ser calificadas definitivamente y entregadas a sus adjudicatarios.

De la respuesta que recibimos de ambos organismos conocimos, en síntesis, que se estaban ejecutando las obras que posibilitaban la conexión provisional al suministro eléctrico de estas viviendas –que, al parecer, estarían en fase de terminación–, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque interesamos de EMUVIJESA que informara a los adjudicatarios de las viviendas –que eran los que estaban sufriendo las consecuencias del retraso en la entrega de las mismas– de las causas que habían provocado tal retraso, de las gestiones que se habían realizado y de la fecha en la que, previsiblemente, podría tener lugar la finalización de las obras necesarias, la concesión de la licencia de primera ocupación y, finalmente, la entrega de las viviendas.

En cuanto a la Delegación Municipal de Urbanismo, le sugerimos que, dentro de sus competencias y posibilidades, apremiaran en la medida de lo posible la agilización y finalización de las obras, pues eran ya muchos los meses de retraso acumulados en la entrega de las viviendas y, por tanto, los perjuicios causados a sus adjudicatarios.

2.2.5 MEDIDAS DE FOMENTO Y AYUDAS PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA

2.2.5.1 Ayudas a la adquisición de viviendas protegidas

Los interesados de la **queja 11/4008** nos exponían que con fecha de 14 de noviembre de 2008 suscribieron con EMUVIJESA contrato de promesa de venta de vivienda futura, en concreto de la vivienda sita en Residencial Dédalo, de Jerez de la Frontera (Cádiz). Según comentaban, sus circunstancias habían variado desde la fecha de firma del contrato, pues si en aquel momento ambos tenía empleo, en el momento de presentar la queja se encontraban sin trabajo, lo que había motivado que desde la entidad bancaria se les denegara la subrogación en el préstamo hipotecario concedido a EMUVIJESA para la promoción de las viviendas. Por ello, habían solicitado en esa empresa municipal la devolución de las cantidades entregadas desde la firma del contrato, sin que hasta el momento hubieran tenido respuesta.

En este sentido, según pudimos comprobar con la copia del contrato que adjuntaban a su queja, constaba en el mismo (estipulación novena, último párrafo) lo siguiente:

"Para la efectiva subrogación del comprador en el préstamo hipotecario concedido, deberá reunir las condiciones que la Entidad Crediticia exija a dichos fines, aportando los avalistas o garantías complementarias que aquella estime oportuno. En el supuesto de que no se pudiera subrogar por no cumplir las condiciones exigidas por la Entidad Crediticia, EMUVIJESA podrá resolver el contrato aplicando la penalidad reseñada en la estipulación duodécima".

Por su parte, la estipulación duodécima antes indicada, señalaba en su segundo inciso lo siguiente:

"Una vez firmado el contrato de compraventa el impago de alguno de los plazos establecidos o la renuncia a la vivienda conllevará la pérdida por parte del comprador de un 20% de las cantidades que debería haber abonado hasta el momento de la resolución."

Según afirmaban los interesados, su situación actual era complicada por lo que la devolución de las cantidades entregadas por la compra de la vivienda, les permitiría subsistir durante algún tiempo más, ya que estaban desempleados. Por este motivo, solicitaban la agilización de la devolución de las cantidades entregadas a cuenta, que esperaban desde el 16 de junio de 2011, fecha en la que presentaron un escrito en tal sentido, y cuya copia también nos remitieron.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos a EMUVIJESA, conocimos que se les había ofrecido ya explicación sobre la situación que se creó y que se había procedido, de manera excepcional, a entregarles cheque por la totalidad de las cantidades aportadas por la compra de la vivienda protegida cuya hipoteca les fue denegada, sin aplicación de penalización alguna. Con ello, entendimos que el problema se había solucionado, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

2.2.5.2 Ayudas a la rehabilitación de viviendas

En la **queja 09/5958**, el interesado nos indicaba que aún no se habían realizado las obras del programa de transformación de infravivienda incluidas en la 1.ª fase, con fecha 15 de septiembre de 2003, de la vivienda ubicada en el municipio granadino de Puebla de Don Fadrique. Hartos de esperar y después de mantener varias reuniones con el Alcalde, en el mes de abril entregó el proyecto de la obra a los trabajadores que serían los encargados de realizarla, pero a día de hoy aún no habían comenzado las obras.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique, este nos comunicó que en relación con el Programa de Infravivienda, el Ayuntamiento iba a proceder a reintegrar las cantidades recibidas "*toda vez que este Ayuntamiento no puede llevarlo a término al existir un gran desfase del coste de los proyectos en la fecha de concesión y los que en estos momentos costaría ejecutarlos, y las dificultades económicas que atraviesa esta Corporación*".

Con posterioridad al inicio de nuestras actuaciones en esta queja, recibimos la **queja 10/1292**, en la que la interesada nos relataba que dentro de este programa, también en Puebla de Don Fadrique, se aprobó la reforma de la vivienda de la que era propietaria; conocía que la cantidad que le correspondió había sido ya abonada por la Junta de Andalucía al Ayuntamiento, pero aún no habían comenzado las obras en su vivienda. Además, se daba la circunstancia que debido al mal estado de su vivienda, el Ayuntamiento la había realojado en una vivienda propiedad municipal –en la que llevaba ya más de ocho años–, pero recientemente había recibido una notificación en la que el Ayuntamiento le ordenaba que desalojara esta vivienda, por lo que se vería forzada a regresar a su vivienda, que se encontraba incluso en peores condiciones que cuando la desalojó.

Además, también recibimos la **queja 10/2336**, en la que una ONG que atendía a personas de etnia gitana, nos denunciaba esta misma situación en el citado municipio granadino. Estas dos quejas se acumularon a la que ya veníamos tramitando.

El Ayuntamiento nos informó de las distintas vicisitudes que habían afectado a la tramitación del proyecto e impedido su ejecución, por lo que nos dirigimos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Granada y al Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique. Una vez recibido estos informes, esta Institución trasladó al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique nuestra valoración sobre las actuaciones realizadas:

Las infraviviendas son edificaciones con uso residencial que no alcanzan las condiciones mínimas de calidad que permitan a sus residentes habitarlas de manera segura, digna y adecuada a sus necesidades familiares. Se da la circunstancia de que, habitualmente, los propietarios de infraviviendas son, lamentablemente, personas de escasas, cuando no nulas, posibilidades económicas. Por ello, el programa de transformación de infravivienda representa para la mayoría de estas personas la única solución posible para tener una vivienda digna y en las debidas condiciones de seguridad y habitabilidad, haciendo así efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada previsto en el artículo 47 CE.

A juicio de esta Defensoría, las circunstancias puestas de manifiesto a lo largo de la tramitación de la presente queja, evidencian el fracaso más absoluto en la gestión de un asunto de tanta trascendencia para un total de 30 familias del municipio. Por un lado, en lo que afecta a la gestión y aplicación de una subvención comprometida. Por otro, por la imposibilidad de que se haya dado solución a los problemas de 30 familias que no solo siguen con el mismo problema sino que lo verán, a buen seguro, agravado (si

no lo han visto ya), ya que la mayoría posiblemente no puede hacer frente a su deber de conservación de las edificaciones si no es con la ayuda del programa de transformación de infravivienda.

A esta Institución le preocupan situaciones como las que se dan en las quejas que nos ocupan. En primer lugar, por el hecho de que se haya tardado más de dos años en presentar los proyectos, circunstancia que, a tenor de lo informado, es una de las causas principales, cuando no la fundamental, del retraso sufrido en la ejecución del programa y, a la postre, en la devolución de la subvención que viene a ser el detonante de la no ejecución de las obras de transformación de infravivienda.

En segundo lugar, con el hecho de que desde el Ayuntamiento se haya ratificado, hasta en dos ocasiones, que se asumiría con recursos económicos propios el coste no subvencionado, para ahora desdecirse y alegar que no puede asumir tales costes con base en la difícil situación financiera que atraviesa, de cuya existencia no dudamos. Compromiso que, por otra parte, consta como estipulación sexta del convenio suscrito con fecha 13 de julio de 2001, además de la propia voluntad así manifestada por el Ayuntamiento en acuerdo de sus órganos colegiados.

Por último, por el hecho de que, a nuestro juicio, no se hayan sopesado otras alternativas viables técnica y legalmente para dar solución al problema planteado por el desfase en el presupuesto, valorando la posibilidad de modificar los proyectos rebajando el volumen de obra a ejecutar, siempre que las obras finalmente proyectadas dieran por resultado viviendas habitables, y contaran con la aceptación de los beneficiarios, tal y como nos informa la Delegación Provincial.

Del mismo modo, nos preocupa que, pese al tiempo transcurrido, se encuentren sin justificar, por un lado, 16.768,23 €, y 251.488,80 €, por otro; nos preocupa igualmente que se hayan contratado y abonado proyectos por valor de 46.277,98 €, que, a la vista de la situación actual, resultan inservibles para el fin para el que fueron contratados en 2003, presentados en 2005 y aprobados en 2006. Creemos, en este sentido, que resulta intolerable que no se hayan exigido las responsabilidades correspondientes por el retraso, más aún cuando es el propio Ayuntamiento quien solicita una ampliación de los plazos para presentar los proyectos por falta de tiempo del arquitecto contratado. Sin duda, supone la pérdida de dinero público por cuanto, de consumarse el reintegro de la subvención, se habrá gastado inútilmente en la redacción de proyectos inservibles.

Finalmente, no creemos razón suficiente, y por ello nos preocupa, que desde ese Ayuntamiento se nos responda con que "*Los motivos políticos y/o administrativos que motivaron su paralización desde 1998 a 2001 se desconocen ya que corresponden a otras legislaturas*".

Por todo lo anterior, no puede decirse que ese Ayuntamiento haya actuado, desde que se inició la tramitación del expediente de transformación de infravivienda, en términos de los artículos 103 de la Constitución, 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) y 6 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, confianza legítima y servicio a los ciudadanos, y que haya servido con objetividad los intereses de estos, especialmente los afectados por el programa de transformación de infravivienda, que han visto defraudadas sus expectativas al, finalmente, no ejecutarse dicho programa y ver cómo su problema no solo se ha solventado sino que no se ha agravado.

Del mismo modo, se desprende que esa Corporación Local va contra sus propios actos, al manifestar, insistimos, hasta en dos ocasiones, su voluntad de sufragar con recursos económicos propios el coste de las obras no subvencionado, y así adoptarlo en Pleno Municipal, desdiciéndose posteriormente al afirmar que se va a proceder al reintegro de la subvención concedida, "*al existir un gran desfase del coste de los proyectos en la fecha de concesión y los que en estos momentos costaría ejecutarlos, y las dificultades económicas que atraviesa esta Corporación*". Ello, sin duda, ha producido una quiebra en la confianza no solo de la ciudadanía, sino también, en el de la propia Administración autonómica.

Por otra parte, no debe olvidar esa entidad local, además del contenido de los artículos 3 CE, 3 LRJPAC y 6 LBRL, ya mencionados anteriormente, que el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 114 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, establecen que la gestión de las subvenciones se realizará de acuerdo con, entre otros, el principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.

Por todo lo anterior, formulamos al Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique **Recordatorio** del deber legal de ese Ayuntamiento de actuar de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia, confianza legítima y servicio a los ciudadanos y de servir con objetividad los intereses de estos, en virtud de lo dispuesto en los artículos 103 CE, 3 LRJPAC y 6 LBRL, así como de realizar la gestión de las subvenciones de acuerdo con, entre otros, el principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y del artículo 114 del Decreto Le-

gislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, a fin de canalizar todos los recursos públicos de que se dispone para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna reconocido en el artículo 47 CE.

También formulamos **Recomendación** para que, de ser aún posible, y previos los trámites que correspondieran, se estudiara y analizara en profundidad las posibilidades y alternativas para ejecutar las obras de conformidad con las propuestas de la Delegación Provincial en cuanto a la modificación de los proyectos, rebajando el volumen de obra a ejecutar, siempre que las obras finalmente proyectadas dieran por resultado viviendas habitables, y contaran con la aceptación de los beneficiarios, y que la modificación del proyecto fuera aprobada por la Delegación Provincial; y, teniendo en cuenta que, en todo caso, debían realizarse las obras correspondientes a 30 viviendas, pues la subvención otorgada es media por vivienda y en el supuesto de realizarse finalmente un número menor de viviendas, se procedería al recálculo de la subvención en función de las viviendas abordadas.

Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que, a la mayor brevedad posible y con carácter de urgencia previos trámites legales oportunos, se justificaran, para el caso de que se ejecutaran las obras, o se reintegraran, para el supuesto en que ello finalmente no fuera posible, los 16.768,23 € correspondientes al seguimiento social que se abonaron al Ayuntamiento, así como un primer pago que se hizo al mismo el 13 de febrero de 2007 por parte de la Administración autonómica, conforme a lo establecido en el último Convenio suscrito, por importe de 251.488,80 euros, informándose a esta Institución.

Por último, formulamos **Sugerencia** para que, en todo caso, fuera o no posible aún la ejecución total o parcial del proyecto, previos trámites oportunos, se valoraran por ese Ayuntamiento la posibilidad de exigir las responsabilidades oportunas por el retraso en el expediente y por el retraso en la redacción y presentación de los proyectos, de ser aún procedente, informándose al respecto a esta Institución. También formulamos **Sugerencia** para que, en todo caso, se dieran las instrucciones pertinentes y se adoptaran las medidas oportunas, tanto a nivel político, como a los responsables de la tramitación de los expedientes, a fin de que, bajo ningún concepto, volviera a darse una situación como la que se había puesto de manifiesto con ocasión de la tramitación de estas quejas.

Pues bien, en respuesta a nuestra resolución, el Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique nos respondió que "*queda enterado de las recomendaciones y sugerencias que se indican en su escrito, lamentando haber llegado a esta situación, ajena a la voluntad municipal, pero que por las circunstancias alegadas nos han llevado a no poder ejecutar los proyectos de rehabilitación en Infravivienda. El Ayuntamiento intentará, dentro de sus posibilidades, acogerse a otros programas que puedan dar solución a las necesidades de las personas afectadas*".

A la vista de que no se pronunciaba sobre ninguna de las cuestiones por las que le formulamos la resolución, entendimos que la misma no había sido aceptada, por lo que procedimos a incluir, en lo que respecta a este Ayuntamiento, la queja en el presente Informe Anual.

Por otro lado y tras diversos trámites, formulamos a la Directora General de Rehabilitación y Arquitectura **Recordatorio** del deber legal de observar los principios de actuación de la Administración, en especial del principio de servicio con objetividad a los intereses generales, de eficacia, de eficiencia en la actuación y de control de los resultados, de responsabilidad por la gestión pública, de buena administración, de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante de subvenciones, y de eficiencia en la utilización de los recursos públicos, previstos en los artículos 103 CE, 3 LRJPAC, 3 LAJA, 8 LGS y 114 del TRLGHP.

Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que, previos trámites legales que correspondieran, se dieran las instrucciones oportunas para iniciar el expediente de resolución del Convenio de Obras de fecha 21 de diciembre de 2006, en el que el Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique no había justificado la primera cantidad percibida por importe de 251.488,06€ en concepto de pago a cuenta para la ejecución y dirección de las obras, para posteriormente proceder al correspondiente expediente de reintegro, informándonos al respecto.

También formulamos **Recomendación** para que, previos trámites legales que correspondan, se dieran las instrucciones oportunas para el inicio de expediente de liquidación del convenio suscrito con el Ayuntamiento en fecha 13/07/01 para la redacción del programa de actuación, proyecto técnico y proyecto social y se procediera a la devolución del importe destinado a Seguimiento Social, informándonos al respecto.

Por último, formulamos **Sugerencia** para que, una vez tramitados los expedientes de resolución y liquidación de los convenios citados, y de reintegro de subvenciones, se valoraran, por parte de la Dirección General, las responsabilidades a que pudiera haber lugar, y en su caso, se depuraran, adoptándose las medidas que para ello resultaran necesarias, así como **Sugerencia** para que, como quiera que 30 familias de Puebla de Don Fadrique incluidas en el Programa de Transformación de Infravivienda, habían visto desvanecidas sus expectativas de transformar sus infraviviendas en vivien-

das dignas y adecuadas, se valoraran posibles soluciones alternativas en el marco del vigente Plan Concertado de Vivienda y Suelo o de cualquier otro programa de ayudas públicas que lo permita, en coordinación y colaboración con el Ayuntamiento de la localidad.

Como respuesta, la Dirección General citada nos informó que había dictado Resolución por la que se autoriza el inicio del expediente de resolución del convenio de ejecución de obra suscrito con el Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique el 21 de diciembre de 2006, y se había acordado la iniciación del procedimiento de reintegro de la cantidad abonada al citado Ayuntamiento en concepto de seguimiento social del convenio, por lo que entendimos que se había aceptado nuestra resolución, dando así por concluidas nuestras actuaciones, aunque indicamos a la Dirección General en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones que aunque no se pronunciaba al respecto, entendíamos que una vez tramitados estos expedientes, por parte de la Dirección General o por quien correspondiera, se valoraran las responsabilidades a que pudiera haber lugar y, en su caso, se depuraran, adoptándose las medidas que resultaran procedentes.

También en este apartado podemos incluir la **queja 10/1713**, en la que la interesada nos exponía, en nombre de su padre, que en el año 2008 presentaron en la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Huelva solicitud de ayuda para la adecuación funcional básica de viviendas, sin que hasta el momento de presentar la queja les hubieran notificado la resolución de su expediente.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos a la citada Delegación Provincial, esta nos indicó, textualmente, lo siguiente:

"A fecha de 3 de junio de 2010 hay 2.103 expedientes en propuesta de resolución, lo que significa que están a la espera de recibir dotación presupuestaria. El expediente de D.ª ... es el número .../2008 por lo que existe 408 registrados con anterioridad al suyo y que evidentemente también se encuentran a la espera de recibir la correspondiente dotación".

De lo anterior deducíamos que a los 2.103 expedientes en propuesta de resolución, entre los cuales se encontraban el de la reclamante y los 408 anteriores al suyo, no les había sido aún notificada la concesión de la subvención, por lo que no habían cobrado la ayuda. Además, ni el propio interesado ni esta Institución conocía, con las disponibilidades previstas en la convocatoria de ayudas, hasta que número de expedientes, de acuerdo con la prelación establecida, se iba a poder reconocer la concesión de la ayuda solicitada.

Por otro lado, nos preocupaba, dado el número de expedientes en situación de propuesta de resolución, que no se respetaran las previsiones del artículo 7.2 de la Orden de esa Consejería, de 16 junio de 2005, cuyo tenor literal es como sigue

«En el plazo máximo de tres meses desde la fecha de entrada de solicitud y tras someter en su caso, a fiscalización previa el correspondiente expediente de gasto, el órgano competente dictará y notificará a la persona solicitante la resolución sobre la concesión o no de la subvención, en los términos establecidos en el artículo 13.2 del Reglamento por el que se regulan los procedimientos para la concesión de subvenciones ... Caso de no haberse notificado la resolución expresa de concesión en el referido plazo de tres meses, se entenderá la solicitud desestimada, en virtud de lo establecido en el artículo 31.4 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre».

Por ello, interesamos un nuevo informe para conocer, en síntesis, la cuantía de las disponibilidades existentes para atender las solicitudes de subvenciones destinadas a la adecuación funcional básica de viviendas, el número de orden de expedientes que con la disponibilidad aprobada se podía atender entre los 2.103 expedientes pendientes de resolución y la cuantía de la disponibilidad que sería necesaria para atender la totalidad de los 2.103 expedientes en situación de propuesta de resolución. Asimismo, también queríamos conocer –dado que era previsible que con las disponibilidades presupuestarias no se pudieran atender todos los expedientes– si se iban dictar las oportunas resoluciones para notificar a los interesados la no concesión de las ayudas solicitadas y, en todo caso, de las dilaciones producidas en la tramitación de estas solicitudes.

Una vez que recibimos la respuesta de la Delegación Provincial, trasladamos a esta nuestras consideraciones pues compartíamos, lógicamente, la necesidad de que existiera disponibilidad presupuestaria como exigencia previa a la adopción de la resolución que procediera y, por tanto, la necesidad de someter a fiscalización previa los preceptos de la resolución. Asimismo, compartíamos, como no podía ser de otra forma, los efectos que provoca, en términos de silencio, la no resolución de los expedientes en el plazo establecido por la norma de tres meses.

Ahora bien, lo que a esta Institución le preocupaba era que, como consecuencia de las disfuncionalidades que se producen en el ámbito de la Administración Pública, derivadas, unas veces, de la tardanza en generar y estar disponible el crédito necesario para afrontar los compromisos de pago para afrontar la concesión de estas ayudas, y, en otras, de la admisión de un número de solicitudes muy superior al crédito existente, se provocara un retraso estructural en el tiempo de resolución de los expedientes, que tuviera las siguientes consecuencias:

a) El ciudadano queda en una situación, que se prolonga en el tiempo y en la que desconoce si van a otorgarle o no la subvención y en qué plazo se le ingresaría.

b) Si se atiene a la normativa de aplicación, puede entender, o presumir, que la subvención le ha sido denegada por el plazo transcurrido, cuando lo más habitual es que, finalmente, la reciba, ya que en la mayoría de los casos la propuesta de resolución está incluso redactada (pendiente solo de fiscalización previa). En otro caso, si se ha agotado el crédito presupuestario, en bastantes ocasiones puede ocurrir que el ciudadano desconozca, si el expediente va a ser archivado al haberse superado el límite presupuestario, o si va a quedar pendiente de una nueva convocatoria de ayudas en la que tendría prioridad respecto de los nuevos solicitantes de estas. En fin, pensamos que se está creando una situación de indeterminación en los solicitantes de estas ayudas, que lejos de conseguir el objetivo previsto en la norma, muchas veces perjudica los intereses de estos ciudadanos por la incidencia que todo ello posee en los planes de su economía familiar o personal, lo que puede tener como consecuencia que no puedan afrontar los gastos comprometidos.

c) La figura del silencio administrativo está contemplada como una garantía para la ciudadanía que, presuntamente, en el caso del silencio negativo, puede ejecutar sus acciones en defensa de sus derechos ante los Tribunales. Pero en modo alguno puede ser utilizado para exonerar fácticamente a la Administración de cumplir una obligación, como es la de resolver en tiempo y forma las solicitudes presentadas por la ciudadanía.

En el caso que nos ocupa, ni se cumple el plazo de 3 meses previsto en la Orden de 16 de junio de 2005, ni se resuelve expresamente dentro de este plazo, como exige la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por todo ello, formulamos al Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Huelva **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los artículos 103.1 de la Constitución y 3 de la Ley 30/1992, en cuanto a la necesidad de actuar con eficacia y eficiencia, así como de observar el cumplimiento de los plazos de la Orden de 16 de junio de 2005.

Asimismo, también formulábamos **Recomendación** con objeto de que se realizaran cuantas gestiones fueran necesarias ante los órganos que correspondiera a fin de hacerles llegar el grave problema que se había generado y, en consecuencia, que se agilizaran los trámites necesarios para que se generara el crédito para asumir el pago de estas subvenciones. También formulamos **Recomendación** para que, respecto de todos los expedientes que contaran con propuesta de resolución favorable, se comunicara a los interesados este hecho, informándoles de que se estaba pendiente de trámite de fiscalización previa al no existir, en aquel momento, disponibilidad presupuestaria. Ello con la finalidad de que, al menos, conocieran la situación en la que se encontraban sus expedientes, generándoles la necesaria seguridad jurídica sobre las solicitudes que se presentaron en su día.

Asimismo, respecto de los expedientes cuya ayuda no iba a poder ser abonada con cargo a la última convocatoria de ayudas al exceder el límite presupuestario previsto, se debía comunicar, a los solicitantes, esta circunstancia y las previsiones de la Administración al respecto.

De la respuesta que nos remitió la Delegación se deducía que esta aceptaba la primera Recomendación efectuada en nuestra resolución, relativa a que se realizaran cuantas gestiones fueran necesarias ante los órganos que correspondiera a fin de hacerles llegar el grave problema que se había generado en cuanto a las ayudas de adecuación funcional básica de vivienda y, en consecuencia, que se agilizaran los trámites necesarios para que se generara el crédito para asumir el pago de estas subvenciones.

No obstante, en lo que respecta a nuestra segunda Recomendación, se discrepaba de su contenido, no aceptando por tanto la misma, aunque trasladamos a la Delegación que, a nuestro juicio, lo que generaba inseguridad jurídica es no informar a los ciudadanos pese al tiempo transcurrido desde su solicitud, formalmente y por escrito, de cuál es la situación de su expediente, pues no saben si atenerse a las reglas del silencio administrativo, utilizando los recursos establecidos al efecto en legislación de procedimiento, o por el contrario deben esperar indefinidamente sin saber cuál es la causa del silencio, a que la actividad administrativa les notifique la resolución favorable o la denegación.

Más aún, precisamente el hecho de que la mayoría de afectados sean personas mayores, exige de la Administración reforzar los mecanismos informativos y los vínculos para con los administrados, evitando así que estos ciudadanos y ciudadanas se encuentren en una situación de absoluto desconocimiento y de no saber qué hacer. Lo contrario sería, a nuestro parecer, obviar los principios generales por los que se rigen las Administraciones Públicas, entre los que se encuentran, por lo que aquí interesa, los de confianza legítima, buena fe y transparencia con los ciudadanos, mencionados en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, o el principio de buena administración del artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en el que se incluye el de proximidad a la ciudadanía y el de obtener información veraz.

Por otra parte, nos decían "*respecto de los expedientes cuya ayuda no va a poder ser abonada con cargo a la última convocatoria de ayudas al exceder*

el límite presupuestario previsto, se les deberá comunicar esta circunstancia y las previsiones de la Administración al respecto", no se trataba de ayudas sujetas a convocatoria y que las previsiones de la Administración al respecto en el actual momento presupuestario pasaban por la existencia de un crédito que se generaba de manera difícilmente previsible para las Delegaciones Provinciales.

En relación con esta observación, consideramos que las circunstancias mencionadas no debían ser impedimento para informar a los administrados de cuál era la situación de su expediente y de los motivos por los que estaba en tal situación, colocándoles de lo contrario en una situación de indefinición.

Como caso singular nos encontramos la **queja 10/5517**, en la que la interesada nos exponía su precaria situación, ya que la vivienda que constituye su domicilio tenía la consideración de infravivienda, siendo incluida en el "*Proyecto de Reforma y Rehabilitación de Vivienda*" de 1993, tramitado al amparo de los Decretos 213/1985 y 213/1988 que, al parecer, nunca llegó a ejecutarse.

El Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) nos remitió un informe social muy completo sobre la familia de la reclamante, analizado el cual consideramos que la situación sociofamiliar que se nos trasladaba no era precaria, sino dramática. En este sentido, el propio informe social se expresaba, en cuanto a la situación socioeconómica, en los siguientes términos:

"La unidad familiar se halla en una situación económica de precariedad, caracterizada por una ausencia de ingresos o una escasez de los mismos que les hace vivir en la marginación. Cuando existen los ingresos, son habitualmente escasos, insuficientes e inconstantes. (...) La fuente de ingresos de 426 €/ para 5 personas, supone una renta per cápita de 2,84 € al mes (6 meses que se agota en febrero de 2011)".

A su vez, en lo que afectaba a la cuestión de la vivienda, la situación no era menos dramática, pues, continuaba el informe social:

"En la visita cursada por esta trabajadora *social, en el mes de septiembre, observó como la vivienda se hallaba en muy mal estado general, encontrándose todo el mobiliario almacenado y desmontado en 2 habitaciones, por temor a que el derrumbe del techo les deje sin muebles, quedando libre para el uso de los 5 miembros solo la cocina de 3x2 metros y el salón de 3x3 metros.*

Resultando que mientras que ha hecho buen tiempo han dormido distribuyendo los colchones todas las noches entre la azotea y el salón, y ahora con las primeras lluvias duermen en 1 colchón en el salón y en el sofá las mismas 5 personas, sobre las que caen restos de caliche, tierra mientras que malduermen, con temor a que se desplome el techo, que está abombado, a las picaduras de bichos, a las mordeduras de las ratas o de las serpientes ciegas, y a las picaduras de insectos y arañas. Además no tienen termo y en el cuarto de baño, se desprenden los azulejos y solo se tiene en pie el lavabo, ya que la bañera no desagua porque al parecer las ratas han roído parte de las tuberías y se sale el agua, por lo que lavan en un barreño y tiran el agua a la calle (sus necesidades las hacen en un cubo).

Las condiciones de la vivienda resultan insalubres, y paupérrimas, al tener todas las instalaciones en aparente mal estado, con gran presencia de humedad y filtraciones, haciendo pensar en posibles daños estructurales, a ello se une la antigüedad de la construcción, el hacinamiento, la mala climatización, la presencia de plagas y la ausencia de ventanas, de termo y un cuadro eléctrico con signos de humedad.

Dado que en opinión de la trabajadora social que emite el informe, la vivienda podría requerir su clausura, y el realojo urgente de la unidad familiar... en tanto se acomete la Ejecución de la Transformación del Proyecto de Infravivienda que está pendiente, ... se emitió un informe en septiembre, dirigido al Delegado de Vivienda para que los peritos designados a tal fin, visitasen de nuevo el inmueble y revalorasen la peligrosidad y así en función de la situación de la situación y de las necesidades presentes, se bajaren las opciones posibles existentes entre los intervinientes, para la determinación de la medida viable para el realojo de urgencia familiar".

Tras informarnos de los distintos motivos por los que no se había ejecutado el convenio firmado en su momento con EPSA, en el marco del cual se habría resuelto esta situación, así como de las distintas alternativas que se estaban barajando, interesamos un nuevo informe. En este sentido, finalmente, el Ayuntamiento nos decía que le habían adjudicado una vivienda en alquiler de forma provisional, a la que se había trasladado los útiles y enseres que consideraron necesarios –todo ello con ayuda de vehículos y personal del Ayuntamiento–, así como que se les había incluido en el Servicio Municipal de Ayuda a Domicilio, con objeto de facilitarles comida. La nueva vivienda, de 90 m.², está muy próxima a un centro educativo y de salud, comercios, paradas de autobús, parques infantiles y biblioteca central, era una antigua casa de maestros, con tres dormitorios y cuarto de baño.

Tras ello, habían comprobado la buena disposición de los miembros de la unidad familiar a colaborar con los Servicios Sociales. Por ello, entendimos que el problema por el que acudió a nosotros la unidad familiar estaba en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por último, podemos citar, solo a título de ejemplo pues hay muchos más, diversos supuestos en los que quedó patente la falta de disponibilidad presupuestaria para la ejecución de obras acogidas al programa autonómico de rehabilitación de edificios.

Así, la **queja 11/4603** la presentó el presidente de una comunidad de propietarios de un inmueble de Almería exponiéndonos que, en septiembre de 2009, la comunidad inició el procedimiento de subvención para la rehabilitación del edificio con objeto de sustituir el ascensor del mismo por otro nuevo, al amparo del programa autonómico de rehabilitación de edificios. Tras algunos requerimientos para que se subsanara la documentación presentada, finalmente esta se completó con fecha de febrero de 2011. Desde entonces, se habían interesado por el estado del expediente, siéndole comunicado telefónicamente que no había disponibilidad presupuestaria.

En su respuesta, la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Almería no decía, textualmente, lo siguiente:

"1. Durante el presente año 2011 no se ha podido conceder ninguna Calificación correspondiente al programa de Rehabilitación de Edificios de Viviendas, contenido en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, por carecer este programa de disponibilidad presupuestaria. Asimismo, la información que se nos transmite desde la Dirección General de Rehabilitación y Arquitectura de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda es que para el ejercicio 2012 tampoco está previsto que se dote presupuestariamente este programa.

2. Ante dicha circunstancia de nula disponibilidad presupuestaria, esta Delegación Provincial, de manera coordinada con la citada Dirección General y las otras siete Delegaciones Provinciales de la referida Consejería, decidió suspender la tramitación administrativa de los expedientes pendientes de calificar, ante la incertidumbre motivada por esta situación de no saber si se podrá o no, en un futuro, disponer de presupuesto para este programa, y evitar gastos innecesarios (proyectos, licencias, tasas, etc.) a las Comunidades de Propietarios afectadas.

3. La suspensión en la tramitación ha supuesto, no solo que no se haya calificado ningún expediente, sino que tampoco se haya dictado resolución de denegación (por falta de disponibilidad presupuestaria), al no haber recibido confirmación oficial de la citada Dirección General sobre la posibilidad de disponer en futuros ejercicios económicos de dotación presupuestaria para este programa".

A la vista de la inexistencia de disponibilidad presupuestaria, no podíamos continuar con nuestras actuaciones pero, en el momento de dar por concluidas las mismas, trasladamos a la Delegación Provincial que compartíamos la preocupación de los vecinos afectados y el malestar generado por estas circunstancias, más aún cuando desde la propia Delegación Provincial se nos indicaba que en la misma situación –pendientes de ser requeridos únicamente de la presentación del proyecto y de la licencia de obras– había un total de 73 expedientes, mientras que son 95 expedientes los que se encontraban tramitados completamente, únicamente a la espera de que hubiera disponibilidad presupuestaria.

Adicionalmente, trasladamos a los interesados que la sujeción a disponibilidad presupuestaria previa de estas subvenciones, tal y como lo establece su normativa reguladora, excluye que cualquier paralización o ralentización de los expedientes por este motivo, constituya en sí una irregularidad administrativa que podamos supervisar. Por tanto, aunque comprendíamos que hubiesen visto defraudada su expectativa de contar con la subvención en un plazo de tiempo razonable para poder acometer la sustitución del ascensor, por las razones expuestas en el informe de la Delegación Provincial, no considerábamos justificado llevar a cabo actuaciones adicionales.

Ahora bien, sí hemos querido dejar constancia en este Informe de este hecho, pues creemos que no es de recibo que se anuncien y convoquen públicamente unas ayudas que generan expectativas en la ciudadanía y que, después de originar gastos y tiempo perdido, en la práctica no se pongan en marcha, sin que se informe de todo ello a la ciudadanía.

En el mismo sentido tramitamos, sin resultado positivo, la **queja 11/996**, en este caso de un edificio sito en la ciudad de Córdoba, cuya comunidad de propietarios solicitó ayuda para la rehabilitación singular del edificio en junio de 2007, y que después de tener, incluso, la licencia de obras según las instrucciones de EPSA, se encontraban con que EPSA les había dicho que no había dinero para afrontar las obras.

2.2.5.3 Ayudas al alquiler de viviendas

2.2.5.3.1 Ayudas a los propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler a través de las Agencias de Fomento de Alquiler

Respecto de la falta de resolución a las solicitudes de subvención que otorgaba la Consejería de Obras Públicas y Vivienda destinadas a los propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler a través de las Agencias de Fomento de Alquiler, hemos tramitado varias quejas sobre esta cuestión. Entre todas ellas, podemos destacar cuatro, tramitadas con la Delegación Provincial de esta Consejería en Sevilla, debido a la resolución que formulamos a la misma.

En la primera de ellas, la **queja 10/6205**, el interesado nos indicaba que puso en alquiler una vivienda de su propiedad a través de una Agencia de Fomento del Alquiler, solicitando posteriormente la subvención de 6.000 euros que, dos años y dos meses después, seguía sin recibir, sin que ni siquiera le hubieran notificado la resolución.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos a la Delegación Provincial citada, esta nos respondió que el expediente estaba, en aquellos momentos, en tramitación, aunque nos indicaba que este tipo de subvenciones estaba, en aquel momento, suspendidas por

falta de dotación presupuestaria, aunque, continuaba la Delegación Provincial, "*Sin perjuicio de ello, las solicitudes pendientes de resolución continúan gestionándose y resolviéndose conforme a lo establecido en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 y los planes estatales, con el objetivo de que las que cumplan los requisitos exigidos puedan proponerse para su aprobación definitiva en el momento en que vuelva a existir partida económica. En ese caso, se respetará de forma escrupulosa el orden de incoación de las solicitudes recibidas*".

En similares términos se dirigieron a nosotros los interesados de la **queja 10/6552** (en la que el interesado nos decía que presentó su solicitud el 9 de enero de 2009 y aún no sabía cuando podría recibir la subvención), la **queja 11/9** (la interesada presentó la solicitud en noviembre de 2008 a través de una agencia de fomento del alquiler, y desde entonces no había vuelto a tener noticias de su solicitud) y la **queja 11/98** (que presentó la solicitud en septiembre de 2008), en las que también la Delegación Provincial, cuando interesamos el preceptivo informe, nos respondió en el mismo sentido que la queja citada más arriba.

En todos estos casos trasladamos a la Delegada Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla que ya en el ejercicio anterior habíamos tramitado de oficio la **queja 10/2487** (citada en nuestro Informe Anual al Parlamento de Andalucía del año 2010, dentro de esta misma sección, apartado 2.2.5.3.1. Ayudas a los propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler), en la que manifestábamos que se había generado un clima de desconfianza generalizada y sorpresa entre el colectivo de ciudadanos y ciudadanas que había presentado solicitudes de subvención como la que nos ocupa y que se había encontrado con que la causa de denegación no era otra (y sigue siendo) que la falta de presupuesto. Todo ello, con el agravante de que, una vez firmados los contratos, se habían encontrado con el problema de que no iban a recibir la subvención prevista por los motivos mencionados y se defraudaba claramente las expectativas de recibir el incentivo económico creado para esta finalidad.

Sin perjuicio de que las ayudas estuvieran limitadas por las disponibilidades presupuestarias, y que una vez transcurrido el plazo del que dispone la administración para resolver, se había de entender la desestimación presunta, por lo que cabía interponer potestativamente recurso administrativo de reposición, no debe olvidarse lo dispuesto en el artículo 42.1 LRJPAC, en cuya virtud:

«La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación».

Por tanto, podría darse el supuesto de que se reconociera la ayuda a solicitudes posteriores a otras que ya habían sido expresamente denegadas por el reiterado motivo de falta de disponibilidad presupuestaria, por lo que más bien parecía una ironía que se nos dijera que "*se respetará de forma escrupulosa el orden de incoación de las solicitudes recibidas*".

Ello no obstante, instamos a la Delegación Provincial a que, si consideraba que aún cabía la posibilidad real y cierta de que hubiera disponibilidad presupuestaria más adelante para resolver favorablemente las solicitudes de estas ayudas que aún están pendientes, y poder así abonar la subvención, lo más conveniente para esta Institución era comunicar por escrito esta información a los solicitantes, haciendo especial mención a cuál era la causa (falta de disponibilidad presupuestaria) de que hasta aquel momento no se les hubiera notificado la resolución, así como que dicha causa fuera igualmente un condicionante para resolver su petición a futuro, pues se desconocía si se iba a contar con nueva disponibilidad presupuestaria para resolver las solicitudes pendientes reconociendo las ayudas.

En cualquier caso, creemos que lo que no se puede es prolongar en el tiempo una situación de indefinición del ciudadano, a la expectativa de las disponibilidades presupuestarias y con la ayuda ya expresamente derogada en los planes de vivienda.

En este sentido, la falta de información al ciudadano solicitante de estas ayudas, le deja en una situación de incertidumbre más de dos años después de que presentara su solicitud de subvención, e incluso cabría calificarla de indefensión, pues sabe que cumple los requisitos, pero no sabe si algún día se dispondrá de presupuesto suficiente para abonarle la ayuda. Lo único cierto es que se encuentra en una situación absoluta de desconocimiento, sin que le notifiquen absolutamente nada sobre su solicitud, quebrantándose así los más elementales principios de buena fe y confianza legítima. Asimismo, debía tenerse en cuenta lo siguiente:

– Que la ayuda solicitada, prevista para propietarios de viviendas libres desocupadas cedidas en alquiler, fueron suprimidas por la disposición derogatoria única del vigente Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por Real Decreto 2066/2008, de 8 de diciembre, publicado en el *BOE* núm. 309, de 24 de diciembre de 2008, que no incluyó entre sus programas este tipo de ayudas.
– Que fruto de esa derogación en la normativa estatal, el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 (Decreto 395/2008, de 24 de junio), fue modificado por el Decreto 266/2009, de 9 de junio, en el sentido de suprimir la ayuda para propietarios de viviendas libres desocupadas cedidas en alquiler.
– Que los objetivos conveniados en relación con esta ayuda entre la Junta de Andalucía y el entonces Ministerio de Vivienda para los períodos 2005-2008

y 2008-2009, fueron ampliamente superados con las resoluciones otorgadas.

– Que, adicionalmente, durante el tiempo que estuvieron vigentes las ayudas para propietarios de viviendas libres desocupadas cedidas en alquiler, habían estado siempre sujetas a las disponibilidades presupuestarias, y que, en aquellos momentos, no existía tal disponibilidad para atender su pago, motivo de que la solicitud del promotor de la queja no hubiera sido resuelta y, por tanto, no se le hubiera concedido la ayuda.

Por todo ello, formulamos a la Delegada Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla **Recordatorio** del deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que fuera su forma de iniciación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 LRJPAC, resolviendo, en consecuencia, lo que procediera en el expediente de subvención iniciado por el promotor de la queja.

Ello no obstante, decíamos que si dicha Delegación Provincial considerara que existe la posibilidad real y cierta de que las ayudas que nos ocupan, pese a haber sido ya expresamente derogadas de los Planes de Vivienda vigentes (estatal y autonómico), y pese a haberse agotado e incluso superado el presupuesto disponible y los objetivos conveniados con la Administración estatal, pudieran ser objeto de nueva dotación presupuestaria para atender las solicitudes pendientes, formulamos **Sugerencia** a fin de que:

a) Que, bajo su responsabilidad, informara formalmente y por escrito a los solicitantes de que el motivo de no haber resuelto su solicitud de subvención (denegándola por falta de disponibilidad presupuestaria), obedece a que confía que se van a dotar nuevas partidas presupuestarias para atender las solicitudes aún no resueltas, si bien se desconoce, aun en este supuesto de nuevas dotaciones presupuestarias, si serían suficientes para atender a todas las solicitudes pendientes.

b) Que, en todo caso, se informara a los interesados formalmente y por escrito de que, dado el tiempo transcurrido desde que se iniciara el procedimiento, podía entender desestimada por silencio administrativo su solicitud, indicándole en tal caso desde qué momento se ha producido la desestimación presunta, los recursos que podría ejercitar, plazos con los que cuenta para ello y ante qué organismos presentarlos, indicando igualmente el sentido del silencio administrativo.

Única forma a nuestro entender, por un lado, de trasladar a los interesados ante la situación en la que se encuentra su expediente y las expectativas que tiene de que sea resuelto de forma favorable para sus intereses; y, por otro lado, de ofrecerle argumentos para que pueda decidir si esperar un plazo de tiempo prudencial a esta eventual disponibilidad presupuestaria o, por el contrario, si entender desestimada ya su solicitud por efecto del silencio administrativo, ejercitando, si así lo considerara oportuno, los recursos que en derecho correspondan.

A todas estas resoluciones que dirigimos, la Delegación nos contestó, en síntesis, que habían superado con creces los objetivos iniciales previstos en el capítulo de ayudas a los propietarios de viviendas libres interesados en cederlas en régimen de alquiler y aunque asumían la contrariedad que la suspensión de estas por criterios presupuestarios hubiera podido provocar entre los solicitantes pendientes de resolución, no debía empañar la positiva repercusión para los ciudadanos que habían resultado beneficiarios del programa. Por ello, discrepaban de que la decisión hubiera creado "*un clima de desconfianza*" generalizado.

Respecto al Recordatorio, la Delegación había resuelto por encima de los objetivos iniciales, expediente por expediente y tenía la intención de resolverlos todos los que se hubieran presentado adecuada y conforme a la convocatoria, notificándose expresamente todos los que el motivo era distinto a la falta de disponibilidad presupuestaria. En este caso, es decir cuando el motivo fuera la no disponibilidad de partida económica, asumiendo nuestra resolución, iban también a resolverlos expresamente, notificando la resolución, a fin de que se abriera la vía legal del recurso correspondiente. También habían recogido nuestra sugerencia de que no debía darse el supuesto de que se reconociera la ayuda a solicitudes posteriores a otras que ya habían sido expresamente denegadas por este motivo.

Entendimos, por tanto, que en la cuestión concreta planteada por los interesados en las quejas mencionadas, la falta de resolución a las solicitudes presentadas, la Delegación se comprometía a resolver todas las solicitudes pendientes.

Además, aclarábamos que la obligación incluida de resolver y notificar, nada tenía que ver con el hecho de que "*esta Delegación ha resuelto por encima de los objetivos iniciales*", puesto esto es algo que afecta al destino de los recursos públicos a un fin más allá de la cantidad inicialmente prevista. Es decir, lo que ha ocurrido es, simplemente, que la demanda de ayudas ha sido superior a las partidas presupuestarias existentes y de las que se han dotado posteriormente, pero ello no tiene nada que ver con la exigencia legal de que en cada caso se dicte la resolución expresa que resulte procedente.

En el caso de la **queja 10/6402**, tramitada por los mismos motivos que los anteriores, fue la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Huelva la que no asumió la **Sugerencia** formulada por esta Institución para que dictara la resolución que procediera. Es más, nos decía que "*En cuanto a si esta Delegación considera si existe la posibilidad real y cierta de resolver favorablemente las ayudas que nos ocupan, en la confianza de que*

se van a dotar nuevas partidas presupuestarias a tal efecto, estamos a lo que se nos indique desde nuestra Dirección General y lo único que podemos aseverar es que le mantenemos puntualmente informado del devenir de la situación".

En relación con esta cuestión, tuvimos que indicarle que, a nuestro juicio, la actuación de esa Delegación Provincial no parecía ajustada a los principios de buena fe, transparencia, confianza legítima y buena administración que predican la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, de acuerdo con los antecedentes que obraban en el expediente de queja, pues se nos decía que no se había denegado la solicitud, pero tampoco se podía resolver favorablemente hasta el momento en que se tuviera disponible el crédito e intervenido el pago. Es decir, se generaba una expectativa, una situación de incertidumbre, una esperanza de cobro de la ayuda a un solicitante, como el promotor de la presente queja, que presentó su solicitud de subvención con fecha 2 de enero de 2009. Sin embargo, tenemos constancia, por la información recibida de otras quejas, que la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Huelva había resuelto otras solicitudes, presentadas mucho antes que la del promotor de esta queja, denegando expresamente la ayuda a propietarios de viviendas libres por falta de disponibilidad presupuestaria.

En concreto, teníamos constancia, por ejemplo, de la resolución denegatoria por el motivo indicado de una solicitud presentada con fecha 25 de noviembre de 2008 por el interesado, que también acudió en queja a esta Institución. Cabe preguntar, por tanto, a la Delegación Provincial de Huelva si, en el caso de este interesado, tampoco procedía denegar ni resolver favorablemente hasta el momento en que se tuviera disponible el crédito e intervenido el pago. Sin embargo, se resolvió expresamente denegándole la ayuda por falta de disponibilidad presupuestaria, lo que, en puridad, no constituía irregularidad administrativa puesto que estas subvenciones habían estado siempre sujetas a las disponibilidades presupuestarias, y así se lo trasladamos al interesado. Por consiguiente, no tendría sentido alguno, en la hipótesis de nuevos créditos para pagar esta ayuda, que se le reconociera y abonara a quien había presentado su solicitud tiempo después que a quien ya se le había denegado por falta de presupuesto.

Es por eso que consideramos que la Delegación Provincial de Huelva, variando su criterio en base a unos argumentos cuya probabilidad de acontecer, a nuestro modo de ver, era reducida, daba lugar a expectativas que, siendo realistas, a nuestro juicio, eran absolutamente infundadas, más aún habiéndose derogado expresamente la ayuda tanto en el Plan estatal como en el Plan Concertado, y sobre todo teniendo en cuenta que el presupuesto no solo fue agotado, sino que hubo de implementarse con aportaciones propias de la Junta de Andalucía, aumentándolo. Con todo, incluso para la hipótesis de que se dotaran nuevas partidas presupuestarias, se estaría discriminando a quien ya se le había denegado la ayuda por falta de disponibilidad presupuestaria, salvo que tuviera carácter retroactivo, y se dotara con este carácter.

Además, si se generasen nuevas ayudas, no habría certeza alguna de que con el importe de estas fueran a cubrirse las solicitudes pendientes y, en su caso, cuántas de estas, además de que, por otro lado, tendría poco sentido que tales ayudas se pusieran en marcha de nuevo, sin que los propietarios que decidieran poner sus viviendas en alquiler conocieran que antes de poder recibirlas, habría que atender las solicitudes pendientes correspondientes a programas anteriores. En fin, solo cabía concluir que se había dado lugar a una situación lamentable que situaba a los administrados confiados en la bondad de este programa de ayudas en una indeterminación permanente, incompatible con la seguridad jurídica que debe estar presente en toda relación entre administración y administrado.

Ello no obstante, en términos generales, no pudimos considerar aceptada nuestra Resolución, por cuanto, a tenor de la respuesta a la misma, solo nos quedaba deducir que no se iba a proceder a resolver expresamente la solicitud de subvención del promotor de la queja que estamos comentando, con base en la reiterada suspensión de la subvención –cuando lo cierto era que estaba expresamente derogada- y pese a las evidencias que poníamos de manifiesto, al haberse denegado expresamente por esa misma Delegación Provincial de Huelva, solicitudes de la misma ayuda, presentadas con anterioridad, en base a la falta de disponibilidad presupuestaria.

Dado que habíamos tramitado, desde finales de 2009, un importante número de quejas relativas a las ayudas de propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler a través de Agencias de Fomento del Alquiler y la disparidad de criterios que habíamos observado en la gestión de las mismas por parte de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, abrimos de oficio la **queja 11/985**, con objeto de trasladar nuestras consideraciones a la Consejera.

En ella, dábamos cuenta, ampliamente, de diversas quejas tramitadas por esta Institución por este motivo y de su resultado, muy ampliamente y que no podemos resumir aquí, dejando constancia de las graves disfuncionalidades en las que habían incurrido, con motivo de la tramitación de los expedientes de queja, las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

Terminábamos formulando a la Consejera de Obras Públicas y Vivienda **Recomendación** para que se recordara a todas las Delegaciones Provinciales de la Consejería el deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que fuera su forma de iniciación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 LRJPAC, resolviendo, en consecuencia, lo que procediera en los expedientes de ayuda a propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler que estuvieran aún pendientes.

También formulamos **Recomendación** para que, no obstante lo anterior, si la Consejería consideraba que existía la posibilidad real y cierta de que las ayudas que nos ocupan, pese a haber sido ya expresamente derogadas de los Planes de Vivienda vigentes (estatal y autonómico), y pese a haberse agotado e incluso superado el presupuesto disponible y los objetivos conveniados con la Administración estatal, pudieran ser objeto de nueva dotación presupuestaria para atender las solicitudes pendientes, debería bajo su responsabilidad comunicar a todas las Delegaciones Provinciales:

1. Que se informara formalmente y por escrito a los solicitantes de que el motivo de no haber resuelto su solicitud de subvención (denegándola por falta de disponibilidad presupuestaria), obedecía a la confianza que se iban a dotar nuevas partidas presupuestarias para atender las solicitudes aún no resueltas, si bien se desconocía, aún en este supuesto de nuevas dotaciones presupuestarias, si serían suficientes para atender a todas las solicitudes pendientes.

2. Que se informara a los solicitantes pendientes de resolver, formalmente y por escrito de que, dado el tiempo transcurrido desde que se inició el procedimiento, podían entender desestimada por silencio administrativo las solicitudes, indicándoles, en tal caso, desde qué momento se había producido la desestimación presunta, los recursos que podrían ejercitar, plazos con los que contaban para ello y ante qué organismos presentarlos, indicando igualmente el sentido del silencio administrativo.

3. Que, en caso contrario y de acuerdo con el Recordatorio formulado, se optara por resolver expresamente todas las solicitudes pendientes, sin más dilación y con carácter de urgencia, denegando las ayudas por falta de disponibilidad presupuestaria, evitando así generar expectativas infundadas.

Única forma a nuestro entender, por un lado, de trasladar a los solicitantes de esta ayuda la situación en la que se encontraba su expediente y las expectativas que tenía de que fuera resuelto de forma favorable para sus intereses; y, por otro lado, de ofrecerle argumentos para que pudiera decidir si esperar un plazo de tiempo prudencial a esta eventual disponibilidad presupuestaria o, por el contrario, si entender desestimada ya su solicitud por efecto del silencio administrativo, ejercitando, si así lo considerara oportuno los recursos que en Derecho correspondan.

La respuesta nos llegó a través de la Dirección General de Vivienda de esta Consejería, que nos decía, textualmente, lo siguiente:

"Atendido a sus recomendaciones anteriores que nos fueron trasladadas en virtud de la queja de oficio 10/2487, el pasado mes de abril se dieron instrucciones a todas las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda a fin de que se procedieran a la resolución de las mencionadas solicitudes, bien denegándolas por falta de presupuesto o bien inadmitiéndolas por presentación extemporánea, según fuera la fecha de presentación de las mismas.

En sus consideraciones, se pone de manifiesto que dos de estas Delegaciones Provinciales, Huelva y Sevilla, durante el mes de enero de 2011 no procedieron de acuerdo a esta línea de actuación; sin embargo, es de señalar que las instrucciones que se formularon desde esta Dirección General fueron dadas tres meses más tarde, por lo que los ejemplos dados no suponen ningún cambio de criterio respecto a dichas instrucciones, por ser anteriores.

Por último, aclararles que efectivamente no va a volver a existir ninguna dotación presupuestaria para atender a las ayudas que nos ocupan, por no estar consideradas en la normativa vigente y por haberse financiado ya la totalidad de los objetivos que para las mismas fueron establecidos durante todos los años de su existencia y que esta circunstancia en la actualidad es conocida por todas nuestras Delegaciones Provinciales."

A la vista de cuanto antecede, entendimos que nuestra Resolución había sido aceptada, aunque a lo largo del ejercicio, y pese a las instrucciones de que hablaba la Directora General, nos hemos encontrado con varias solicitudes de estas ayudas que no habían sido resueltas, admitiendo a trámite las quejas a los efectos de requerir su resolución expresa.

2.2.5.3.2 Ayudas a los inquilinos de viviendas en alquiler

El interesado de la **queja 10/2933** nos indicaba que en noviembre de 2008 celebró contrato de alquiler, siéndole tramitado por la agencia de fomento del alquiler la subvención para el pago de la renta, sin que desde entonces hubiera recibido respuesta alguna.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos a EPSA, esta nos informó que revisado el expediente administrativo objeto de la queja, el interesado formalizó contrato de arrendamiento de la vivienda el día 2 de noviembre de 2008, presentando con fecha 17 de febrero de 2009 solicitud de subvención a las personas inquilinas de viviendas. En febrero de 2011 se le había requerido determinada documentación respec-

to del ejercicio 2007. En la declaración presentada no constaba el ejercicio fiscal al que correspondían los ingresos especificados. Al presentar el interesado toda la documentación, le había sido reconocida la subvención solicitada, y esperaban abonársela en breve tiempo a la cuenta que había designado el interesado.

A la vista de esta respuesta, entendimos que se había aceptado la pretensión del interesado, aunque en el momento de archivar el expediente de queja, comunicamos al Director Gerente de EPSA que no nos parecía admisible en el modelo de Administración efectiva configurado por Constitución Española, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y por la propia Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, un retraso como el sufrido por el reclamante, pues si bien su solicitud era de fecha 17 de febrero de 2009, no había sido hasta el 25 de febrero de 2011 (dos años y ocho días después) cuando se le había requerido para que subsanara la documentación, efectuándose el pago a partir del mes de marzo de 2011 y que con el retraso puesto de manifiesto, solo cabía afirmar que la ayuda quedaba absolutamente desvirtuada y, además, se colocaba en situación de seria dificultad a quien confiaba en el abono a tiempo, o al menos con un retraso prudencial, de la ayuda concedida para afrontar el pago de las mensualidades del alquiler.

También tuvo una solución favorable a las pretensiones de la interesada la **queja 10/6074**, en la que nos exponía que alquiló, con la intermediación de la Empresa Municipal de la Vivienda de Jerez, S.A. (EMUVIJESA), una vivienda, solicitando posteriormente la subvención a inquilinos de vivienda libres para el abono de la renta mensual. Esta solicitud tuvo entrada en la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Cádiz en julio de 2008, pero dos años y seis meses después aún no había recibido la resolución del expediente.

En este caso, EPSA nos comunicó que en enero de 2011 se había resuelto la solicitud de la interesada, pues se le había requerido determinada documentación, y en breves fechas iba a recibir el abono de la subvención atrasada.

En este caso, como ya hemos dicho anteriormente, trasladamos a EPSA que el retraso sufrido en el expediente nos parecía muy grave, pues con el retraso producido quedaba en entredicho la finalidad de la subvención, que no es otra que ayudar al subvencionado en el abono de la renta mensual del alquiler, pero no más de dos años después, momento en que quizás el afectado se había visto obligado a resolver el alquiler por no poder afrontarlo por sí solo, o bien había pasado serias dificultades, como así nos han trasladado decenas de reclamantes.

También la interesada de la **queja 11/1180** consiguió su pretensión, pues después de solicitar la subvención a personas inquilinas de viviendas no protegidas, no había recibido respuesta alguna. Tras nuestra intermediación, conocimos, a través de EPSA, que se le había requerido determinada documentación pues de la que entregó en su momento no se acreditaba de manera suficiente el grupo de especial protección al que se acogía, como familia monoparental, para la solicitud de estas ayudas, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque también en este caso tuvimos que significar a EPSA, con ocasión de la tramitación de otras muchas quejas por retrasos en expedientes de subvención de ayudas a inquilinos, que no era tolerable un retraso como el sufrido por la reclamante, pues si bien su solicitud es de fecha 28 de diciembre de 2009, no había sido hasta el 19 de julio de 2011 cuando se le había requerido para que subsanara la documentación.

2.2.6 OTRAS CUESTIONES

2.2.6.1 Retraso en facilitar una certificación sobre la residencia en una vivienda protegida

La interesada de la **queja 09/4460** acudió a la Institución con objeto de que el Ayuntamiento de Villaverde del Río (Sevilla) le facilitara la documentación, que llevaba solicitando desde 2004. Esta consistía en que se le facilitara un documento actualizado mediante el que se acreditara la adjudicación por el citado Ayuntamiento de la vivienda que venía ocupando, sin que hasta el momento de presentar la queja hubiera recibido respuesta alguna al respecto, lo cual, siempre según la interesada, le estaba ocasionando un grave problema pues le era necesaria para otros trámites. Junto con su queja la compareciente acompañaba la copia de varios escritos, unos dirigidos al Ayuntamiento y otros recibidos, de los que se desprendía que el Pleno del Ayuntamiento acordó la desafectación de un grupo de antiguas viviendas de maestros y la adjudicación de las mismas a las familias que estaban ocupándolas en aquel momento, entre ellas la de la interesada, en cuya posesión se las mantendría hasta la definitiva adjudicación, una vez terminado el proceso de desafectación.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Villaverde del Río, su Alcaldesa-Presidenta nos comunicó, de forma textual, lo siguiente:

"La imposibilidad por parte de esta Alcaldía para poder contestar a sus cuestiones, debido a que el expediente en cuestión se encuentra depositado en guardia y custodia en el departamento de Secretaría, y a pesar de que esta alcaldía le ha reiterado en varias ocasiones a que se proceda a emitir comunicación al respecto para así dejar concluso el expediente al que hace referencia, sin que hasta la fecha haya procedido a lo solicitado, es por lo que le insto

para que en próximas ocasiones se dirija a la Secretaria de esta Administración".

Nos dirigimos, por tanto, a la Secretaria Municipal que nos remitió copia compulsada de la documentación existente en el expediente de la interesada de desafectación de las viviendas y posterior enajenación de las mismas, junto con otras integrantes del patrimonio municipal. En este sentido, la Secretaria General del Ayuntamiento nos informó que el procedimiento no había finalizado, encontrándose pendiente de la tasación de los bienes de que se trataba para proceder a su enajenación.

Por ello, volvimos a interesar nuevo informe para conocer las causas del retraso en el expediente en cuestión (más de 7 años), así como sobre una cuestión largamente formulada en la tramitación de esta queja y que seguía sin responderse: si la adjudicación a la reclamante de la vivienda en cuestión se podía considerar ya como definitiva, toda vez que, como ya se ha mencionado, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, adoptado al punto tercero del orden del día de la sesión de fecha 16 de octubre de 2009, se accediera a lo solicitado por la reclamante, esto es, a expedir un documento que acredite que ella y su grupo familiar eran adjudicatarios de la vivienda en la que se encontraban empadronados desde el 9 de mayo de 2003.

Finalmente y después de varias actuaciones con el Ayuntamiento de Villaverde del Río, fue la propia interesada la que se puso en contacto con la Institución para comunicarnos que, tras el cambio de equipo municipal, ya había recibido la documentación que solicitaba, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.3 Obras Públicas y Transportes

2.3.1 Obras Públicas

2.3.1.1 Deficiencias en carreteras y caminos públicos

El interesado de la **queja 08/4819** se dirigió a esta Institución con objeto de que se impulsara la eliminación de, en términos del reclamante, un "*punto negro*" donde se habían producido distintos accidentes en la carretera que une Gor (Granada) con el anejo de Los Balcones, carretera que era de titularidad municipal.

Tras admitir a trámite la queja, nos dirigimos tanto al Ayuntamiento de Gor como a la Diputación Provincial de Granada. De ambos conocimos que se había incluido como preferente la actuación sobre el camino Los Balcones en la convocatoria de subvenciones de la Consejería de Agricultura y Pesca. La Diputación Provincial de Granada, tras la solicitud de asistencia técnica del Ayuntamiento, había enviado personal técnico para tomar los datos de campo necesarios y realizar el proyecto solicitado por el Ayuntamiento, pero una vez comenzada la redacción del mismo, en conversación telefónica mantenida con el Alcalde, se les comunicó que había un proyecto redactado por otro técnico y que desistieran, por tanto, de su redacción.

Para disponer de esta información tuvimos que remitir una **Sugerencia** a ambos organismos en el sentido de que los dos, de manera coordinada y en los términos que se consideraran oportunos, adoptaran las medidas imprescindibles para dotar de la debida seguridad vial a la calle o carril-camino del Anejo de Los Balcones, al menos en los tramos en los que el interesado –de acuerdo con unas fotografías que nos envió– consideraba patente la situación de riesgo.

Como quiera que se generó una situación de cierto bloqueo, ya que después de solicitar el Ayuntamiento la asistencia técnica de la Diputación, desistía el propio Ayuntamiento del proyecto redactado por esta, y dado que tampoco habíamos recibido confirmación del Ayuntamiento de que hubiera recibido respuesta de la Consejería de Agricultura y Pesca sobre la subvención que habían solicitado para el arreglo de este tramo, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Gor **Recomendación** para que, a la vista de la peligrosidad de que adolecía el carril-camino del anejo "Los Balcones", dentro del término municipal de Gor, puesta de manifiesto a lo largo de la tramitación del presente expediente, se ejecutaran las previsiones del proyecto técnico redactado al efecto a cuyo fin podría, o bien utilizarse la subvención solicitada a la Consejería de Agricultura y Pesca, en caso de resultar esta concedida o bien dotarse de la correspondiente partida presupuestaria en los próximos presupuestos municipales. Ello, salvo que hubiera motivos de índole técnico, no expresados hasta ahora, que desaconsejaran ejecutar el proyecto redactado.

Como respuesta a nuestra resolución, el Ayuntamiento nos comunicó que ya habían recibido escrito de la Consejería de Agricultura y Pesca sobre la subvención que había solicitado para el arreglo de distintos carriles y caminos del término municipal, que excluía el arreglo del tramo comprendido entre Rambla Valdequin y Balcones y continuaba el Ayuntamiento de forma textual "*ya que no necesita ninguna actuación. Que el arreglo del camino supone pavimentación, si corresponde, del mismo, pero no incluye medidas de Seguridad Vial. Que actualmente no existe presupuesto para la realización de esta actuación, pero que se tendrá en cuenta para la confección del nuevo presupuesto*".

Por ello, consideramos que se había aceptado nuestra resolución por cuanto el Ayuntamiento indicaba que en el próximo ejercicio se afrontaría el problema, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque si bien trasladamos nuestra preocupación por que las vías, sean del tipo que sean y por las que circulan vehículos y personas,

guarden las adecuadas medidas de seguridad con objeto de no poner en peligro la integridad física de peatones y usuarios de vehículos y con el fin último de prevenir desgracias personales que puedan evitarse con la adopción de medidas de seguridad.

La **queja 11/327** la presentó el matrimonio propietario de un cortijo sito en el término municipal de Villanueva del Rosario (Málaga), utilizado como alojamiento de hostelería "*en la modalidad de Casa Rural de alojamiento compartido, reconocida por la Consejería de Turismo*" y reconocida por la Diputación Provincial de Málaga con el distintivo "*Singularidad Turística*".

Desde hacía años venían solicitando –como presidentes de una asociación vecinal de la zona de El Bosque– al Ayuntamiento de Villanueva del Rosario el adecentamiento y mantenimiento de los viales de acceso a esta zona y, en segundo lugar, presentaban la queja ante "*la falta de espacios para el reciclado de productos residuales*". Finalmente, manifestaban que "*por dejadez en sus funciones de las personas u organismos que correspondan, la construcción ilegal de viviendas que sorprendentemente adquieren los permisos para acceder al agua de los depósitos municipales, lo que está produciendo en los últimos años una escasez de un recurso básico, no realizándose mejoras o impidiendo el crecimiento indiscriminado y fuera de ordenación de un espacio rural no urbanizable*".

En relación con las cuestiones planteadas en la queja y con objeto de concretar al máximo los motivos de presentación de la misma, trasladamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villanueva del Rosario nuestra posición al respecto:

1. En lo que concierne al mantenimiento del vial, esa Alcaldía nos decía en su informe que estaba "*buscando financiación para proceder al asfaltado del mismo y que probablemente se practique durante el ejercicio 2011*". Sobre esta cuestión, interesamos nos informe acerca de si existía financiación para asfaltar este vial.

2. Respecto de la cuestión relativa a los contenedores, el interesado considera que hay espacio suficiente para colocar contenedores de "*productos para reciclar*". El problema que tienen es que hasta que no se coloquen estos, se ven obligados a desplazarse a contenedores situados entre 8 y 13 kms. de distancia de la vivienda.

3. Respecto de las construcciones ilegales, aunque el Ayuntamiento nos señala que carece de medios personales y materiales para restablecer la legalidad, el interesado cree que no se está actuando adecuadamente por parte municipal. De hecho, se pregunta en su escrito si hay algún expediente sancionador incoado con motivo de estas actuaciones.

Sobre esta cuestión, esta Institución se vio obligada a recordar que, con independencia de la colaboración que se puede solicitar de la Diputación Provincial con esta finalidad, la Alcaldía-Presidencia, si tiene conocimiento de que se están ejecutando obras sin licencia en suelo no urbanizable, debe poner los hechos en conocimiento de la Autoridad Judicial competente si la ejecución de tales obras conllevan presuntamente la comisión de un delito.

4. Por otro lado, el interesado nos envió copia de las denuncias de deficiencias existentes en la zona, de las que dimos traslado al Ayuntamiento.

Por todo ello, formulamos a la citada autoridad **Recomendación** con objeto de que se impulsaran las medidas necesarias para llevar a cabo el asfaltado del vial a que se refería la queja y la subsanación de las deficiencias, singularmente aquellas que pudieran conllevar un riesgo importante para personas y bienes, que fueron puestas en conocimiento del Ayuntamiento en distintas fechas por el interesado. Asimismo, que se estudiara la posibilidad de colocar algún contenedor para la finalidad solicitada por el interesado en un lugar próximo al planteado por el mismo. También recomendamos que se adoptaran las medidas que sean procedentes en orden a hacer respetar la legalidad urbanística en el municipio y si tiene conocimiento de que alguna de las actuaciones pudieran ser presuntamente calificadas como delitos contra la ordenación del territorio, lo ponga en conocimiento de la autoridad judicial correspondiente.

En este caso y a pesar de nuestras actuaciones posteriores, no obtuvimos respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villanueva del Rosario a esta resolución, por lo que tuvimos que incluir la queja en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

Abrimos de oficio la **queja 11/3937** cuando tuvimos conocimiento, a través de los medios de comunicación, de dos accidentes de tráfico acaecidos en la Carretera Nacional IV en las proximidades del municipio de Los Palacios y Villafranca (Sevilla), durante los pasados días 31 de julio y 2 de agosto de 2011.

Como consecuencia de ello, se han registrado un total de 5 victimas mortales y 8 personas heridas, provocando una gran inquietud entre los vecinos de la población antes citada y, en general, entre los usuarios de la citada vía comunicación.

Sin perjuicio de las necesarias diligencias para determinar las causas que han podido provocar estos accidentes, lo cierto es que han venido a reavivar la reiterada petición que, desde 2001, se viene formulando por los responsables municipales de la zona en cuanto a la necesidad de acometer las obras de desdoble de esta carretera y de que, hasta que ello no ocurra, se elimine el peaje que grava el uso de la Autopista entre Sevilla y Cádiz.

Y ello, por cuanto estiman que este tramo se ha convertido en un autentico punto negro debido a la accidentalidad registrada durante los últimos años, a

lo que se añade que es usado por multitud de vehículos de gran tonelaje que buscan ahorrarse el pago del peaje de la autopista. Ello origina que los vecinos de Los Palacios que, en gran número, se desplazan hasta Sevilla y otros municipios, se vean obligados a discurrir por la misma, con la inquietud que estos accidentes vienen causando.

A la vista de todo ello, consideramos oportuno abrir la queja de oficio dado que se trataba de un problema que afecta a un importante número de ciudadanos residentes en esta Comunidad Autónoma o que transitan en sus vehículos por la zona, por lo que nos dirigimos a la Dirección General de Tráfico para que, en vía de colaboración, nos indicara si se habían realizado informes acerca de la siniestralidad registrada en este tramo de carretera nacional y si los mismos habían concluido la necesidad de abordar medidas de desdoble de dicho tramo o de mejora de su señalización viaria para reducir en lo posible los accidentes en la zona.

En la respuesta que nos remitió la citada Dirección General de Tráfico, se nos decía, entre cuestiones, que en los últimos tres años se habían elaborado cinco informes sobre mejoras de seguridad vial afectantes a esta zona que, tras ser trasladados al Ministerio de Fomento como titular de esta carretera, dieron lugar a la ejecución de las medidas sugeridas. Se aclaraba que estos informes suponían el estudio de la vía en su estado actual y contemplaban las mejoras a realizar.

Se alude a que, con las mejoras acometidas, se habían solucionado los problemas detectados, sin perjuicio de comentar en uno de los informes de que se tenía conocimiento de la propuesta de duplicación del tramo afectado, cuestión contenida en la planificación global de las infraestructuras del transporte, ajena a las competencias de esa Dirección General.

Se trata esta duplicación de la vía de una demanda de los municipios de la zona cuya posible acogida favorable, al parecer, se está estudiando por parte del Ministerio de Fomento, aunque en todo caso y sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción judicial, se descarta que las causas de los recientes accidentes en la zona sean debidas al deficiente estado o inadecuada señalización.

Así las cosas, entendimos que no eran precisas nuevas actuaciones por nuestra parte, esperando que, mediante el constante seguimiento de la seguridad vial en este tramo con la realización de los informes de mejoras de la misma que se estimen precisos y, en su caso, con la duplicación de la vía en este tramo, en el futuro se puedan evitar o reducir accidentes que, como los del pasado verano, provocaron la inquietud de los vecinos de los municipios cercanos, por lo que agradecimos, en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones, a la Dirección General la información que nos había remitido y procedimos a archivar nuestras actuaciones.

2.3.1.2 Deficiencias en barrios y otros núcleos de población

En la **queja 09/5622**, la interesada nos denunciaba las diversas deficiencias que sufría la urbanización Nueva Línea, que había evidenciado tanto al Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz), como a la promotora de la misma. De las deficiencias, la más importante para ella era la mala ejecución de la red de saneamiento que, debido a un desnivel del acerado –que también era otro problema que habían denunciado- provocaba que los garajes subterráneos se inundaran de aguas fecales, con el problema que suponía por infecciones e insectos en la zona.

Tras admitir a trámite la queja y después de varias actuaciones con el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción, este, aunque nos remitía diversa documentación, no nos aclaraba si iba a requerir a la promotora a que reparara las deficiencias existentes, y que el Ayuntamiento achacaba a un problema de insuficiente acometida en la urbanización.

Finalmente y después de varios informes, entendimos que el Ayuntamiento consideraba que la sustitución y mantenimiento de las acometidas domiciliarias eran competencias de la comunidad de vecinos, añadiendo que, en ningún caso, el Ayuntamiento tenía competencias para actuar en dichas acometidas.

Esta Institución discrepaba de la posición del Ayuntamiento, por lo que formulamos al Concejal Delegado de Infraestructuras del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 9.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, así como los artículos 51 y 155 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y **Recomendación** de que, por parte de los servicios técnicos municipales se verificara el estado de estas cometidas y, en el supuesto de que, efectivamente, se confirmara que pueden suponer un problema de salubridad, se ordenara, al amparo de la normativa citada, a la comunidad de propietarios responsable la oportuna reparación de este problema.

Por otra parte, en cuanto a la deficiente situación de acerado, solicitamos que nos indicaran si se tiene previsto incluir en el próximo presupuesto municipal consignación presupuestaria para su reparación o, de no ser así, que nos expusieran las razones por las que ello no se estimaba procedente.

Sin embargo y a pesar de todas nuestras actuaciones posteriores, no recibimos respuesta de la citada autoridad, por lo que tuvimos que proceder, tras elevar todas las actuaciones al Alcalde-Presidente y continuar sin contestación, a incluir en el presente Informe Anual esta queja, haciendo constar esta falta de respuesta de la Corporación Local.

En la **queja 10/3763**, la interesada nos denunciaba que, a su juicio, el Ayuntamiento de La Puerta de

Segura (Jaén) y una entidad comercial que estaba realizando las obras habían incumplido el acuerdo que firmó el citado Ayuntamiento con su padre por las obras de prolongación de la calle Travesía de los Reyes Católicos de este municipio. Siempre según la interesada, su padre, propietario de una finca, fue requerido por el Ayuntamiento para que autorizara la prolongación de la citada calle en una longitud aproximada de 32 metros, para lo que debía ceder una parte del terreno de la finca. Su padre firmó el documento que detallaba la cesión.

Sin embargo, las obras nunca llegaron a efectuarse conforme al compromiso adquirido. Además, la interesada también solicitaba que, de acuerdo con lo ya aprobado por el Ayuntamiento, se procediera a pintar la zona reservada para aparcamiento de personas discapacitadas en la calle donde residían sus padres, así como que se evitara la ocupación abusiva de las aceras por los veladores de los bares que impedían, en muchos casos, discurrir por las mismas, obligando principalmente a las personas discapacitadas a circular por el viario con el consiguiente peligro de atropello.

De la respuesta del Ayuntamiento se desprendía que, respecto de las distintas deficiencias e inejecuciones denunciadas, discrepaba de algunas valoraciones o justificaba el por qué no se habían ejecutado. Tras valorar la abundante información que nos remitió el Ayuntamiento, esta Institución trasladó a su Alcalde-Presidente nuestras consideraciones:

En cuanto a la colocación de las baldosas en las aceras de la urbanización, entendíamos que si nos encontrábamos ante una calle abierta al uso público y donde se encuentran viviendas habitadas, lo procedente era que el acerado dispusiera de continuidad para que los residentes pudieran transitar normalmente por el mismo. Es verdad que con ocasión de la construcción de nuevas edificaciones en las parcelas resultantes de la ulterior reparcelación, el acerado podría dañarse, pero lo que usualmente se dispone a la hora de conceder la preceptiva licencia, es que los solicitantes afronten la reparación de los daños producidos en la vía pública con motivo de la ejecución de tales obras.

Respecto de las vallas de cerramiento, en el acuerdo se disponía que el cerramiento se efectuaría con unas determinadas características y colocación de sendas puertas, con una anchura mínima de 2 metros y medio.

Por último y respecto del pintado de la acera, la interesada nos decía, en marzo de 2011, que el mismo seguía sin ejecutarse, a pesar de que su realización se aprobó en agosto de 2009.

Por todo ello, formulamos a la citada autoridad **Sugerencia** de que se procediera a dotar de baldosas a la calle en cuestión para permitir su uso adecuado y seguro sin perjuicio de que si, con ocasión de construcción de nuevas edificaciones en las parcelas resultantes de la ulterior reparcelación, se causan daños al acerado, se dispusiera, a la hora de conceder las preceptivas licencias de obras que los solicitantes afronten la reparación de los daños producidos en la vía pública con motivo de la ejecución de las obras para las que hubieran obtenido licencia. Igualmente, que se requiera a la entidad promotora que ejecutara, en el caso que no lo hubiera hecho así, el cerramiento de las fincas resultantes con observancia de las características recogidas en el acuerdo alcanzado en su día entre las partes, es decir con malla electrosoldada de 2 metros de altura de doble torsión y colocación de sendas puertas de acceso con una anchura mínima de 2 metros y medio. Y por último, que sin nuevas dilaciones se procediera al pintado de amarillo del acerado en el domicilio del afectado.

A pesar de todas nuestras actuaciones posteriores, no recibimos respuesta alguna del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Puerta de Segura a esta resolución, por lo que, finalmente, tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando esta falta de respuesta de la Corporación Local que presidía, con lo que dimos por concluidas nuestra actuaciones.

Abrimos de oficio la **queja 11/2552** cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que los vecinos de la plaza de La Serrana, en Huelva, estaban cansados de tener que vigilar a sus hijos y nietos con especial atención cuando salían a jugar a la plaza, mientras el resto del barrio goza de espacios públicos reformados. Llevaban años denunciando que el lugar estaba en ruinas. Las losas estaban rotas, algunas se levantaban al pisar con el consiguiente peligro que ello conllevaba para pequeños y mayores, las paredes, muros y bancos estaban completamente tomados por los 'grafiteros' aficionados que se han dedicado en los últimos años a hacer garabatos en cualquier espacio libre sin que los servicios municipales lo limpien o eviten que ello ocurra. Los alcorques han levantado completamente el suelo, rompiendo el pavimento que está completamente resquebrajado desde hacía años.

En vez de mejorar, los vecinos denunciaban que la situación había ido a peor ya que el Ayuntamiento eliminó hacía años la única zona de juego infantil de la que podían disfrutar los pequeños del lugar. En vez del arenal de juegos, columpios y canasta de baloncesto de antaño, ahora solo existían superficies vacías pavimentadas con cemento y piedras donde aún se conservaban los anclajes de los columpios y el poste de la canasta sin aro ni red, lo que lo hacía aún más peligroso. Lo cierto era que el deterioro provocado por el paso del tiempo, la mala actuación municipal y la falta de mantenimiento del lugar habían hecho de esta antigua zona infantil el lugar más estropeado de la plaza, siempre según las noticias a

las que esta Institución tuvo acceso. Y para completar su nefasto estado, las ratas y las cucarachas también campaban por la plaza a sus anchas, sin que a esto se le hubiera puesto remedio para preservar la seguridad y la salud de los usuarios y vecinos de la zona.

Tras diferentes actuaciones después de abrir la queja de oficio, la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Huelva nos comunicó que se habían dirigido al Departamento de Infraestructuras del Ayuntamiento para que procedieran a subsanar las deficiencias de la plaza. Ya en la última respuesta que recibimos de la Gerencia, nos decía que en agosto, los servicios técnicos municipales hicieron una actuación de repaso de la plaza, reparándose hundimientos, escalones, sustitución de bordillos, solería y jardineras. Además se eliminaron las barreras arquitectónicas mediante la construcción de rampas en distintos puntos de acceso de la referida plaza.

No obstante y dado que en una visita en días pasados se observó que la zona presentaba un deterioro del pavimento –losas rotas, sueltas, etc.–, iban a proceder a reparar las mismas. También habían observado que una canalización de gas presentaba hundimientos por lo que se había ordenado a la empresa concesionaria la reparación de la misma. Con ello, entendimos que el problema estaba en vías de solución y, por tanto, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También por las informaciones que nos llegaron a través de los medios de comunicación abrimos de oficio la **queja 11/4183**, dirigiéndonos al Ayuntamiento de Sevilla pues conocimos que el carril bici de Sevilla, que presta servicios a decenas de miles de ciudadanos, presenta, en muchos puntos bastantes deficiencias fácilmente verificables y que han dado origen, incluso, a distintas noticias en los medios de comunicación.

Así, en uno de estos medios se mencionaban, entre otras, las siguientes deficiencias "*Grietas en mitad del carril, árboles cuyas raíces levantan el pavimento, vallas con salientes peligrosos, plantas que invaden parte del vial, bordillos demasiado elevados, alcantarillas hundidas, bolardos, semáforos y otros obstáculos en mitad de la vía y una suciedad que aumenta cada día hasta constituir un peligro*".

El Ayuntamiento nos comunicó, a través de la Gerencia Municipal de Urbanismo, que en junio de 2009, se contrató la conservación y mantenimiento de las vías ciclistas por parte del Ayuntamiento, con una dotación presupuestaria de 300.000 euros anuales. Desde entonces, se han venido realizado diversos trabajos de conservación y mantenimiento encomendados por el Servicio Observatorio de Sostenibilidad Urbanística, de la Gerencia Municipal de Urbanismo hasta que, tras la desaparición de este Observatorio, dichas funciones han asignadas al Servicio de Proyectos y Obras de la Gerencia. Actualmente el estado de conservación de la red, de más de 120 km. de longitud, se puede calificar de aceptable, fruto de continuos trabajos de conservación y mantenimiento, aunque, debido a su extensión, en algunos puntos puede que sea necesario realizar pequeñas reparaciones o mejoras. Estas intervenciones se encargan por las propias inspecciones de la red o por quejas y denuncias de los usuarios y de la ciudadanía en general.

Con ello, entendimos que el problema estaba en vías de solución y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El interesado de la **queja 09/2165** nos exponía que en julio de 2008 presentó ante el Ayuntamiento de La Algaba (Sevilla) escrito demandando diversa información relativa a las diferentes reservas de vía pública, con acera pintada de amarillo, de una calle concreta de dicho municipio. Añadía que, a pesar del tiempo transcurrido, el Ayuntamiento no había dado respuesta alguna a su escrito, por lo que no disponía de la información solicitada.

En este caso y tras admitir a trámite la queja, la Institución interesó que se diera una respuesta expresa a la solicitud de información del interesado, pero tras diversas actuaciones no recibimos respuesta del citado Ayuntamiento, por lo que tuvimos que formular a su Alcalde-Presidente **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del artículo 19.1 de nuestra Ley reguladora, que obliga a todos los poderes públicos de la Comunidad Autónoma a auxiliar a esta Institución en sus investigaciones e inspecciones. Aún así, tampoco recibimos respuesta, por lo que finalmente tuvimos que proceder a incluir la queja en este Informe Anual al Parlamento de Andalucía, por lo que procedimos a archivar el expediente de queja.

La interesada de la **queja 10/5213** se dirigió a esta Institución para denunciar que su vecino colindante, en el año 2008, valló un terreno público que, siempre según ella, interfería el acceso a su propiedad; continuaba diciendo que "*para demostrar esta ocupación ilegal de terreno de dominio público, solicito el correspondiente deslinde a la Consejería de Obras Públicas de la Junta, que certifica que parte de la valla se encuentra dentro del antiguo trazado de la N-342 a su paso por Cúllar.*"

Por otro lado, tuvo conocimiento de que dicha propiedad había sido transferida al Ayuntamiento de Cúllar-Baza mediante acta de cesión. Por su parte, "*la Junta de Gobierno Local resuelve a mi favor, obligando a este propietario a dejar expedita fuera del vallado la propiedad de dominio público. La valla continua en su sitio, ocupando terreno de dominio público después de diez meses ante la pasividad evidente del Ayuntamiento que no ha tomado ninguna medida que conduzca a la recuperación de mi propiedad.*"

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento granadino de Cúllar-Baza, pudimos verificar que, por parte de la Alcaldía, existe claramente una actitud de falta de diligencia y eficacia injustificables a la hora de defender el dominio público, presuntamente ocupado por un particular. La motivación última de esa actitud la desconocemos, pero cualquiera que sea carece de justificación en el ordenamiento jurídico.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Cúllar-Baza **Recordatorio** del deber legal de observar los siguientes preceptos que vienen siendo vulnerados con su actuación:

– Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: artículos 7.2, 12.1, 51, 56 y 57.1.
– Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local: artículos 7.2 y 51.
– Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía: 28.1, 51.1, 63.1, 65.1, 66.1, 72.1 y 75.

También formulamos **Recomendación** en el sentido de que, a la mayor brevedad posible, se adopten las medidas oportunas para establecer y ejecutar el deslinde a que se refiere la queja y exigir, en su caso, las responsabilidades que procedan.

A pesar de todas nuestras actuaciones posteriores, no recibimos respuesta de la citada autoridad, por lo que tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Cúllar-Baza a nuestra resolución, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.3.1.3 Retrasos y dilaciones en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas

En la **queja 10/6054**, la interesada manifestaba que, en julio de 2009, presentó en el Ayuntamiento de Sevilla un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial derivada de una caída en la vía pública. Con fecha de registro de salida de 24 de agosto de 2009, se le notificó el inicio del procedimiento dándole un número de expediente. Desde entonces y a pesar de los diversos escritos que había remitido al Ayuntamiento, todavía no se le había dado respuesta a su denuncia.

Una vez valorada la información recibida de la Gerencia Municipal de Urbanismo, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del artículo 42 LRJPAC, en lo que concierne a los plazos y la obligación de resolver expresamente, sin que la resolución que proceda se pueda sustituir por el silencio negativo que, en modo alguno, constituye una forma de resolver los procedimientos administrativos, así como del contenido de lo previsto en el artículo 103.1 CE en relación con la obligación de la Administración de actuar eficazmente y conforme a un modelo de esta orientado al servicio al ciudadano y, por último, de la previsión recogida en el artículo 35.l) LRJPAC que establece como uno de los derechos de los ciudadanos el de «ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones».

También formulamos **Recomendación** en el sentido de que diera las instrucciones oportunas para que se agilicen los trámites para resolver este y otros expedientes que se encuentren en similar situación, incluyendo, en todo caso, en los próximos expedientes que se inicien una información adecuada sobre los efectos del silencio negativo. Asimismo, que se abriera una investigación a fin de determinar la causa de los retrasos producidos en este expediente y si es habitual que se produzcan dilaciones de esta naturaleza, en cuyo caso, se deberán poner los medios personales y materiales necesarios para evitarlas o, en otro caso, si hubiera lugar a ello, se exijan, previos trámites legales oportunos, las responsabilidades legales que correspondan a quienes hayan causado o estén causando tales dilaciones.

La respuesta nos llegó a través de la Gerencia Municipal de Urbanismo del citado Ayuntamiento, en la que nos indicaba, en síntesis, que compartían nuestra apreciación relativa a la conveniencia de agilizar los trámites para la resolución de expedientes de responsabilidad patrimonial como el que nos ocupa, por lo que iban a dar las instrucciones oportunas en aras a conseguir una mayor rapidez en la tramitación de estos expedientes, así como ofrecer una información más detallada sobre los efectos del silencio negativo.

También habían iniciado las gestiones pertinentes para erradicar las causas que originaban sus dilaciones en la tramitación, medidas que confiaban que, en breve plazo, provocarían una importante reducción en el tiempo de resolución de este tipo de expedientes. Con esta respuesta, entendimos que se había aceptado nuestra resolución y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También la interesada de la **queja 11/2614** presentó la misma por la ausencia de resolución en un expediente de responsabilidad patrimonial por una lesión que había sufrido su madre, hacía ya más de 2 años, como consecuencia de una caída accidental provocada, según la interesada, por el mal estado de la acera de la calle Utrera Molina, en el acceso al Centro Comercial Los Arcos, en Sevilla, con la consecuencia de que sufrió daños físicos y rotura de gafas, necesitando la intervención de la Policía Local y atención médica.

Después de una amplia valoración de los hechos y de lo informado por la Gerencia Municipal de Urbanismo –que podemos sintetizar en su consideración de que no se había producido un nexo causal entre la existencia del desnivel de la acera y el accidente– concluimos señalando que creemos que eran de aplicación las normas que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración ya mencionadas, que se configuran como reiteradamente ha manifestado la jurisprudencia-atendiendo al principio de responsabilidad (STS de 21 de noviembre de 2007 de la Sala de lo Contencioso Administrativo –RJ 2007/8484–; STS 464/2007, de 7 de mayo, de la Sala de lo Civil –RJ 2007/3553–; STS 10 de octubre de 2000, de la Sala de lo Contencioso Administrativo –RJ 2000/9370–; STS 23 de noviembre de 2000, de la Sala de lo Contencioso Administrativo –RJ 2010/8630–, etc.), por lo que el Ayuntamiento debe proceder a indemnizar, previos los trámites legales oportunos, a la interesada por los años causados con motivo de este accidente.

A ello, además, señalábamos que obliga la configuración del artículo 103, aptdo. 1, CE, de la Administración como una entidad al servicio de la ciudadanía, que debe actuar con objetividad y no puede defender otros intereses que los inherentes al interés público y general, que en el ejercicio de sus competencias, de acuerdo con la Ley, tiene que respetar.

Por todo ello, formulamos al Gerente Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de la Constitución; los artículos 80 y 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como de los artículos 25.2 *d)* y 154 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

También formulamos **Recomendación** de que se adopten las medidas oportunas para revisar de oficio la resolución adoptada por entender que la misma no es ajustada a derecho, de acuerdo con lo previsto en los artículos 63 y 103 LRJPAC. Para el supuesto de que la interesada interponga recurso frente a la resolución adoptada, formulamos **Recomendación** de que se tengan en cuenta a la hora de resolver el mismo las consideraciones realizadas por esta Institución.

Por último, también formulamos **Recomendación** para que se den las instrucciones oportunas para que el pavimento de la acera donde se produjo el accidente sea reparado a la mayor brevedad posible, con objeto de evitar otros posibles accidentes que se puedan producir por causa del desnivel que tiene la acera.

Como quiera que en su respuesta, la Gerencia Municipal de Urbanismo consideraba que no podía aceptar nuestra resolución, pues estimaba que el accidente no se había causado por un funcionamiento anormal de la Administración, pues "*un desnivel de 3 cm en un acerado de 3 m de anchura no representa un peligro insalvable, teniendo en cuenta que el accidente tuvo lugar sobre las 18:15 horas, es decir a plena luz del día y por tanto visible y evitable, deambulando con una diligencia media exigible a todo peatón, y que dicha deficiencia se considera que está dentro de los estándares normales y admisibles de conservación de las vías públicas*", tuvimos que enviar un nuevo escrito e el que manifestábamos que esta Institución respetaba, aunque no compartía –por las razones que en su día se manifestaron y que más adelante se expondrán– el criterio seguido por esa Gerencia Municipal de Urbanismo en la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de la interesada en esta queja. De forma muy resumida, puede concluirse que la Gerencia no considera que la lesión de la madre de la interesada haya sido consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, y ello en base a diversos pronunciamientos del Consejo Consultivo de Andalucía y de los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo, dictados en supuestos que considera similares y traídos a colación en la presente queja por dicha Gerencia Municipal.

Sin embargo, sin perjuicio de los pronunciamientos, por la Gerencia se argumentan para apoyar su Resolución en el asunto de referencia, lo cierto es que también se han dictado sentencias, igualmente en asuntos muy parecidos, de las que no solo se puede concluir una distinta visión del funcionamiento de los servicios públicos y de eventuales situaciones de responsabilidad patrimonial, sino también se pueden deducir resoluciones más justas y equitativas teniendo en cuenta las circunstancias que envuelven cada supuesto.

Ello con independencia de que nuestra resolución no tuvo, como fundamento único, el desnivel existente en la acera, sino las circunstancias, no cuestionadas en ningún momento por esa Gerencia, que hacían entender que ese desnivel y resalte fue la causa directa y única del accidente que tuvo la interesada.

Así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (STSJA), Sevilla (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 4.ª), de 4 de junio de 2002, en la que se enjuiciaba si la caída de la actora, y consiguientes lesiones, se habían producido como consecuencia del mal estado del acerado. Según consta en el fallo, se alegó por la actora, con apoyo en las declaraciones de un testigo y las fotografías obrantes en el expediente administrativo, que el mal estado del acerado fue el motivo de la caída y consiguiente lesión, en tanto que la Administración demandada (también el Ayuntamiento de Sevilla) negaba la existencia de relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento anormal del servicio público pues, según informe del servicio de conservación, la deficiencia en el acerado consistía en una leve ondulación de algunas losas producidas por una dilatación que no revestía peligrosidad.

Pues bien, según la Sentencia, "*la declaración testifical es suficiente prueba del hecho de que la caída tuvo lugar en el lugar y fecha manifestado por la actora y, por otro lado, el que la misma tuviera consecuencia el mal estado del acerado se deriva del reportaje fotográfico aportado y en base al cual se emite precisamente el informe del servicio de conservación municipal, donde se precisa que el acerado de la Avenida de la Innovación es público y su conservación corresponde a la Gerencia Municipal de Urbanismo*". Y se añade que "*en orden a lo que en dicho dictamen se califica de "escasa peligrosidad" pues consiste en una leve ondulación de algunas losas, lo cierto es que la realidad se impone en cuanto al deficiente estado de conservación y que esta circunstancia es la que provoca el tropiezo y ulterior caída de una mujer de 55 años de edad, quedando así acreditada la relación de causalidad negada por los demandados*".

Todo lo cual es suficiente para que por parte del TSJA, concurriendo todas las exigencias para la declaración de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, se admita sustancialmente el recurso de la actora, se declare la nulidad del acuerdo municipal impugnado y se condene a la Gerencia Municipal de Urbanismo a que abone a la actora por el concepto de responsabilidad patrimonial una determinada cantidad.

En el mismo sentido, citábamos diversas sentencias y concluíamos que de acuerdo con la argumentación expuesta en nuestra resolución y sin perjuicio de la jurisprudencia existente, a la que se puede acudir, como es lógico, en apoyo de la posición que se considere más ajustada a derecho, esta Institución entiende, sin perjuicio de respetar otras consideraciones que puedan mantenerse, que el modelo de Administración por el que apuestan los artículos 103.1 CE y 133 EAA, que no es otro que el de una Administración al servicio de la ciudadanía, hubiera hecho posible que, al no haberse cuestionado en la tramitación del expediente la causa del accidente producido y teniendo en cuenta las demás circunstancias acaecidas en este caso, se hubiera reconocido la responsabilidad patrimonial de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

Para el caso de que no se aceptara plenamente esa responsabilidad, tal y como interesábamos en nuestra resolución, pensamos que, al menos, por las mismas razones ya expuestas, hubiera sido adecuado estimar parcialmente la petición por concurrencia de causas.

Sin embargo, no solo se ha optado por negar la responsabilidad, parcial o totalmente, sino que también se ha intentado invertir la carga de la prueba, pese a que quedó demostrado que el desnivel del acerado causó una caída y las consiguientes lesiones a la madre de la interesada, que andaba por la acera confiada en que las condiciones de conservación de la vía son las adecuadas.

Por todo lo anterior, entendimos que la Gerencia Municipal de Urbanismo no acepta la resolución dictada por esta Institución en la media en que discrepa de su contenido en lo que concierne a si han concurrido los elementos necesarios para estimar que no habido lugar a la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por funcionamiento anormal de los servicios públicos.

Esta Institución, aún respetando la posición que motivadamente mantiene al respecto, insistió en su discrepancia con la misma en base a los argumentos expuestos en su día y que consideramos que no habían quedado dervirtuados en el escrito de respuesta.

A la vista de ello, esta Institución procedió, en lo que se refiere a la cuestión planteada por la interesada, a incluir el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándolo en la sección correspondiente del mismo y mencionado expresamente que, de la respuesta enviada por la Gerencia Municipal de Urbanismo a esta cuestión, se concluía una discrepancia técnica jurídica respecto a nuestra resolución.

Con independencia de ello, que constituye el fondo del asunto planteado, habiéndose cuestionado, según se desprende, la competencia de esta Institución para supervisar al Ayuntamiento en el caso que nos ocupa, interesamos que se dieran las instrucciones oportunas para que los departamentos adscritos a la Gerencia respondan en los términos exigidos por la Ley reguladora de esta Institución a las peticiones de informe que se realicen con motivo de la tramitación de las quejas de esta Institución, al ser plenamente competente para supervisar las actuaciones de las entidades locales y los organismos adscritos a las mismas, de acuerdo con nuestra normativa reguladora.

Sin embargo, posteriormente recibimos un nuevo informe de la Gerencia en el que, en síntesis, nos indicaba que habían trasladado al Servicio Jurídico el recurso interpuesto por la interesada, por lo que, ya a finales del año 2011, interesamos de la Gerencia que nos dieran cuenta de la resolución adoptaran en el recurso, con objeto de tener conocimiento de su contenido.

También en la **queja 11/3665**, la interesada denunciaba que, debido al mal estado en que se encontraba el pavimento del carril bici en el Paseo de Juan Carlos I, en Sevilla, se cayó en la vía pública, sufriendo lesiones, según ella, "*de consideración irreparables (rotura de ligamento en rodilla derecha). Por ello presenté denuncia particular ante la policía de Sevilla el día 2 de septiembre de 2009, exponiendo los hechos, y visitando en compañía de dos agentes el lugar en el que sucedieron. El 15 de septiembre de 2009 se firma escrito de incoación de Diligencias Previas y archivo de las actuaciones, del Juzgado de Instrucción 7 de Sevilla. Agotada esta vía y avanzando el diagnóstico*

médico en paralelo, inicio el trámite ante el Ayuntamiento de Sevilla, presentando Reclamación de Responsabilidad Patrimonial con fecha de entrada en registro general de 29 de julio de 2010. Tras ello, se recibe primera respuesta de dicho Servicio el 13 de agosto de 2010 notificando la instrucción de expediente ... y los pasos emprendidos por el Servicio y proporcionando un plazo de 10 días para aportar documentación. El día 18 de enero de 2011 se da salida a nueva notificación del mismo Servicio, solicitando nueva documentación a instancias del Servicio de Coordinación y Conservación de la Vía Pública para la emisión de informe, para lo que se vuelve a presentar por registro oficial documentación requerida".

Hasta el 11 de julio de 2011 no recibió la interesada la apertura del trámite de audiencia previa, lo que consideraba una enorme demora en la resolución de la reclamación, a pesar de todas las actuaciones que había realizado para que el expediente agilizara su tramitación, ya fuera mediante llamadas telefónicas o denunciando esta situación por escrito.

Con objeto de no ser reiterativos en el relato de nuestras actuaciones, de esta queja diremos que finalmente dimos por concluidas nuestras actuaciones cuando conocimos que el expediente de responsabilidad tramitado por el Ayuntamiento se remitió al Consejo Consultivo de Andalucía al ser la cantidad reclamada superior a los 50.000 euros, tal y como está previsto legalmente. No obstante ello y en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones, interesamos de la Gerencia que hiciera un seguimiento adecuado del expediente, impulsando su tramitación sin perjuicio de la competencia del Consejo Consultivo, con objeto de evitar al máximo las demoras dada su larga tramitación.

También en este apartado podemos incluir el relato de la **queja 11/1632**, en la que el interesado nos indicaba que, en mayo de 2010, sufrió un accidente en la vía pública debido a que su vehículo chocó contra un objeto que estaba en el asfalto y que no se veía. Había solicitado del Ayuntamiento granadino de Guadix que le facilitara las fotos que realizó la Policía Local para poder tramitar el parte de seguro con su aseguradora, pero el Ayuntamiento se negaba a ello.

Una vez que el Ayuntamiento nos remitió toda la documentación, de la que dimos traslado al interesado, en la misma constaba un informe de la Policía Local de Guadix y un escrito en el que el Ayuntamiento trasladaba a una compañía aseguradora, con la que tenía asegurado el pago de la responsabilidad patrimonial, que debía pagar al interesado 221,96 euros.

A la vista de la respuesta municipal, así como de la documentación obrante en el expediente de queja, entendimos que, con independencia de la gestión de la que se nos informaba –la Policía Local había dado traslado a la entidad aseguradora del siniestro–, era el Ayuntamiento el que, en su caso, debe asumir la responsabilidad patrimonial que proceda por los hechos producidos. Otra cosa sea el pago efectivo de la indemnización, que puede corresponder a la entidad aseguradora, de acuerdo con el contrato que tenga firmado el Ayuntamiento con la misma por los hechos producidos.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Guadix **Recordatorio** del deber legal de observar el principio de eficacia que debe presidir toda actuación administrativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 103.1 CE y del 3.1 LRJPAC, cuyo tenor literal es como sigue:

«1. Las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima».

También formulamos **Recordatorio** del deber legal de tramitar el correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con el artículo 139 y siguientes de la mencionada LRJPAC.

Por último, también formulamos **Recomendación** en el sentido de que la Corporación Local adopte las medidas oportunas a fin de que, si procede y previos los trámites legales oportunos, se indemnice al interesado por los daños y perjuicios causados con motivo del siniestro al que se refiere la queja.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que habían dictado resolución por la que se admitía la reclamación patrimonial solicitada por el interesado, con lo que se había iniciado el oportuno expediente de responsabilidad patrimonial, nombrando al instructor y secretario. Con ello, entendimos que el Ayuntamiento había aceptado nuestra resolución, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

2.3.1.4 Otras cuestiones en materia de Obras Públicas

2.3.1.4.1 Molestias por el ruido ocasionado por el Metro de Sevilla a su paso por la cornisa del Aljarafe

En esta Institución hemos tramitado tres quejas por esta cuestión (**queja 09/3460**, **queja 09/3581** y **queja 09/1249**) por las molestias, por ruido principalmente, que les causaban los convoyes del Metro de Sevilla a su paso por la cornisa del Aljarafe, donde se unía con la autovía A-8057, Sevilla-Mairena del Aljarafe, y sobre todo en el municipio sevillano de San Juan de Aznalfarache, sin que ni la empresa concesionaria, ni la Consejería de Obras Públicas y Vivienda adoptaran medidas contra este ruido, al que había que añadir las vibraciones que sentían en sus viviendas. La última de las quejas citadas, en la que centramos todas nuestras actuaciones, la presentó una plataforma vecinal que se había constituido contra estas molestias y, sobre todo, se quejaban de

que a pesar de todas las denuncias que habían planteado, el Metro funcionara y no se pusiera coto a sus molestias antes de ello.

En el momento de dirigirse a nosotros solicitaban que se realizara una medición en las viviendas afectadas, por lo que tras dirigirnos a la empresa concesionaria, a la entidad Ferrocarriles de Andalucía, S.A. y a las Consejerías de Obras Públicas y Vivienda y de Medio Ambiente, finalmente conocimos, a través del informe del Jefe del Departamento de Calidad Hídrica (Ruidos), de esta última Consejería, que en líneas generales, el ruido generado por la actividad cumpliría con los límites legales vigentes para la materia en cuestión, sin perjuicio de darse unas puntas de niveles sonoros que no cumplirían dichos límites y frente a las cuales se estaban adoptando medidas correctoras. Se añadía que dichas medidas correctoras revestían cierta complejidad y no eran fáciles de llevar a cabo de forma inmediata, por resultar precisa la elaboración de nuevos proyectos y requerir la intervención de distintos organismos y administraciones.

Se concluía señalando que, tras la ejecución de las medidas correctoras anunciadas, se realizarían nuevas mediciones a fin de verificar si habían dado un resultado satisfactorio o adoptar nuevas medidas con tal finalidad.

De acuerdo con este informe técnico al que, en principio, debía atribuirse la presunción de veracidad y acierto, y dado que, por otra parte, sobre esta cuestión estaba interviniendo la Fiscalía de Medio Ambiente, consideramos que debíamos suspender nuestras actuaciones para evitar una duplicidad de intervenciones con las que venía realizando dicha Fiscalía y por entender que, en todo caso, las Administraciones competentes no estaban desatendiendo el problema planteando y estaban adoptando las medidas correctoras que, en principio y dentro de su complejidad, estimaban pertinentes.

Sin embargo, la plataforma vecinal continuó dirigiéndose a nosotros señalando que las medidas no habían surtido el efecto pretendido, por lo que insistían en que el ruido en sus viviendas resultaba muy superior al admisible. Por ello, consideramos oportuno reabrir el expediente de queja con objeto de hacer un seguimiento de las medidas que, por parte de la Administración Autonómica, se estuvieran adoptando.

A la vista de lo expuesto, procedimos a reabrir el expediente de queja a fin de que la Consejería de Medio Ambiente nos trasladara su pronunciamiento con respecto a las diversas reivindicaciones de esta Plataforma y, principalmente, sobre su pretensión de que fuera esa Consejería la que, por sus propios medios, realizara la medición de los niveles de ruido que esta infraestructura provocaba en sus viviendas, realizando la misma, además de en otros lugares que se estimaran procedentes, dentro de las propias viviendas con la finalidad de que se pueda valorar el nivel de ruidos que, al parecer, estaba padeciendo la ciudadanía afectada dentro de sus hogares, por lo que formulamos **Recomendación** a la Consejería de Medio Ambiente a fin de que, en aplicación del artículo 4 del Decreto autonómico 326/2003 y del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, que desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, se lleven a cabo por el órgano de esa Consejería que corresponda las nuevas mediciones necesarias para verificar los niveles de ruido que se registran en la zona en cuestión. En cuanto al procedimiento de medición que, a nuestro juicio, debería seguirse, esta Institución consideraba que la medición debería llevarse a cabo en el interior de las viviendas más afectadas en aras de garantizar la calidad ambiental en los propios domicilios y el derecho a la inviolabilidad del domicilio y a la intimidad personal y familiar, que entendemos afectados.

Todo ello, teniendo en cuenta que, según dispone el 149.1.23 de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la normativa básica medioambiental, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la adopción de medidas adicionales de protección. Ello permite afirmar que los requisitos mínimos fijados por el Estado a través de su normativa básica antes citada, deben ser igualmente observados y hechos cumplir en sus respectivos ámbitos territoriales por las Administraciones Autonómicas.

En el supuesto de que, una vez realizadas estas nuevas mediciones, se detecten niveles de ruido no ajustados a la normativa citada, se deberán adoptar las nuevas medidas correctoras que resulten procedentes en orden a que los afectados puedan disfrutar de la calidad ambiental exigible en sus domicilios, dando cuenta de ellas a esta Institución.

Como respuesta a esta resolución, la Consejería de Medio Ambiente, a través de su Delegación Provincial en Sevilla, nos solicitó los datos concretos de las personas afectadas para realizar las mediciones en sus viviendas. Después de continuar nuestras actuaciones para conocer el resultado de estas mediciones (en las que los interesados indicaban que no estaban de acuerdo con la metodología utilizada), finalmente conocimos que tras la realización del Informe de Ensayo, Muestreo Espacial y Temporal de los niveles de ruido en la zona de sus viviendas por posible afección del tramo de la línea uno del Metro de Sevilla, se había detectado la superación de los niveles permitidos por la legislación vigente en materia de contaminación acústica en determinados puntos.

Ello había determinado la remisión de este informe a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía para que se adoptaran las medidas necesarias para evitar dicha superación de los niveles permitidos. Se añadía que,

una vez adoptadas tales medidas, se verificaría si son suficientes para evitar las molestias que se originaban.

De acuerdo con ello, entendimos que nos encontrábamos ante un problema en vías de solución en un plazo prudencial, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque comunicamos a los organismos afectados que esperábamos que las medidas anunciadas contribuyeran efectivamente a la solución de las molestias que los vecinos de la zona venían padeciendo.

2.3.1.4.2. Inejecución de distintos aparcamientos en la ciudad de Sevilla

Abrimos de oficio la **queja 11/2151** cuando detectamos que estábamos recibiendo quejas, presentadas individualmente, con motivo de la inejecución de los aparcamientos que estaban previsto construirse en Sevilla. Las quejas a veces se concretan en demandar el cumplimiento del pliego de condiciones por parte de la empresa adjudicataria; en otras, se refieren a la petición de devolución de la cantidad entregada, habitualmente 1.000 euros, en concepto de reserva de plaza.

Esta Institución, sin perjuicio de la tramitación individual de estas quejas, dada la entidad que está teniendo esta cuestión, según se desprende no solo de las quejas mencionadas sino de diversas noticias aparecidas en los medios de comunicación, manifestó su preocupación por la situación de inseguridad jurídica y desorientación en la que se encuentran centenares y centenares de ciudadanos que, pese a la información que se dio en su día y a los acuerdos plenarios de adjudicación de las concesiones administrativas, desconocen, si finalmente, los aparcamientos van a ser construidos o no y, en su caso, cuando se va a proceder a devolver los importes entregados en conceptos de reserva de plaza.

Una vez que recibimos los informes solicitados del Director General de Movilidad de la citada Tenencia de Alcaldía, en relación con los expedientes de queja tramitados por esta Institución por esta cuestión, trasladamos a la Tenencia de Alcaldía de la Delegación de Movilidad del Ayuntamiento de Sevilla nuestras consideraciones:

1. Los ciudadanos como los que presentaron estas quejas abonaron una cantidad en concepto de "Reserva de Plaza" exigida por el contratista, sin duda, confiados en la legalidad de tal exigencia y en la certeza de su devolución, si el mismo incumplía las obligaciones inherentes al contrato adjudicado.

2. Resulta cuando menos preocupante que esa Dirección General considere que la exigencia de depositar 1.000 euros en concepto de reserva de plaza y su posible devolución, al no estar prevista en el Pliego de Condiciones y Contrato aprobados por el Ayuntamiento, queda al margen de cualquier responsabilidad por parte de este ya que "Se trata de una cuestión correspondiente al tráfico mercantil que vincula a una empresa con sus clientes".

Decimos esto porque lo lógico es que, o bien se hubiera previsto esa posibilidad y su regulación en el Pliego de Condiciones o en el Modelo de Contrato aprobado por ese Ayuntamiento para la adquisición del derecho de uso sobre las plazas de aparcamiento por parte de las personas que resultaran beneficiarias de estas, o, al no estar incluida tal previsión en ninguno de estos dos documentos, el Ayuntamiento debiera haber asumido sus competencias de supervisión e inspección sobre el concesionario, impidiendo el que por su propia cuenta pudiera imponer una obligación de esta naturaleza a los interesados, que reuniendo requisitos exigibles, solicitaron una plaza de aparcamiento.

Es decir, lo que la Institución cuestiona no es la naturaleza jurídico privada de la obligación impuesta por la empresa adjudicataria, sino la legalidad de tal obligación, habida cuenta de que no estaba prevista en el Pliego de Condiciones, ni en el modelo de contrato, que debe regir la ejecución de la obra, la explotación de la concesión y la venta del derecho de uso de la plaza de aparcamiento.

3. Además, las circunstancias actuales han creado una gran inseguridad jurídica para estos ciudadanos, ya que, a día de hoy, la ejecución de estos aparcamientos es una incógnita; tampoco se les ha devuelto el dinero a quienes ya lo han solicitado y el plazo previsto para el inicio de la ejecución de las obras ha pasado, ya, ampliamente, no teniendo certeza sobre si finalmente se van a llevar a cabo y en qué plazo tales obras.

Con este escenario y la posición que mantiene esa Dirección General, que nosotros no compartimos, la única vía para los afectados es acudir a la jurisdicción correspondiente para reclamar el cumplimiento del contrato o su resolución con la indemnización de daños y perjuicios, de conformidad con el artículo 1124 del Código Civil. Es, por tanto, una carga que tienen, que supone un desembolso económico en abogados, procuradores, a lo que habría que añadir la lentitud propia de la Administración de Justicia. Y todo ello para reclamar 1.000 euros exigidos «motu propio» por la empresa concesionaria.

4. A nuestro juicio, esta situación podría haberse evitado con una mínima cautela por parte del Ayuntamiento en la redacción del pliego de condiciones o en el modelo de contrato a suscribir entre el concesionario y los terceros, regulando la posibilidad de exigir cantidades a cuenta o en concepto de reserva, exigiendo al concesionario un afianzamiento de tales cantidades, al modo en que se articula, por ejemplo, en la compraventa de viviendas en construcción, si esta era realmente la voluntad del concedente o, alternativamente, si tal obligación no estaba prevista en aquellos documentos, tal y como nosotros cree-

mos, ejecutando las potestades que corresponden al Ayuntamiento como Administración concedente.

5. Además, creemos que la imposición de una obligación de garantía en beneficio del concesionario que no estaba prevista ni en el Pliego ni en el modelo de Contrato, se permite al concesionario, aunque sea indirectamente, modificar las condiciones en las que la licitación se llevó a cabo, lo que no es posible ni siquiera por la vía de la modificación consensuada, pues, en términos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 50/03, de 12 de marzo de 2004), "ello supone un obstáculo a los principios de libre concurrencia y buena fe que deben presidir la contratación de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta que los licitadores distintos del adjudicatario podían haber modificado sus proposiciones si hubieran sido conocedores de la modificación que ahora se produce".

6. Por otro lado, no sabemos en concepto de qué criterio, pese a haber incumplido clamorosamente todos los plazos anunciados para el comienzo de las obras, cualquiera que fueran los motivos de ello, el contratista se puede permitir después de establecer una obligación no prevista en el Pliego y Contrato, no devolver la cantidad entregada por los interesados en concepto de tal reserva y que tal actitud sea ajena e indiferente a la responsabilidad de tutela de ese Ayuntamiento en una concesión administrativa en la que esta entidad figura como concedente.

Pero es que, además, al menos aparentemente, el informe del Director General que mencionamos en este escrito parece que casa mal con un acuerdo del Pleno del propio Ayuntamiento de Sevilla, toda vez que según el apartado segundo del punto 6 del Orden del día del Pleno de 22 de octubre de 2010, se acordó "*Instar a la sociedad concesionaria de los aparcamientos incluidos en los LOTES 2 y 3 del Plan Director de Aparcamientos que proceda a la inmediata devolución de las cantidades recibidas a cuenta, en concepto de señal, reserva, o cualquier otro, a aquellos ciudadanos que tengan derecho a ello. En caso de obtener respuesta, que por parte del Ayuntamiento de Sevilla se asuma, de forma subsidiaria, el abono de la fianza, previos los informes favorables jurídicos y presupuestarios pertinentes*".

Desconocemos si efectivamente se instó a la sociedad concesionaria a la devolución de estas cantidades, cuál ha sido su respuesta y, en su caso, las medidas adoptadas por el Ayuntamiento para cumplir y hacer cumplir su propia resolución. En todo caso, suponemos que este Acuerdo se adoptó previa emisión de los informes legales que correspondieran y no es fruto de un mero voluntarismo sin trascendencia jurídica para los intereses de unos ciudadanos que están esperando, desde hace demasiado tiempo, que el Ayuntamiento tutele sus derechos en este asunto.

Interesamos, en cualquier caso, nos envíen copia del requerimiento que se efectuara al concesionario instándole a la devolución de las cantidades recibidas a cuenta, así como, en su caso, de las medidas que se hayan adoptado para garantizar la ejecución del acuerdo adoptado.

Por todo ello, formulamos al Teniente Alcalde Delegado de Movilidad del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** del deber legal de observar lo establecido en los artículos 99, aptdos. 1 y 3, y artículo 232, aptdo. 1 *a)*, *f)* y *k)* de la Ley 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público, así como del contenido normativo de los Pliegos de Condiciones aprobados y del modelo de contrato que en ejecución de los mismos en lo que concierne a las relaciones entre los beneficiarios de las plazas de aparcamiento y el concesionario se aprobaron por el Ayuntamiento.

También formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento Pleno de 22 de octubre de 2010, a tenor de lo previsto en el artículo 57.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el artículo 208 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento de Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Formulamos **Recomendación** para que se adopten cuantas medidas sean necesarias para tutelar de manera efectiva el derecho de los ciudadanos que habían depositado una cantidad de dinero en concepto de reserva de plaza, no prevista en las normas que rigen la concesión ni en el contenido del modelo contractual aprobado por el Ayuntamiento, a que se le devuelva esta cantidad. Ello, sin perjuicio de las medidas adicionales que sean procedentes adoptar si efectivamente la empresa Equipark ha vulnerado la normativa que rige la concesión administrativa y los subsiguientes contratos de adjudicación de plazas.

Por último, formulamos **Sugerencia** para que, en lo sucesivo, en los pliegos de contratación y en el modelo de contrato a suscribir entre el concesionario y los terceros interesados en los aparcamientos, aprobados por la Administración, si lo considera necesario u oportuno, se regule la posibilidad que asiste al contratista de exigir la entrega por anticipado de cantidades en concepto de reserva, así como los supuestos en que procede la devolución, y las medidas de garantía de la devolución de tales cantidades, o bien que se prohíba tal posibilidad expresamente.

Como respuesta a nuestra resolución, la Dirección General de Movilidad, encuadrada en la citada Tenencia de Alcaldía, nos informó que, tras incorporarse el nuevo equipo de gobierno al Ayuntamiento después de las elecciones locales de mayo de 2011, se estaban llevando a cabo gestiones para resolver las quejas que habían sido presentadas por este

asunto, por lo que iban a reunirse con la empresa concesionaria para que, en el menor plazo de tiempo, estas reclamaciones fueran atendidas, de cuyo resultado nos darían cuenta.

A la vista de estas actuaciones, entendimos que independientemente de los trámites que se estuvieran realizando, el problema de fondo estaba en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.3.2 Tráfico y Transportes

2.3.2.1 Irregularidades en los procedimientos sancionadores por multas de tráfico

Abrimos de oficio la **queja 10/6413** cuando detectamos que se recibían un número de quejas significativo afectantes a procedimientos sancionadores de tráfico, incoados por el Ayuntamiento de Granada contra titulares de vehículos, en su mayoría residentes fuera de esa capital, por supuesta negativa a identificar al conductor responsable de la infracción, debidamente requerido para ello. Se trataba, por tanto, de infracciones muy graves que venían a conllevar la imposición de una sanción habitual de 300 euros. Una cantidad que, para muchas personas, supone un grave daño patrimonial y les ocasiona importantes dificultades para poder asumir su pago. Por lo demás, suponíamos que era una cuestión que debía conocer la Alcaldía porque había generado noticias en distintos medios de comunicación.

Era cierto que, en lo que se refiere a las quejas que ha tramitado esta Institución respecto a este asunto, no advertíamos, por regla general, incumplimientos procedimentales de la normativa sancionadora, tratándose de sanciones en su mayor parte, derivadas del acceso de vehículos particulares no autorizados al casco histórico, restringido a residentes, servicios públicos o clientes de hoteles situados en dicha zona. Formalmente, insistimos, no advertíamos que dichas sanciones no procedieran, ni que los procedimientos sancionadores no respeten las garantías para los ciudadanos previstas por dicha normativa.

No obstante ello, pese a la información existente no es improbable que en muchos casos no exista una clara voluntad infractora de las personas sancionadas, que normalmente desconocen la regulación del tráfico en la ciudad y penetran en la zona restringida sin advertir, pese a la información que se ofrece, las señales que lo prohíben. Se trata de personas atraídas por los extraordinarios valores patrimoniales, culturales y turísticos del casco histórico y de las zonas monumentales de la Ciudad que se ven sancionadas y que, en cualquier caso, no cuestionan la presunta infracción de tráfico cometida.

Por el contrario, sí discuten y cuestionan haber incurrido en la muy grave infracción de no identificar al conductor ya que, en muchos casos, debido a la complejidad del sistema de notificación realmente desconocen haber sido notificados a tal efecto y reciben con desagrado la sanción impuesta, borrando, como nos manifiestan, a veces, el recuerdo favorable de su presencia en la ciudad y persuadiéndolos en muchos casos de volver a visitarla.

También resaltan su sorpresa por el hecho de que las notificaciones efectuadas en el procedimiento sancionador por la infracción originaria presenten importantes dificultades para su puesta en conocimiento, obligando a su publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia* (de escaso acceso para muchos ciudadanos), mientras que las constitutivas de la muy grave infracción de no identificar al conductor puedan ser objeto de una mayor eficacia notificadora y se agoten los medios disponibles para practicarla, más allá de la mera notificación en el domicilio que figure en el Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico. Suponemos que este tipo de alegaciones de los afectados resultan de pleno conocimiento del personal municipal encargado de la tramitación de estos expedientes.

Evidentemente, desde la perspectiva de la ordenación del tráfico y de la aplicación del derecho sancionador, no cabe hacer excepción alguna por imperativo de la Ley misma y, en todo caso del artículo 14 CE, por lo que quien infringe una norma debe ser sancionado, sin perjuicio de los atenuantes, agravantes y excepciones legales que, en su caso, puedan existir. Además, consideramos, como no puede ser de otro modo, que la regulación del tráfico por las autoridades públicas dentro de su marco de competencias no tiene otro objetivo que proteger los intereses públicos y generales.

Sin perjuicio de todo ello, sí nos llama la atención que, al menos aparentemente, las sanciones que se imponen en esa capital por la muy grave infracción de no identificar al conductor son aparentemente muy numerosas y de ningún municipio de Andalucía se han recibido, salvo alguna excepción, tantas quejas por este motivo sin que, en principio, exista una razón lógica para que esta concreta voluntad infractora tenga una mayor incidencia en Granada.

Algunos afectados llegan a considerar que todo ello responde a una mera voluntad recaudatoria y debemos resaltar que, hasta el propio Tribunal Económico-Administrativo del Ayuntamiento de Granada ha llegado a cuestionar el estricto procedimiento seguido, advirtiendo de la necesidad de propiciar otros medios de notificación de la infracción originaria, que no se limiten a la mera notificación en el domicilio que figure en el Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico, sin que los órganos administrativos sancionadores del Ayuntamiento se hayan plegado a dicho criterio.

En resumen, queremos reiterar dos consideraciones fundamentales como son, en primer lugar, que

esta Institución no advierte en términos generales irregularidades procedimentales en los expedientes sancionadores de tráfico del Ayuntamiento por los que nos interesamos tras recibir quejas de los ciudadanos, lo que conlleva el consiguiente archivo de tales expedientes de queja; en segundo lugar, que ello no obsta para apreciar, en principio, una mayor incidencia en Granada capital de imposición de sanciones por la muy grave infracción de negarse a identificar al conductor debidamente requerido para ello, con respecto al resto de las capitales andaluzas, lo que suscita un mayor número de quejas afectantes a ese Ayuntamiento por tal motivo, que puede derivar del singular celo con el que se tramitan las multas que tienen su origen en la infracción derivada de esa falta de colaboración con la autoridad al no identificar al conductor del vehículo y que se concreta en que finalmente se practican en el domicilio del infractor las notificaciones por este motivo y/o con la finalidad de proceder a su cobro en vía de apremio y, por el contrario, encuentran serias dificultades para notificar la infracción originaria a la Ordenanza de Regulación del Tráfico de Granada, evidentemente de menor cuantía.

Por todo ello, partiendo inequívocamente de nuestro pleno respeto a la competencia municipal de ordenación del tráfico y de la conveniencia y obligatoriedad de sancionar conductas infractoras del mismo, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Granada la siguiente **Sugerencia**:

– Se haga un importante esfuerzo de información de la regulación del tráfico existente en el casco histórico de esa capital y de las consecuencias que ello conlleva a través de la señalización viaria, carteles, medios de comunicación, en los establecimientos hoteleros y de restauración, agencias de viajes, páginas web, etc. de forma que se asegure el mayor grado de conocimiento posible de dicha regulación por parte de las personas que visitan esa ciudad o de los propios vecinos que puedan desconocerla.
– Se den instrucciones precisas para que los servicios administrativos municipales correspondientes agoten todas las actuaciones tendentes a garantizar la notificación efectiva de la incoación y trámites de los procedimientos sancionadores a los afectados en su domicilio real, compartiendo al respecto lo advertido por el propio Tribunal Económico Administrativo Municipal en el sentido de consultar cuantas bases de datos permitan conocer otros posibles domicilios donde efectuar la notificación, "*lo que viene demandado por la necesidad inexcusable de que la Administración ha de respetar y extremar al máximo con sus actuaciones el plantel de garantías jurídicas que la norma brinda a los administrados, máxime cuando del ejercicio de la potestad sancionadora se refiere*". En todo caso, tales actuaciones deben ser similares en todos los procedimientos sancionadores por infracciones de tráfico con independencia del importe de la multa.

La respuesta nos llegó a través de la Concejalía del Área de Movilidad y Comercio del citado Ayuntamiento y del Jefe de la Sección de Infracciones, de la que entendimos –sin perjuicio de las matizaciones que se formulan en el sentido de que las medidas sugeridas ya se estaban adoptando (implementando la información sobre la regulación del tráfico en el casco urbano de esa capital y medidas para garantizar la recepción de las notificaciones en los expedientes sancionadores de tráfico)– que suponía la aceptación, en lo sustancial, de la Sugerencia formulada por esta Institución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Como ejemplo de las quejas que nos llegaron por esta cuestión podemos citar la **queja 10/3989**, en la que el interesado nos exponía, textualmente, que el Ayuntamiento de Granada "*de manera reiterada y buscando un fin recaudatorio mediante un sistema de cámaras de vigilancia denuncian sistemáticamente a todos los ciudadanos, a mi en concreto hasta en veinte ocasiones, posteriormente solicitan la identificación del conductor e inmediatamente lo publican en el BOP y de esa manera una falta leve se convierte en falta grave*".

En su caso concreto, tras imponerle una sanción de tráfico, apareció publicado su nombre en el *BOP* por domicilio desconocido, cuando, siempre según él, el Ayuntamiento conocía perfectamente su domicilio a efectos de notificaciones. Recurrió al Tribunal Económico Administrativo, que le dio la razón, pero había comprobado que el Ayuntamiento continuaba notificando en el *BOP* las resoluciones en vía administrativa. En su caso, tenía abiertos cuatro expedientes sancionadores por no identificar al conductor.

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Granada, conocimos que el Ayuntamiento entendía que las notificaciones por infracciones de tráfico se encontraban debidamente notificadas de acuerdo con la normativa de tráfico.

Dimos traslado de esta información al interesado para que presentara sus alegaciones. En su respuesta, cuestionaba, en síntesis, las actuaciones municipales sancionadoras que le afectaban, expresando entre otras consideraciones que, desde 2007, venía reiterando al Ayuntamiento cuál era su domicilio de residencia, pero el Ayuntamiento la obviaba, desoyendo los criterios del Tribunal Económico- Administrativo Municipal con respecto a otros expedientes del propio interesado, criterios que determinaban como domicilio adecuado de notificaciones el anteriormente expresado.

Por estas circunstancias, abrimos de oficio la queja anteriormente citada y formulamos la Sugerencia en la misma, con objeto de que se revisaran los expedientes sancionadores afectantes al reclamante y

se dieran instrucciones precisas para que los servicios administrativos municipales correspondientes agotaran todas las actuaciones tendentes a garantizar la notificación efectiva de la incoación y trámites de los procedimientos sancionadores al afectado en su domicilio real, compartiendo al respecto lo advertido por el propio Tribunal Económico Administrativo Municipal en el sentido de consultar cuantas bases de datos permitan conocer otros posibles domicilios donde efectuar la notificación, "*lo que viene demandado por la necesidad inexcusable de que la Administración ha de respetar y extremar al máximo con sus actuaciones el plantel de garantías jurídicas que la norma brinda a los administrados, máxime cuando del ejercicio de la potestad sancionadora se refiere*".

Por otro lado, dada la problemática existente, deseábamos conocer las actuaciones que, en aquellos momentos, se estuvieran llevando a cabo para la aprobación del Reglamento de carácter local al que aludía y con el que, al parecer, se pretendía dar una adecuada solución a la misma.

La respuesta nos llegó del Gerente de la Agencia Municipal Tributaria del Ayuntamiento de Granada, que seguía entendiendo que de la aplicación del artículo 78 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, a efectos de notificaciones debía considerarse la del domicilio del conductor y del titular del vehículo, y que los titulares de los vehículos están obligados a comunicar los cambios de domicilio, advertencia que ya le habían comunicado al interesado en el que, además, se daba la circunstancia de que no estaba empadronado en la ciudad de Granada. En cuanto a nuestra consulta sobre el Reglamento de carácter local, el mismo estaba aún en fase de desarrollo y, por tanto, desconocían cuando se podría aprobar.

Entendimos, a la vista de la respuesta municipal, que el Ayuntamiento no aceptaba nuestra resolución, aunque discrepaba de la misma por una cuestión técnico jurídica, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 09/3660**, el interesado nos exponía que, en octubre de 2008, se le notificó propuesta de denuncia en materia de tráfico por parte del Ayuntamiento jiennense de Bedmar y Garcíez por una supuesta desobediencia a un agente de la Policía Local. Al no estar conforme con la misma, el interesado presentó Pliego de Alegaciones el 20 de octubre de 2008. El 30 de octubre le fue notificada Resolución de la Alcaldía confirmando la propuesta inicial de denuncia, sin tener en cuenta las alegaciones presentadas. Disconforme con tal Resolución, el 24 de noviembre interpuso Recurso de Reposición contra la misma, por entender no ajustadas a derecho ni exactas las actuaciones llevadas a cabo, desestimando sus alegaciones y, siempre según las manifestaciones del propio interesado, no siendo veraces los hechos que se le querían imputar.

Continuaba diciéndonos que recibió nueva Resolución de la Alcaldía al Recurso planteado, mediante la que se ratificaba en las actuaciones llevadas a cabo, desestimando sus alegaciones y argumentaciones. Por ello, interpuso nuevo escrito de impugnación o anulación, insistiendo en la inmediata anulación de la Resolución, en base a las consideraciones expuestas. Finalmente, el 8 de julio de 2009 recibió notificación de providencia de apremio cursada por el Servicio Provincial de Gestión y Recaudación de la Diputación Provincial de Jaén, con la que discrepaba total y absolutamente.

A la vista de esta narración de los hechos, consideraba el reclamante que no se había querido oír sistemáticamente las argumentaciones que había venido exponiendo, por cuanto que no se le había contestado a lo que pedía en las alegaciones ni en el recurso subsiguiente, para finalizar en la última resolución que él estimaba nula de pleno derecho.

Tras admitir a trámite la queja y después de varias actuaciones con el Ayuntamiento, este defendía la conformidad a derecho de la tramitación del expediente sancionador de tráfico que afectaba al reclamante, explicando las causas por las que se desestimaron sus alegaciones y las causas por las que, según el Ayuntamiento, debían ser desestimados igualmente los motivos de oposición a la resolución dictada expuestos por el interesado en su recurso de reposición. Se añadía, no obstante, que ante el recurso de reposición cabían dos opciones: en el primer caso, dictar resolución expresa del recurso de reposición o, por el contrario, no hacerlo a fin de que se considerara que el recurso había quedado desestimado por silencio administrativo. En cualquier caso, reconocían expresamente que "*se tendría que haber resuelto expresamente el recurso de reposición y desestimarlo, tal y como he reflejado en el apartado anterior*". También reconocían la necesidad de haber emitido respuesta expresa ante el posterior escrito del afectado de fecha 12 de junio de 2009.

Pues bien, nosotros habíamos interesado que se emitiera una respuesta adecuada y ateniéndose a los requisitos procedimentales al recurso de reposición del reclamante y a su escrito de 12 de junio de 2009, a fin de que, en su caso, pudiera ejercer las acciones que, en defensa de sus pretensiones, estimara procedentes.

En definitiva, lo interesado por esta Institución no había sido atendido por el Ayuntamiento, ya que se seguía sin dictar resolución expresa del recurso de reposición del reclamante, ni remitir respuesta al posterior escrito del mismo. Y ello, a pesar de lo dispuesto en el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo

Común que establece la obligación de la Administración a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

Se alegaba por parte del Ayuntamiento que la desestimación por silencio del recurso por silencio administrativo no suponía indefensión para el reclamante, toda vez que tenía abierta la vía contencioso-administrativa. Sin embargo, en sanciones de pequeña cuantía supone unos gastos y complejidad para los afectados el acudir a la vía contencioso-administrativa que, en muchos casos, disuade a los administrados de utilizar dicha vía jurisdiccional.

Por ello, formulamos a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Bedmar y Garcíez **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del citado artículo 42 LRJPAC y, consecuentemente, de dictar resolución expresa del recurso de reposición formulado, por cuanto si bien es preciso reconocer que la desestimación por silencio del recurso de reposición del afectado puede constituir una garantía para el mismo de que puede, al menos, acudir a la vía judicial, esta Institución entiende, de acuerdo con el precepto citado, que la mejor forma de defender los derechos del ciudadano es resolver en tiempo y forma los recursos planteados y evitar los gastos y la pérdida de tiempo que puede conllevar el acudir a la citada vía judicial.

En una primera respuesta del Ayuntamiento a nuestra resolución se nos indicaba que se procedería a resolver expresamente el recurso de reposición interpuesto por el interesado en relación con la Resolución dictada por la Alcaldía en el expediente sancionador, aunque finalmente nos comunicaron que ya se había resuelto expresamente el recurso de reposición formulado por el interesado. Dado que esta era la cuestión por la que formulamos nuestra resolución, entendimos que la misma se había aceptado y dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja.

El interesado de la **queja 10/5531** nos exponía que el 19 de noviembre de 2007 fue sancionado, por el Ayuntamiento de Sevilla, por estacionar encima de la acera, impidiendo el paso de peatones a una casa. Esta sanción le fue notificada el 2 de enero de 2008. Alegó que, según el Distrito Municipal, la vía es de uso compartido para vehículos y peatones y no prohíbe el estacionamiento, para lo que propone que se realicen determinadas pruebas. El Ayuntamiento ni acepta sus alegaciones, ni realiza las pruebas propuestas, por lo que, finalmente, la sanción decayó en firme y en todos los pasos de la tramitación administrativa, el interesado aducía, como recurso o alegación, lo mismo.

Consideraba, en síntesis, que se había podido producir una vulneración por parte del Ayuntamiento de lo dispuesto en el artículo 138.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por cuanto las resoluciones dictadas ante sus recursos no han resuelto todas las cuestiones planteadas, al no comprobarse la imposibilidad material de incurrir en la infracción por la que se le denunciaba, debido a la dimensión de su vehículo y la colocación de marmolillos a la altura del número donde se le había impuesto la sanción.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Sevilla, este nos comunicó que el expediente sancionador incoado por este asunto se ha cumplimentado según Ley, al constar el oportuno informe de ratificación del agente denunciante y deducirse de las propias fotografías aportadas por el reclamante que se encuentran perfectamente deslindadas las zonas correspondientes a la acera y la reservada para circulación de vehículos.

Sin embargo, el interesado aportó igualmente informe de la Jefe de Servicio de Coordinación y Vía Pública de 6 de marzo de 2008 en el que se mantiene que la calle Enrique Flórez no presenta inconveniente para el estacionamiento de vehículos en toda su superficie, aunque el estacionamiento pueda ser limitado con las señales de tráfico correspondientes. El afectado mantiene también que, en el lugar donde según el agente denunciante se encontraba su vehículo, no es posible materialmente el estacionamiento del mismo por encontrarse limitado por marmolillos y no caber entre ellos. Para acreditar este extremo ha solicitado repetidamente la admisión de prueba de medición en tal sentido, lo que no ha sido aceptado, ni argumentado las razones para su no admisión.

Y es en este punto donde esta Institución, en aras de una efectiva aplicación del reconocimiento del derecho a la presunción de inocencia, debe disentir. Consideramos que, a la vista de lo alegado por el reclamante, hubiera resultado totalmente indicado la apertura del periodo de prueba solicitado y desestimado, basándose únicamente en el informe de ratificación del agente denunciante.

En tal sentido, debemos remitirnos a lo dispuesto en el artículo 137.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dispone que se practicarán de oficio o a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. Y parece indudable que la prueba propuesta era totalmente indicada para acreditar si el vehículo con el que se cometió la presunta la infracción podía o no caber en el lugar señalado. Asimismo, parece indudable que se trata de pruebas que, en su caso, habrían podido concluir con una resolución favorable a las pretensiones del interesado.

Es más, entendemos que no cabe ampararse, teniendo en cuenta que nos encontramos en esta materia de proposición y práctica de pruebas en un terreno de derechos fundamentales, en el principio de economía procesal y celeridad, para desestimar sin argumentación alguna la práctica de pruebas, ya que el órgano instructor debe ser el primer interesado en contar con todos los datos necesarios para poder resolver la cuestión de fondo planteada con pleno conocimiento de causa.

Por otro lado, como es conocido, la declaración de un agente de la autoridad en modo alguno constituye una prueba «iuris et de iure», sino «iuris tantum» y por tanto se trata de una presunción perfectamente rebatible con la aportación de pruebas de contrario por los interesados.

Por último, debemos remitirnos a una amplia doctrina jurisprudencial que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24.2 de la Constitución Española, señala que la actividad sancionadora de la Administración ha de respetar el principio de presunción de inocencia, como un amplio derecho fundamental de la persona vinculante para todos los poderes públicos que determina la exclusión inversa de culpabilidad de cualquier persona, mientras no se demuestren en el expediente los hechos imputables a la misma como merecedores de sanción, cuya carga probatoria no incumbe al expedientado sino a la Administración que le acusa y sanciona.

Por ello, formulamos **Recomendación** con objeto de que, mediante los trámites legales que procedan, sea anulada la resolución dictada, retrotrayendo las actuaciones en el procedimiento sancionador, acordando la apertura del periodo de prueba solicitado por el reclamante y dictando, tras su práctica y el resto de las actuaciones necesarias, la resolución que se estime procedente. Entendemos que, en caso contrario, no se estaría reconociendo el derecho a la presunción de inocencia del interesado habida cuenta de que no se da opción alguna a la posibilidad de que se destruya la presunción de veracidad («iuris tantum», debemos subrayar) con que cuentan las denuncias de los Agentes de la Autoridad.

De la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento, se desprendía que no aceptan nuestra resolución por cuanto se ratificaban en el criterio mantenido por entender, en síntesis, que era al Servicio de Tráfico al que correspondía definir el uso autorizable de la zona de la calle donde estaba estacionado el vehículo y que existían elementos suficientes que acreditaban la voluntad municipal de impedir el uso para estacionamiento de vehículos de la misma. En definitiva, de forma argumentada, el Ayuntamiento vendría a discrepar con la Recomendación formulada por esta Institución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La interesada de la **queja 10/5108** nos exponía que el Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Cádiz no reconocía la prescripción de una sanción de tráfico que se produjo, por parte de la Policía Local de La Línea de la Concepción (Cádiz) el 7 de enero de 2010, publicándose en el *BOP* de Cádiz el 9 de abril de 2010, intentando solo una vez la notificación personal, sin que constara su recepción. Había solicitado la apreciación de esa prescripción, pero no había sido tenida en cuenta. Además, entendía la interesada que la Diputación Provincial no tenía competencias para imponer la sanción. Para ella, "*La Diputación podrá tramitar el expediente previo y el posterior de ingreso en vía voluntaria o ejecutiva, pues la competencia legal para imponer la sanción es de la Alcaldía y no puede atribuírsela la Diputación*".

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe a la Diputación Provincial de Cádiz, del informe que nos remitió el Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria entendimos que, en la tramitación del expediente sancionador, se había podido incurrir, a la vista de lo que se nos exponían, en algunas infracciones procedimentales que pudieran determinar la posible invalidez de la sanción impuesta.

Y ello, por cuanto el informe señala que la fecha de la notificación de la denuncia es de 16 de marzo de 2010, con el resultado de "*desconocido*", puesto que en los datos de la Dirección General de Tráfico no constaba ni el piso ni la letra del domicilio de la infractora. Y se añade que, a continuación, como establece el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el artículo 77 del real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, se procedió a la notificación edictal de la denuncia.

Sin embargo, la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone en su artículo 59.2, párrafo 2.º, que si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.

Por tanto, para que la notificación edictal hubiera resultado procedente, se tendría que haber intentado esta segunda notificación en el domicilio indicado, lo que no nos consta que se efectuará y que, por tanto, determinaría la invalidez de las actuaciones posteriores. Ello se ha alegado por la propia afectada en el escrito que presentó ante la Diputación Provincial.

Por consiguiente, formulamos al Presidente de la Diputación Provincial de Cádiz **Recordatorio** del artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre,

de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en consecuencia, mediante los trámites que procedan, se deje sin efecto la sanción impuesta a la afectada y se retrotraigan las actuaciones en el expediente sancionador al momento en que se incurrió en la infracción procedimental de no intentar una segunda notificación por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes en el domicilio indicado, dictándose con posterioridad la resolución que resulte procedente en dicho expediente sancionador.

Como respuesta, el informe del Servicio de Recaudación y Gestión Tributaria de Cádiz, nos indicaba que la falta de algunos datos en la base de datos de la Dirección General de Tráfico no era responsabilidad del Servicio de Recaudación. Entendían, además, que de la aplicación del artículo 59.2 de la Ley 30/1992, el segundo intento de notificación quedaba supeditado a que la notificación se esté intentando en el domicilio del interesado y que si el resultado es "desconocido" es "*porque no se está realizando en el domicilio correcto. Si no se está notificando en el domicilio del interesado, no es necesario notificar otra vez en dicho lugar, ya que, además de la redacción legal, dicha actuación sería ilógica y no aporta nada al expediente ni supone indefensión alguna para el administrado, tan solo un coste económico y una dilación del procedimiento totalmente innecesarios*".

Además, entendían que el artículo 59.5 de la citada Ley 30/1992, volvía a incidir en esta cuestión, distinguiendo entre si el domicilio de la notificación es correcto, en cuyo caso hay que practicar la notificación con dos intentos, o si se ignora el lugar de la notificación, en cuyo caso la notificación se realizará edictalmente.

Por ello, consideraban que no debía dejarse sin efecto la sanción impuesta ni retrotraerse las actuaciones al momento de la notificación de la denuncia.

Del contenido de esta respuesta entendimos que no se aceptaba nuestra resolución, aunque, en este caso, entendimos que con una fundamentación jurídica que discrepaba de la misma. Por ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Podemos citar, como ejemplo de quejas que nos están llegando con bastante asiduidad, aunque esta tuvo un resultado positivo, la **queja 11/4238** en la que el interesado nos indicaba que había recibido la notificación de una sanción de tráfico impuesta por el Ayuntamiento de Cádiz, por hablar con el móvil desde el coche. Él alegaba que era el conductor habitual del vehículo, pero que nunca había estado en Cádiz. Además, esos días estuvo en el municipio soriano de Judes.

Tras dirigirnos al citado Ayuntamiento, este nos indicaba en su respuesta, en síntesis, que a la vista de las alegaciones del reclamante se firmó providencia de archivo por el Teniente de Alcalde Delegado de Seguridad Ciudadana y Tráfico, disponiendo el sobreseimiento del expediente iniciado, por existir la posibilidad de un error en la toma de la matrícula.

2.3.2.2 Problemas con la regulación del tráfico en nuestras ciudades y vías públicas

Esta Institución tuvo conocimiento, a través de los medios de comunicación y por ello abrimos de oficio la **queja 08/4751**, de que se estaban produciendo diversos accidentes en los que resultaban atropelladas personas por vehículos en los cascos urbanos de distintas ciudades. Las causas que provocaban tales accidentes eran, siempre según estas noticias, de distinta índole y atribuibles, por ejemplo, a la imprudencia de los peatones, a la conducción indebida o inadecuada de los vehículos, al no respeto de la señalización o a los defectos o carencias de esta, al estado de las vías públicas, etc.

En fin, a veces las noticias hablaban de "*puntos negros*" en los que se daría una o más de las circunstancias mencionadas y habrían determinado el que se produjera en un determinado lugar un mayor número de siniestros. En cuanto a las personas afectadas, parecía que los mayores y los menores eran los colectivos que en los que se registraban una mayor incidencia en este tipo de accidentes.

Por todo ello y con objeto de conocer el número de accidentes, sus causas y las medidas de orden preventivo que se estuvieran adoptando y las que serían necesarias, según los Ayuntamientos, para reducir de manera sensible la siniestralidad de los peatones en nuestras ciudades, nos dirigimos a los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, de los que recibimos respuesta de todos.

Sintetizamos a continuación las respuestas recibidas, pues todos los Ayuntamientos a los que nos dirigimos nos enviaron su respuesta, así como la valoración que esta Institución realizó de las mismas. Para esta valoración, también tuvimos en cuenta el *Anuario Estadístico de Accidentes, 2008*, elaborado por el Observatorio Nacional de Seguridad Vial y editado por la Dirección General de Tráfico.

a) Número de accidentes en el que se han visto implicados peatones.

Con los datos que nos han facilitado los Ayuntamientos del número de accidentes en los que se han visto implicados peatones, durante los años 2006 a 2008, hemos confeccionado la siguiente tabla:

	Número de Accidentes (1)	Fallecidos	Heridos	mayores de 65 años	Menores de 18 años
Almería	273	6	14	8	7
El Ejido	89	1	98	38	19
Roquetas de Mar	34	5	32	15	5
Algeciras	184	1			
Cádiz	220		243	58	52
Chiclana de la Frontera	26		85		27
Jerez de la Frontera	279	9	315	57	38
El Puerto de Santa María	155		25	24	7
San Fernando	114				
Sanlúcar de Barrameda	33		94	9	7
Córdoba	314	5	207	84	86
Motril	76			15	19
Huelva	215	1		69	40
Linares	94	2	103	31	24
Estepona		1	91	3	1
Fuengirola		2	195	62	30
Málaga	888	18	454	192	126
Marbella	170	3		27	36
Mijas	29		69	8	16
Torremolinos					
Vélez-Málaga	86	1	92	23	14
Alcalá de Guadaíra	39	6	33	10	8
Dos Hermanas	14		15	4	3
Sevilla					

(1) Número de accidentes en los que se han visto implicados peatones.
Fuente: elaboración propia.

b) Causas de los accidentes en los que se han visto implicados peatones.

Causas	Y	II	III	IV	V	VI	VII
Almería							
El Ejido	47%	53%	Correcta				
Roquetas de Mar	8	24					
Algeciras	45						
Cádiz	104	113		3			
Chiclana de la Frontera	28	44	1				
Jerez de la Frontera							
El Puerto de Santa María							
San Fernando	30	16	-		5	-	
Sanlúcar de Barrameda							
Córdoba	159	155					
Motril	32	36					
Huelva	70%	30%					
Linares	15	36					4
Estepona	37,4%	52,7%	9,9%	-	-	-	-
Fuengirola							
Málaga							
Marbella							
Mijas							
Torremolinos							
Vélez-Málaga	29	61					
Alcalá de Guadaíra			Buena	Poco frecuente		No	
Sevilla							

I. No respeto de peatones de semáforos o cruce indebido.

II. No respeto de conductores límites velocidad, semáforos, pasos de cebra, etc.

III. Carencia de señalización o inadecuada ubicación.

IV. No funcionamiento de señalización.

V. Carencia de pasos elevados en sitios aconsejables.

VI. Mal estado de la vía pública.

VII. Otras causas.

Fuente: elaboración propia.

c) Valoraciones.

1. La causa fundamental por la que se producen accidentes en los que están involucrados peatones es, fundamentalmente, la comisión de infracciones a las normas de circulación y señalizaciones, tanto por parte de conductores como de los propios peatones.

Otras causas de menor entidad serían la carencia de señalización o la inadecuación de la misma, deficiencias en su funcionamiento (se refiere a la señalización semafórica), carencia de pasos elevados en sitios en los que es aconsejable que existan estos, mal estado de las infraestructuras, etc.

Teniendo en cuenta las respuestas obtenidas de los municipios los datos son los que figuran en las estadísticas anteriores.

De estos datos resultaría que en torno a 50% de los accidentes tendrían su causa en imprudencia y/o no respeto a la normas de circulación por parte de los peatones (fundamentalmente no respetar los semáforos y por cruces indebidos). Un porcentaje similar sería atribuible a los conductores de automóviles, concretadas en no respetar los límites de velocidad, semáforos, paso de cebra, etc. Sin embargo, este dato, que puede ser correcto según la información que nos han remitido los Ayuntamientos, no coincide con la información de la Dirección General de Tráfico, de la que se desprende que la inmensa mayoría de los accidentes de los peatones se producen por infracciones cometidas por estos.

2. Por este motivo, hemos decidido analizar los datos a partir de la información, a nivel nacional, ofrecida en el *Anuario Estadístico de Accidentes 2008*, elaborado por el Observatorio Nacional de Seguridad Vial y editado por la Dirección General de Tráfico (Dep. Legal M-4883-1963, NIPO 128-09-041-X y que se encuentra en la página web de la citada Dirección General, www.dgt.es).

En primer lugar, en lo que concierne a la acción desarrollada por el peatón victima en el momento del accidente, los resultados globales son los siguientes:

Acción del peatón	Número de accidentes	Muertos	Heridos graves	Heridos leves	Total víctimas
Atravesando intersección	1.796	82	486	1.362	1.930
Cruzando calzada fuera intersección	2.345	196	632	1.641	2.469
En arcén por su derecha	65	9	24	36	69
En arcén por su izquierda	59	9	19	35	63
En la calzada por su derecha	286	45	97	164	306
En la calzada por su izquierda	112	11	33	79	123
Trabajar en la calzada	78	8	22	51	81
Reparación vehículo	22	8	10	7	25
Subir o bajar de un vehículo	80	2	26	57	85
Sobre acera o refugio	316	10	80	281	371
Otra	1.076	62	226	870	1.158
Se ignora	4.226	60	407	3.999	4.466
Totales	**10.461(*)**	**502**	**2.062**	**8.582**	**11.146**

Anuario Estadístico de Accidentes 2008. Acción del peatón víctima en el momento del accidente.

(*) Según los datos de la tabla, la cantidad total es 10.461; sin embargo, en la publicación de la Dirección General de Tráfico, en la tabla se incluye, como dato total, 10.437 (la diferencia es 24).

Ello nos permite hacer las siguientes valoraciones:

– En primer lugar, el importante porcentaje que representan las victimas peatones sobre el total de víctimas en nuestro país, a pesar de que tal vez existe la imagen muy extendida en la población de que se trata de accidentes de escasa entidad en relación con los que se producen respecto de las personas que circulan en vehículos de motor.

Y es que, aunque efectivamente estos últimos son muy superiores, es preciso destacar la siniestralidad que originan en nuestro país los accidentes en los que se ven involucrados peatones.

El total de accidentes con víctimas producidos en España fue, siempre referido a 2008, de 93.161, tales accidentes provocaron 134.047 víctimas, de las 69.765 tuvieron lugar en carreteras y 64.282 en zonas urbanas.

Pues bien, dentro de estas victimas se contabilizaron un total de 3.100 muertos.

Todo ello nos lleva a concluir que, aproximadamente un 8,31% del total de víctimas de accidentes fue peatón, pero en lo que concierne a las muertes el 16,99% de los fallecidos en accidentes de tráfico fueron peatones. Dato este que pone de relieve hasta qué punto es preciso prestar atención a las cuestiones relacionadas con la seguridad vial de estos.

– En todo caso, es preciso destacar el elevado número de accidentes que se producen como consecuencia de atravesar las intersecciones (1.796) y por cruzar la calzada fuera de intersección (2.345), que motiva que en las campañas de sensibilización sobre el riesgo de accidentes se debería insistir en la necesidad de que se cruce por los lugares legalmente habilitados para ello. Con independencia de que se debe analizar también, en determinados puntos negros que existan en las ciudades, los motivos de cruce indebido por parte de peatones, pues a veces la localización de los pasos cebra, la ausencia de pasos elevados u otras circunstancias, motivan indirectamente en ciertos peatones un comportamiento indebido pero que consideran más eficaz o funcional para acceder a terminados lugares de la ciudad.

Al mismo tiempo, llama también la atención los accidentes que se producen en lugares o espacios en los que el peatón, en principio, debe estar protegido y respetado por quienes circulan en vehículos de motor. Nos referimos a accidentes que tienen lugar cuando el peatón circula por su derecha en la calzada (286), o a los producidos cuando se encuentra sobre acera o refugio (316).

3. La imprudencia de los peatones en los accidentes con resultado de muerte se evidencia si tenemos en cuenta que, de un total de 502 fallecidos (236 en carretera y 266 en zona urbana, pág. 29), en 393 casos se cometieron infracciones por parte de los peatones. Las infracciones más destacadas son irrumpir o cruzar la vía antirreglamentariamente, y estar o marchar por la calzada antirreglamentariamente. Otro tipo de infracciones de menor incidencia cuantitativa serían no respetar la señal del semáforo, subir o bajar del vehículo antirreglamentariamente, estar o marchar por el arcén antirreglamentariamente, no utilizar paso de peatones, etc.

4. En cuanto a la edad de los peatones víctimas de accidentes que han cometido infracciones, su distribución es la siguiente:

Infracciones	0-4	5-14	15-24	25-44	45-64	+64	N.E.	Total	Muertos	Heridos
No respetar señal de semáforo	7	40	39	52	56	86	16	296	16	280
No utilizar paso de peatones	22	79	88	149	140	247	51	776	40	736
No respetar señal del agente	1	1	0	0	2	0	0	4	0	4
Irrumpir o cruzar antirreglamentariamente	55	209	101	218	207	285	46	1.121	151	970
Estar o marchar por calzada antirreglamentariamente	4	7	31	64	47	55	13	221	38	183
Estar o marchar por el arcén antirreglamentariamente	0	0	6	7	5	5	4	27	4	23
Subir o bajar del vehículo antirreglamentariamente	0	0	3	6	4	3	3	19	1	18
Otras infracciones	36	118	79	133	143	182	51	742	27	715
Ninguna infracción	180	694	893	1.825	1.704	2.130	514	7.940	225	7.715
Total	**305**	**1.148**	**1.240**	**2.454**	**2.308**	**2.993**	**698**	**11.146**	**502**	**10.644**

Anuario Estadístico de Accidentes 2008. Infracciones de los peatones víctimas, según edades.

N.E.: No especificada.

De esta información parece desprenderse que, en lo que concierne a las infracciones más habituales que son causa de accidentes (irrumpir o cruzar antirreglamentariamente la calzada), hay dos grupos de riesgo importantes en proporción al porcentaje de población que representan: los menores en edad comprendida entre los 5 y los 14 años y los mayores de 64 años.

En lo que concierne a la infracción de no utilizar paso de peatones, destaca el grupo de personas mayores en el gran número de accidentes que se producen en este grupo de edad. Es más que probable que esta concentración de infracciones en peatones pertenecientes al colectivo de personas mayores se deba a dificultades a la hora de medir el riego cuando cometen la infracción, así como a la hora de reaccionar ante las situaciones de riesgo que han generado.

5. Finalmente, en cuanto a la edad de los peatones victimas de accidentes (hayan cometido o no infracción) tanto en carretera como en zona urbana, y siempre referido a 2008, sería la siguiente:

	2008
0 a 4	305
5 a 14	1.148
15 a 17	382
18 a 24	858
25 a 64	4.762
65 y más	2.993
N.E	698
Total	**11.146**

Anuario Estadístico de Accidentes 2008. Edad de los peatones víctimas (carretera y zona urbana).
N.E.: No especificada.

A modo de conclusión general es evidente que, en el espacio urbano (aunque también se producen accidentes de peatones en travesías y carreteras), se producen un gran número de accidentes en los que se ven involucrados peatones. La mayoría tienen su origen en una infracción del peatón, pero ello no puede ocultar los supuestos en los que la imprudencia de los conductores de vehículos a motor causan los accidentes, ya sea de manera directa cometiendo infracciones o conduciendo de manera imprudente, ya de forma indirecta o concurrente cuando a la imprudencia el peatón se añade la propia del conductor.

En todo caso, es preciso tener en cuenta que el diseño del espacio peatonal, la ubicación del mobiliario urbano y las señalizaciones, la localización de los pasos de cebra o de la señalización semafórica en relación con las necesidades de la población, la vigilancia policial y el uso de sus facultades sancionadoras, la conducción prudente y respetuosa con las señalizaciones de los conductores de vehículos de motor y, sobre todo, la educación vial no solo en los primeros años de la población, sino trasmitida a través de campañas dirigidas a todas las edades, son factores decisivos a la hora de disminuir no solo el número de accidentes, sino también su entidad.

De acuerdo con todo ello, esta Institución cree necesario realizar en un futuro inmediato una serie de actuaciones tendentes a mejorar la seguridad vial en nuestras ciudades en un marco de sostenibilidad, toda vez que entendemos que existe una clara relación entre ambos, habida cuenta de que el fomento del trasporte colectivo, la creación de carriles bici, la potenciación de los espacios peatonales interconectados de la ciudad con estos trasportes alternativos al vehículo particular, el respeto a los espacios ganados por el peatón, con una adecuada ordenación y localización del mobiliario urbano y las infraestructuras instaladas en el viario público (farolas, señales, kioscos, contenedores, papeleras, etc.) y una formación adecuada de la población sobre cómo usar los espacios públicos, unido al respeto de las normas de ordenación del tráfico son factores decisivos para garantizar una mayor seguridad y calidad de vida para la ciudadanía, que debe desplazarse en el día a día y por distintos medios en nuestras ciudades.

La **queja 10/6404** la presentó el Secretario de una asociación de vecinos de Sevilla indicándonos que en la zona de Nervión y San Bernardo se venían celebrando varias actividades organizadas por el Ayuntamiento de Sevilla, denominadas “Ciclovida”, para las que se cerraba al tráfico gran parte de la denominada Ronda Histórica, desde La Florida hasta La Pasarela. Dicha actividad iba enfocada a que esta vía se utilizara, siempre según la asociación de vecinos, “*por ciclistas, patinadores y jugadores de dominó. Es curioso que se cierre esta importante vía de comunicación de Sevilla, cuando paralela a la vía cerrada están los Jardines de Murillo con carril bici y amplios espacios ajardinados. Este cierre de una vía de circulación vital para Sevilla genera tremendos problemas, no solo de convivencia a los vecinos del Barrio de Nervión y San Bernardo, sino que provoca además, una gravísima situación de inseguridad para las decenas de miles de ciudadanos que vivimos allí, ya que al cerrarse una de las salidas naturales del barrio, se obliga a los vecinos a hacer grandes desplazamientos para ir de una parte de la ciudad a otra*”.

Añadía que esta situación generaba un colapso de tráfico en las calles y avenidas de la zona, que impedía a las ambulancias salir y entrar con normalidad en el barrio, además de limitar la necesaria movilidad de los agentes de la Policía y los Bomberos. Además, al cortarse la Ronda Interior, el tráfico se desviaba hacía las calles Ramón y Cajal, Eduardo Dato, Luis Montoto o San Francisco Javier, cercando el barrio con un férreo cordón de coches y autobuses

que, al no poder moverse, impedían que los vecinos salieran y entraran en sus calles. Cuando la asociación de vecinos protestó por estos hechos al Ayuntamiento, este les dijo que la intención municipal era que estas actividades de "Ciclovida" se realizaran una vez al mes, lo que les creaba una angustia a los vecinos por las graves situaciones de peligro que habían vivido hasta entonces. Por ello, el motivo de dirigirse a esta Institución era, además de oponerse a estas actividades, que el corte de las calles no afectara a la normal convivencia de los ciudadanos que vivían en la zona.

Tras admitir a trámite la queja, trasladamos al Ayuntamiento de Sevilla nuestras consideraciones señalando que respetábamos, como no podía ser de otro modo, las decisiones que los representantes del Ayuntamiento de Sevilla estimen oportuno adoptar en el ámbito de la ordenación del tráfico, planes de movilidad, etc., entendiendo que se trata de cuestiones sobre las que los Ayuntamientos poseen amplias competencias de acuerdo con la normativa que regula tales materias.

Por ello, la decisión de destinar algunas calles de la Ciudad a determinados usos en días festivos, prohibiendo la utilización de vehículos de motor, no supone una vulneración del ordenamiento jurídico, sino una manifestación del ejercicio de las competencias municipales en este ámbito concreto.

No obstante ello, también debemos comprender que un sector de la población se pueda sentir seriamente perjudicado con la decisión adoptada habida cuenta que les obliga a realizar grandes desplazamientos al no poder utilizar unas vías públicas de uso frecuente por los vecinos de Nervión y San Bernardo. El cierre de estas calles incide de manera singularmente negativa en sus residentes, que necesitan disponer por diferentes motivos de acceso al tráfico rodado (personas mayores, discapacitadas, traslados de menores).

Además, parecía se estaban originando importantes problemas de tráfico al saturarse algunas calles próximas a las que se destina alternativamente el tráfico al no poder transitar por las vías públicas cerradas.

Todo ello, sin contar que, como es habitual en estos casos, un gran número de vecinos desconoce la decisión pública adoptada y se encuentra con la sorpresa del cierre de tráfico de las vías públicas que habitualmente viene utilizando, lo que le origina desorientación sobre la alternativa a decidir en sus desplazamientos e innumerables molestias, e incluso por lo motivos alegados por el interesado, se pueden originar situaciones de cierto riesgo a la hora de garantizar la adecuada atención que puedan requerir las personas residentes en estos barrios por parte de determinados servicios públicos.

De acuerdo con todo esto, y sin perjuicio de valorar positivamente, como ya hemos hecho en distintas ocasiones, las medidas que se puedan adoptar por los poderes públicos en orden a favorecer un modelo sostenible del transporte en nuestra ciudades, razón por la cual hemos apoyado las medidas de los Ayuntamientos destinadas a fomentar el uso del transporte público, de la bicicleta y la apuesta por la peatonalización de espacios públicos, creemos que a la hora de diseñar los modelos de ordenación del tráfico y de la movilidad en nuestros ciudades, se debe intentar siempre un entendimiento entre los distintos sectores afectados por la medida de que se trate.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla **Sugerencia** en el sentido de que llevara a cabo un especial esfuerzo de entendimiento con la representación vecinal de aquellas zonas o barrios, que permita alcanzar un amplio grado de consenso sobre las características, frecuencia y ubicación de eventos como Ciclovida, de forma que su celebración tenga las menores consecuencias negativas o perjuicios posibles para la población, logrando con ello una mayor adhesión social a las iniciativas, como la cuestionada, tendentes a propagar el uso de transportes sostenibles ambientalmente y favorecedores de una mayor calidad de vida.

Asimismo, también formulamos **Sugerencia** para que habiendo adoptado la decisión el Ayuntamiento de celebrar este evento en días festivos, sería coherente con dicha decisión el que tanto los beneficios que para un sector de la población se pretenden alcanzar con el mismo, como los perjuicios que trae consigo para otro sector de aquélla, se compartieran por toda la ciudad y, de acuerdo con ello, las zonas cerradas al tráfico para destinarlas a Ciclovida rotaran en los distintos barrios de la Ciudad.

Por último, formulamos también **Sugerencia** para que, dada la continuidad prevista para estos eventos y con objeto de facilitar la mayor participación posible de la ciudadanía en ellos y, al mismo tiempo, informar adecuadamente a la población más directamente afectada por el cierre del tráfico rodado de determinadas calles, creemos que sería aconsejable redoblar los esfuerzos para dar la máxima información sobre el evento, sus características y alcance con la antelación suficiente a la ciudadanía y, de manera especial, a la población que va a resultar más directamente afectada por las consecuencias derivadas de la organización de este evento.

Finalmente, también queríamos conocer, como solicitaba la asociación de vecinos proponente de la queja, el plan de evacuación y medidas de emergencia que, desde el CECOP, se tenía previsto ante las situaciones de riesgo que se pudieran generar con motivo de las actividades programadas en Ciclovida.

Sin embargo y a pesar de todas nuestras actuaciones posteriores, no recibimos respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe

Anual al Parlamento de Andalucía. Después de esta resolución sí nos llegó la respuesta municipal, a través de la Dirección General de Movilidad del Ayuntamiento de Sevilla. De ella deducimos que solo atendía parcialmente a alguna de las cuestiones planteadas, sin pronunciarse sobre las más relevantes, tal vez por tratarse de asuntos de competencia de la propia Alcaldía a la que formulamos nuestra Sugerencia.

Posteriormente y ya una vez que tomó posesión la nueva Corporación Local surgida de las elecciones de mayo de 2011, se nos comunicó por la Delegación de Movilidad que no tenían previsión de celebrar nuevamente estos eventos y que, en caso de que así fuera, o se organizara, otra actividad que implicara algún tipo de actuación similar, tendrían en cuenta nuestras sugerencias, por lo que entendemos que se ha aceptado nuestra resolución.

El interesado de la **queja 08/2581** nos exponía que, desde 1988, residía en su domicilio, en el municipio malagueño de Antequera, que formaba parte de un edificio de viviendas situado al final de la calle, que era peatonal y sin salida, aunque con acceso para los vehículos a los diversos garajes que había en ella. A finales de 2007, el Ayuntamiento de Antequera concluyó las obras de peatonalización de una calle adyacente a la suya, única vía de acceso del tráfico rodado a su calle. En la entrada a la calle adyacente se colocó un dispositivo de control del acceso para vehículos mediante identificación con tarjeta que le impedía acceder con su vehículo hasta la puerta de su casa -como venía haciendo hasta aquel momento-, para poder montar pasajeros o cargar y descargar objetos a cualquier hora. Su problema concreto era que su esposa estaba limitada en su movilidad, por lo que le era indispensable poder llegar con su vehículo hasta la puerta de su casa. Había solicitado al Ayuntamiento que le facilitase una tarjeta de acceso como residente, sin que hubiera obtenido respuesta.

Tras admitir a trámite la queja e iniciar nuestras actuaciones con el Ayuntamiento de Antequera, muy dilatadas en el tiempo (en concreto, la respuesta a nuestra última petición de informe tardó en llegarnos año y medio), conocimos que no podía concederse al interesado tarjeta de acceso porque no cumplía los requisitos para ello, aunque al final nos comunicaron que el Ayuntamiento acordó abrir de nuevo al tráfico rodado la calle adyacente a la que residía el interesado, por lo que quedaba el problema concreto del interesado solucionado, pues volvía la situación anterior a la presentación de la queja.

Cuando tuvimos conocimiento, a través de los medios de comunicación, de cierto descontento ciudadano que, al parecer, se estaría produciendo en la ciudad de Huelva con motivo de la eliminación de dos pasos peatonales anteriormente existentes, abrimos de oficio la **queja 11/3041**. Siempre según estas noticias, esta eliminación obligaba a los peatones a realizar importantes rodeos que, en algún caso, podían llegar a los doscientos metros, cuando anteriormente la distancia a recorrer era solamente diez metros.

Concretamente, un medio de comunicación indicaba textualmente que "*el nuevo Mercado del Carmen es el que ha determinado todas las rutas a pie que circundan esta zona de la ciudad. El consistorio, con el objeto de obligar a los peatones a tener que transitar por este mercado ha propiciado que sea difícil el tránsito por pasos como el que siempre ha conectado la Plaza Doce de octubre, a la altura de la Aduana, con la calle Sanlúcar de Barrameda, donde están la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), dos Delegaciones de la Junta de Andalucía, Capitanía Marítima y por donde también se llega a la Casa del Mar, que alberga el centro de salud del Centro y el Instituto Social de la Marina*".

También se añadía que "*lo mismo sucede en la zona de levante del mercado, en la Avenida de Italia*". En dicha zona se habían eliminado, al parecer, dos pasos peatonales con la intención de que igualmente los viandantes pasen por el Mercado.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Huelva, este nos trasladó el informe del Ingeniero Técnico del Área de Movilidad del Ayuntamiento, enumerando las razones de interés general que habían determinado la nueva ordenación viaria y de los pasos peatonales en zonas cercanas al Nuevo Mercado del Carmen de esa ciudad, por lo que entendimos que no procedían nuevas gestiones por parte de esta Institución en este expediente de queja, puesto que se trataba de apreciaciones y valoraciones técnicas que difícilmente podíamos a entrar a cuestionar, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.3.2.3 Servicio público de viajeros

Abrimos de oficio la **queja 11/3037** cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que diversas asociaciones de vecinos y otras entidades vecinales de la zona sur de Algeciras (Cádiz), venían demandando del Ayuntamiento la mejora del servicio público de transporte entre esta zona y el centro de la ciudad. Al parecer, en septiembre de 2010, entre la Concejalía de Movilidad y la empresa concesionaria del servicio se articuló la posibilidad de llevar a cabo una serie de mejoras para solucionar los problemas que afectaban a los usuarios de las líneas 10 y 10-A. Entre dichos problemas se encontraban la dificultad del tráfico por la carretera del Cobre, la supresión de una parada en esta área y el no funcionamiento de la línea 10-A por las tardes y los domingos y festivos.

Pasados varios meses, se señalaba que no se había avanzado en la implantación de estas medidas, ni tampoco en la instauración de un circuito circular de los autobuses por la zona, con la unificación de

las líneas 10 y 10-A, lo que, a juicio de las mencionadas asociaciones, supondría la solución de los problemas expuestos. Según las noticias, las zonas afectadas se encontraban muy alejadas del centro urbano y, por ello, más necesitadas de un transporte urbano eficiente y de calidad.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Algeciras, este nos indicó que en el año 2009, después de que una nueva empresa obtuviera la concesión de las líneas de transporte urbano, se modernizaron los autobuses, con un importante esfuerzo económico y una mejora considerable del servicio; asimismo, también se realizó un estudio de las líneas para optimizar la prestación del servicio con los recursos disponibles. En las reuniones que se mantenían con la empresa concesionaria y los colectivos mencionados, y después del estudio económico elaborado por la empresa concesionaria, el Ayuntamiento consideraba que se produciría un incremento considerable de kilómetros la unificación de las líneas 10 y 10-A, con un aumento desproporcionado del coste del servicio para la cantidad de usuarios que lo utilizaban. También era de interés municipal hacer llegar el servicio de autobuses al máximo de ciudadanos e incrementar las frecuencias de paso de los autobuses, pero dentro de los principios de eficacia y eficiencia, con la consecución de objetivos al menor coste posible.

Por ello, estaban trabajando en la elaboración de un Plan de Movilidad que contemplara y ponderara al número de usuarios, entre los que incluían los de la zona afectada.

A la vista de las consideraciones que se nos exponían en la respuesta municipal y dada la necesidad de gestionar los servicios públicos de transporte de manera que se posibilite la obtención del equilibrio económico-financiero derivado de la prestación de los mismos, no consideramos procedentes nuevas gestiones por nuestra parte en este expediente de queja.

En cualquier caso, conforme a lo indicado en la respuesta municipal, instamos a que el Plan de Movilidad que se está elaborando permita en lo posible satisfacer las demandas de los vecinos de la zona, que los mismos puedan expresar en la audiencia previa que se les iba a conceder con anterioridad a la aprobación de dicho Plan.

En la **queja 08/37641**, la interesada nos indicaba que era vecina de Calahonda, entidad local perteneciente al término municipal de Motril (Granada), denunciaba en concreto que, en el casco antiguo de Calahonda, siempre habían contado con dos paradas interiores del autobús que unía a la entidad local con el centro urbano de Motril, además de la principal que estaba ubicada en la entrada del pueblo, en la carretera N-340, a casi un kilómetro de donde ella y otros muchos vecinos vivían. Hacia aproximadamente tres años, el Ayuntamiento emprendió un programa de mejoras urbanísticas, pero anuló las dos paradas interiores en Calahonda. A pesar de todas las gestiones que había realizado para que estas dos paradas volvieran a funcionar, no había sido así: en el Ayuntamiento aducían que debido al ensanchamiento de las aceras, los nuevos autobuses articulados no podían maniobrar para salir de la localidad, añadiendo que estos autobuses tal vez tuviesen problemas para rodear la rotonda donde tendrían que dar la vuelta para cambiar de sentido, si encontraban otros vehículos aparcados en el entorno.

La afectada consideraba que estos dos obstáculos eran fácilmente salvables. En el primer caso, bastaría con eliminar el ensanchamiento donde estuvieran las jardineras con dos arbolitos y, si fuese necesario, abrir ligeramente el arco de la acera opuesta. El segundo argumento tiene aún más fácil solución: prohibir el aparcamiento en la rotonda y exigir el cumplimiento de tal prohibición. Ella daba, incluso, una solución más inmediata: utilizar autobuses normales, no articulados.

En definitiva, concretaba su pretensión en que se restableciera el servicio de autobuses urbanos en el interior de Calahonda, servicio que contribuiría sobremanera a mejorar la calidad de vida de muchas personas mayores que, como ella, vivían en el casco antiguo de Calahonda y a lo que creía que tenían derecho.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Motril, que nos indicó que la competencia era de la Entidad Local Autónoma de Calahonda, finalmente conocimos que estaban pendientes de una reunión con la empresa concesionaria del servicio para reponer la parada e instalar otra. La empresa concesionaria planteó diversas alternativas al Ayuntamiento de Motril para atender a las peticiones vecinales de disponer de parada en el casco urbano del citado núcleo, siendo la competencia de la Tenencia de Alcaldía de Pueblos Anejos, por lo que nos dirigimos al Ayuntamiento de Motril.

Tras varias actuaciones, finalmente conocimos que se encontraban repuestas las dos paradas en Calahonda, situadas junto a la Caja Rural y en la Plaza Santa Teresa Rincón. Por ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en esta queja.

2.4 ELIMINACIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS Y EN LAS INFRAESTRUCTURAS

2.4.1 ELIMINACIÓN DE BARRERAS URBANÍSTICAS EN VIARIO PÚBLICO Y ZONAS DE CONCURRENCIA PÚBLICA

Una persona discapacitada residente en el municipio sevillano de El Viso del Alcor presentó tres quejas sobre barreras urbanísticas y en el viario público en su municipio.

En la **queja 08/1893** denunciaba que, en ocho ocasiones, se había dirigido al Ayuntamiento solicitando la eliminación de barreras arquitectónicas en

obras de nueva ejecución que hubiera realizado el Ayuntamiento o que permitía que se realizaran, sin que en ninguna de ellas había obtenido respuesta alguna. A juicio del interesado, el Ayuntamiento vulneraba la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía, el Decreto 72/1992, por el que se aprueban las Normas Técnicas para la Accesibilidad y la Eliminación de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte en Andalucía y las propias Normas Subsidiarias de Planeamiento de El Viso del Alcor, siendo consciente de ello, puesto que sus escritos le alertaban constantemente de tal incumplimiento.

Tras admitir a trámite la queja, de la respuesta municipal se desprendía que la mayoría de las barreras arquitectónicas y urbanísticas que motivaron los escritos de queja del reclamante se encontraban eliminadas o en vías de eliminación, advirtiéndose una clara voluntad municipal de subsanar los problemas de accesibilidad en el municipio. En algún caso, el proceso de eliminación de las barreras requería trámites y actuaciones más complejas y de un plazo mayor para su ejecución pero, no obstante, se estaban arbitrando soluciones.

Aunque dimos por concluidas nuestras actuaciones, el interesado nos remitió un amplio reportaje fotográfico acreditando la defectuosa ejecución de tales obras y la persistencia, en consecuencia, de graves obstáculos para la libre circulación de personas usuarias de sillas de ruedas. Por ello, reabrimos el expediente de queja y nos volvimos a dirigir al Ayuntamiento de El Viso del Alcor.

En cuanto a la **queja 08/3235**, derivaba de una queja anterior en la que planteaba su disconformidad con las obras ejecutadas para el acondicionamiento de la travesía de la A-392 a su paso por El Viso del Alcor, por incumplimiento de la normativa en materia de eliminación de barreras, en concreto por faltar las rejillas para cubrir los alcorques y los vados para el acceso de peatones.

Por último, en la **queja 08/5063**, el interesado nos indicaba que había denunciado el incumplimiento de la normativa de accesibilidad del Ayuntamiento a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, sin que hubiera recibido respuesta. En esta queja, realizamos varias actuaciones con órganos de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda y para la Igualdad y Bienestar Social, en la que nos indicaban que estaban realizando actuaciones con el Ayuntamiento de El Viso del Alcor.

Tras las diferentes actuaciones que realizamos en estos expedientes de queja, el Ayuntamiento nos respondió a todos ellos en un escrito común, en el que nos informaba que el objetivo de la Corporación era, precisamente, eliminar las barreras que dificultaran el tránsito de los peatones. Así, en el año 2009 disponían de una cantidad de 69.657,93 euros destinados a la eliminación de barreras, de los que, en el año 2010, llevaban ya gastados 39.572,50 euros, habían firmado un convenido de colaboración con el Instituto de mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y la fundación ONCE para actuaciones en el Plan Municipal de Accesibilidad y para la eliminación de barreras arquitectónicas en diferentes zonas de la ciudad.

En cuanto a las pendientes transversales y longitudinales en los recorridos peatonales, la protección de alcorques y las pendientes transversales de vados de vehículos, estaban corrigiéndolos con el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA), obras que finalizarían en mayo de 2010. También iban a solventar el diseño para la supresión de barreras arquitectónicas, adaptando los pasos de peatones y corrigiendo la altura de los pulsadores de los semáforos.

En cuanto a los accesos no adaptados del parque de la Constitución, el Ayuntamiento aclaraba que las entradas principales estaban adaptadas y los dos pasos que el interesado había denunciado eran dos puertas secundarias con un desnivel superior a 2 cm. respecto de la rasante del mismo, defendiendo el Ayuntamiento que estas dos puertas secundarias no eran prioritarias dentro de un orden de ejecución de las obras.

Respecto de los accesos a los garajes particulares de la C/ Carlos Méndez, el Ayuntamiento defendía que eran obras de mejora y no de nueva urbanización, y en este caso era "*verdaderamente imposible cumplir escrupulosamente las normas de accesibilidad sin perjudicar a los residentes de las calles objeto de intervención, aún así se garantiza el recorrido por un itinerario de tránsito posible, cómodo y seguro*".

En cuanto a la ocupación por veladores y cajones de obra de los vados, habían ordenado a los servicios técnicos municipales que controlaran su correcta ubicación en la vía pública, además de ordenar el impulso de una Ordenanza Municipal que regulara esta cuestión.

También el interesado había denunciado la inaccesibilidad del patio del edificio de la sede municipal, aunque el Ayuntamiento nos indicaba que la fotografía que había remitido el interesado era de un patio de servicio que no estaba destinado a la organización de eventos de carácter público, aunque el día de inauguración del edificio se abrieron al público todas las dependencias del edificio para que lo conocieran todos los vecinos.

En cuanto a las quejas sobre la travesía de la A-392 a su paso por El Viso del Alcor, el Ayuntamiento tenía la firme convicción de su supresión, pero debía primar las partidas presupuestarias y, para este caso, debían resolver la financiación económica de las obras.

Por último y en lo que respecta a los postes decorativos colocados en el acerado, el Ayuntamiento colocaba gallardetes durante las fiestas patronales, aunque entendían que no interfería al paso peatonal.

En las obras que se estaban realizando en el centro histórico se tenía previsto la supresión de barreras y adaptación a la normativa en vigor.

De esta respuesta municipal cabía considerar que existía un claro y permanente objetivo del equipo de gobierno municipal de eliminar cuantas barreras arquitectónicas dificultaban el tránsito de los peatones, reconociendo, no obstante, que quedaba mucho trabajo por realizar para lograr la total eliminación de las barreras existentes en el municipio, pero se aludía a la voluntad municipal de afrontar tal reto, partiendo en todo caso de la insuficiencia de recursos económicos para conseguirlo a corto plazo. Se insiste también en que los técnicos municipales cumplían la normativa de accesibilidad en todos sus aspectos y en que se agotaban las partidas destinadas a la eliminación de barreras arquitectónicas.

Por último, se manifestaba el compromiso de la Alcaldía de constituir el Consejo Local de Accesibilidad, por lo que entendimos que aunque se podía calificar la respuesta municipal de parcial o incompleta, permitía advertir una expresa voluntad de dar cumplimiento a la normativa de accesibilidad en todos sus términos. De acuerdo con ello, ante la enorme dificultad que suponía hacer un seguimiento pormenorizado de todas las intervenciones municipales al respecto y un análisis singularizado de las deficiencias en que se hubiera podido incurrir en la eliminación de barreras, lo cierto era que esta Institución estimaba conveniente dar un plazo al actual equipo de gobierno y al que debería constituirse tras las elecciones municipales para que la voluntad transmitida se concretara en las sucesivas obras e intervenciones del Ayuntamiento, resultando por otra parte que la próxima constitución del Consejo Local de Accesibilidad podría permitir, al estar representados en el mismo todos los sectores afectados, un puntual seguimiento de dichas intervenciones con objeto de que las mismas se atuvieran, en todo momento, a la normativa de accesibilidad.

Por todo ello y teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias para atender las necesarias modificaciones en todas las infraestructuras del municipio y poder adaptarlas a las exigencias de la normativa vigente en el ámbito de la accesibilidad, consideramos que no eran precisas nuevas gestiones por nuestra parte, aunque transmitimos al Alcalde-Presidente la necesidad de que se aprobara un Plan Municipal de Actuaciones en el que, necesariamente de forma escalonada en el tiempo, se fijara el orden y jerarquía de las actuaciones a realizar, previo informe del aludido Consejo Local de Accesibilidad.

En la **queja 11/1976**, la interesada nos exponía que había tenido que hacer uso de las instalaciones de la estación de autobuses de Plaza de Armas, en Sevilla y, continuaba la interesada, "*sólo está equipada con una rampa de acceso a la entrada que parte (o llega) al carril de bici directamente, lo que para una persona ciega resulta peligroso como me hizo ver un compañero invidente que usa la estación todos los días. Este tramo corto de rampa de acceso a la estación es bastante empinado por lo que resulta difícil de usar para una persona en silla de ruedas o con muletas y maleta. La situación se pone más difícil porque el suelo está bastante deteriorado. Es aún más grave el hecho de que no existe ascensor a los andenes (como ocurre por ejemplo en otras estaciones como la de Granada) por lo que el acceso a los autobuses es solo a través de una inmensa rampa de enorme pendiente que ni siquiera parece cumplir la inclinación reglamentaria y que hace imposible el acceso autónomo en silla o de una persona que se maneja con maletas y silla de ruedas salvo que vaya acompañada. Dado que la estación es de reciente construcción y que es de paso obligatorio para numerosas comunicaciones en toda Andalucía, resulta realmente inaudita la falta de sensibilidad para haber hecho una estación accesible*".

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Gerente del Consorcio de Autobuses del Área Metropolitana de Sevilla, este nos informó que además de la rampa a la que se refería la interesada, existía otra que comunica a la puerta de acceso de calle Torneo con la zona del vestíbulo, desde el que se puede acceder a los andenes a través de un ascensor. Aunque era cierto que la rampa exterior tiene el piso en mal estado, se había dado traslado al director de la estación para su arreglo, lamentando "*sinceramente la incomodidad padecida por la reclamante en el uso de las instalaciones de la estación por desconocimiento o mala información*". A la vista de esta información, dimos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

2.4.2 DISCAPACIDAD Y VIVIENDA

En la **queja 11/1705**, la interesada, casada y con dos hijos (uno de ellos menor), nos exponía que tanto su esposo como su hijo sufrían diferentes discapacidades, reconocidas por la Junta de Andalucía (en el caso del menor, le había sido reconocido el grado II de Dependencia Severa, nivel 1), por lo que necesitaban, como una de las soluciones posibles a sus problemas de movilidad, la adaptación del edificio en el que residían, instalando en el mismo un ascensor –con el que no contaba–, o bien la permuta por otra vivienda protegida situada en planta baja y con las suficientes condiciones de accesibilidad. En cuanto a la posibilidad de permutar su vivienda (cuyo titular era EPSA) por otra de planta baja, el Ayuntamiento le respondió que no existían viviendas vacías en el municipio con esta posibilidad.

Dada la precariedad que nos trasladaba la interesada, admitimos a trámite la queja y nos dirigimos al Ayuntamiento de Los Barrios que, en su respuesta,

nos dijo que no existía solicitud formal de permuta de la interesada y, además, tampoco estaba inscrita en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida. En cuanto a los problemas de accesibilidad, operarios municipales estaban ejecutando, en aquel momento, las obras para dotar de una rampa de acceso al portal del bloque y estaban buscando soluciones alternativas en tanto no se pudiera dotar al inmueble de un ascensor.

Tras dirigirnos a EPSA, esta nos informó que una trabajadora social de la empresa pública estaba en contacto con la unidad familiar para encontrar una solución al problema, pues en aquel momento no disponían de viviendas desocupadas que pudieran ofrecer a la unidad familiar, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La interesada de la **queja 11/466**, con un grado de discapacidad física y sensorial del 75%, nos exponía que en su día resultó adjudicataria de una vivienda protegida en régimen de propiedad, del cupo de personas con movilidad reducida, para lo cual procedió a la firma del contrato de compraventa. Sin embargo, mediante Resolución de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla, de agosto de 2010, le fue denegado el visado del contrato de compraventa, en base al incumplimiento del artículo 3 del Plan Concertado de Vivienda y Suelo, que exige que para acceder a la propiedad de viviendas protegidas debe acreditarse unos ingresos superiores a una vez el IPREM, resultando que la interesada solo habría acreditado unos ingresos anuales de 2.392,70 euros.

A este respecto, acreditaba la interesada que sus padres eran beneficiarios de la prestación por hija discapacitada a su cargo, y que dicha prestación, una vez fallecidos sus padres, le sería abonada a ella misma, toda vez que al padecer una discapacidad superior al 65% no se extinguía, de conformidad con la normativa de aplicación en materia de prestaciones de Seguridad Social. Con esta prestación, cuyo cobro sus padres ya le cederían en la actualidad, y de la que posteriormente ella sería beneficiaria directa, sí superaría una vez el IPREM, por lo que sí podría ser visado su contrato.

Precisamente con esta argumentación, nos decía la interesada, presentó en noviembre de 2010 un recurso de alzada ante la citada Delegación contra la resolución denegatoria del visado del contrato de compraventa, que al parecer, a fecha de su escrito de queja, aún no habría sido resuelto.

Dada la situación personal de la interesada y aunque entendíamos que no había existido actuación irregular por parte de la Delegación en la resolución, admitimos a trámite la queja con objeto de dirigirnos a la Delegación Provincial citada para conocer si en el cómputo de los ingresos de la adjudicataria podría tenerse en cuenta, dada la singularidad que poseía en cuanto al hecho por el que nace y los beneficiarios, la prestación mencionada, a fin de, si fuera posible, siempre que se cumplieran los requisitos legales para ello, se reconsiderara la denegación del visado del contrato con ocasión de la resolución del recurso de alzada, en caso de que esta aún no se hubiera producido.

Rogamos a la Delegación que tuviera en cuenta que, al parecer, al fallecimiento de los padres, sería la propia reclamante la beneficiaria por padecer una discapacidad mayor del 65%, supuesto en el que no se extinguiría salvo que concurriera alguna causa prevista en la normativa. Asimismo, también interesamos informe para conocer el criterio seguido a la hora de interpretar el artículo 3 del Plan Concertado, en cuanto a cuáles eran las cantidades que pueden conceptuarse como ingresos acreditados de una unidad familiar. En su respuesta, la Delegación nos contestó con el siguiente tenor literal:

"Tal y como se le comunicó en la resolución dictada el 5 de agosto de 2010, la interesada no cuenta con ingresos económicos superiores en una vez al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), requisito obligatorio según lo dispuesto en el artículo 3 del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, motivo por el que le fue denegado el citado visado. Tomando esa circunstancia como punto de partida, todas las opciones propuestas, y que aparecen reflejadas en el escrito remitido por su Institución, han sido consideradas inviables.

La primera se refiere a la posible cesión a la interesada de la prestación por hijo a cargo y en situación de discapacidad que recibe su padre, pudiendo de esa forma alcanzar el umbral del IPREM exigido. Esa posibilidad no está contemplada a efectos legales, ya que la asignación económica mencionada lo es como compensación por la atención dedicada por el progenitor al cuidado de D.ª ..., por lo que solo puede ser percibida por la persona que la atiende, no por quien padece la discapacidad.

La segunda opción expuesta por la interesada contemplaba que la medición de los ingresos no se limitara únicamente a los propios, sino que se extendiera a toda la unidad familiar. En ese caso sí podría sumarse la prestación económica recibida por su padre y se superaría el nivel del IPREM, solventando el obstáculo que motivó la denegación del visado. Pero se da la circunstancia de que este tutor legal, D. ..., ya posee una vivienda en propiedad, sita en ..., contraviniendo lo especificado en el artículo 5 del Decreto 149/2006, que define el Reglamento de asignación de viviendas de protección oficial y que establece claramente que ningún solicitante puede resultar adjudicatario de una de ellas si ya es poseedor de otra en régimen de propiedad".

A la vista de esta respuesta, dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que no eran preci-

sas nuevas gestiones por nuestra parte, mucho más cuando la propia Delegación había valorado ya otras alternativas para poder cumplimentar el requisito de los ingresos económicos de la interesada sin éxito, dada la naturaleza de la prestación por hijo a cargo discapacitado.

Abrimos de oficio la **queja 11/3730** cuando conocimos, a través de los medios de comunicación social, las dificultades que padecían una pareja de discapacitados, inquilinos de vivienda en régimen de alquiler propiedad de EMVISESA en Sevilla, por las disfuncionalidades del ascensor del bloque. Siempre según estas noticias, los ascensores del edificio debían ser desconectados por motivos de seguridad cada cierto tiempo debido a la entrada de agua en el foso, procedente de filtraciones, que inundaban los huecos y hacían aconsejable su inutilización hasta que se resolviera el problema. Hasta aquel momento, continuaban estas informaciones, las soluciones que se les habían ofrecido por parte de EMVISESA sobre este particular habían sido puntuales, bombeando el agua, pero sin adoptar medidas con las que paliar el problema definitivamente.

A resultas de todo ello, cada vez que se daban estas filtraciones y debían desconectarse los ascensores, los afectados, uno de ellos con una discapacidad del 68% y usuario de silla de ruedas, y su pareja, con una discapacidad del 45%, que le impedía subir escaleras, se quedaban, literalmente, prisioneros en sus viviendas, pues no solo no podían salir por sus propios medios, sino que, con ayuda de vecinos, les resultaba extremadamente difícil, pues su piso estaba situado en una tercera planta, en lugar de en una planta baja, donde al parecer también había pisos.

Por otra parte, aseguraban estas noticias que el afectado, en sus declaraciones a los medios de comunicación, manifestó que la puerta de acceso al edificio era demasiado estrecha para salir y entrar con una silla de ruedas y que habían interpuesto unas diez reclamaciones ante EMVISESA sin que el problema se hubiera solucionado ni se hubiera ampliado la puerta de acceso al edificio.

Tras dirigirnos a EMVISESA, esta nos comunicó, en síntesis, que ya se habían solventado los problemas puestos de manifiesto, especialmente el relativo a las disfuncionalidades del ascensor a consecuencia de la entrada de agua en el foso, y que además lo habían realizado urgentemente cuando tuvieron conocimiento de los hechos, para lo que cambiaron el calderín que era el que motivaba las filtraciones de agua. En cuanto a la puerta, EMVISESA nos decía que esta cumplía los requisitos del Decreto 72/1992, de 5 de mayo, que era el que estaba vigente en el momento de construir las viviendas, por lo que no podía proceder a aumentar el hueco en el muro de la misma. Con ello, entendimos que el problema estaba resuelto y dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque instamos a la empresa a que tuviera en cuenta la situación de esta unidad familiar para que no acontecieran nuevos fallos y, en su caso, se actuara con la máxima rapidez y diligencia.

2.4.3 Discapacidad y transportes

La interesada de la **queja 11/2995** nos exponía que era usuaria del transporte urbano de la ciudad de Sevilla y, además, tenía una discapacidad reconocida del 80%, por lo que necesitaba, para su movilidad, una silla de ruedas. Siempre según la interesada, había conocido que las personas que acompañan a los invidentes en el transporte urbano no pagaban billete de autobús, por lo que consideraba que esa medida también podía hacerse extensiva a las personas que acompañan a las usuarias de sillas de rueda, pues, en su caso concreto, necesitaba de un acompañante para poder subir y bajar del autobús.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Gerente de TUSSAM, finalmente conocimos que existía la voluntad municipal de incluir en el análisis previo a la propuesta sobre tarifas, la solicitud de gratuidad al acompañante de una persona con movilidad reducida acreditada, lo que se concretaría en caso positivo por el Ayuntamiento Pleno. Después se nos informó que, tras el acuerdo del Consejo de Administración, el Ayuntamiento Pleno aprobó el procedimiento que posibilitaba que los acompañantes de las personas con movilidad reducida, que cumplieran los requisitos que se determinaran, disfrutaran de exención de pago del título de viaje en los vehículos de dicha empresa, con lo que entendimos que el asunto por el que acudió a nosotros la interesada estaba solucionado y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La interesada de la **queja 10/1365**, conductora habitual de un vehículo con el que desplazaba a su hija, discapacitada, nos relataba que estando el vehículo –que contaba con la oportuna tarjeta de autorización de aparcamiento en plaza reservada a personas con movilidad reducida a nombre de su hija– aparcado en una zona reservada, el mismo fue sancionado e, incluso, retirado por la grúa municipal. Según la interesada, la tarjeta estaba en el lado derecho, pero habían puesto un papel de publicidad que la tapaba. Cuando llego a retirar el vehículo del depósito municipal, pidió a un agente que le acompañara para corroborar que la tarjeta estaba puesta. Alegó estas circunstancias antes de la resolución del expediente sancionador, pero fueron desestimadas.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Sevilla, pudimos conocer, en síntesis, que habían rechazado las alegaciones basándose en la ratificación del agente denunciante, en el sentido de que no observó tarjeta de discapacitado

en el vehículo y en el hecho de que la tarjeta aportada posteriormente no coincidía con los datos personales de quien comparecía en el expediente como interesada.

Sin embargo, examinada toda la documentación obrante en este expediente de queja, lo cierto era que la interesada mantenía en todo momento que la tarjeta de autorización estaba a nombre de su hija menor y discapacitada (aportó documentación acreditativa de tal parentesco) que, por tanto, no podía conducir, razón por la que ella conducía el vehículo, que la llevaba al médico y que dicha tarjeta se encontraba en el vehículo el día de los hechos, como trataba de demostrar con la prueba no admitida por el Ayuntamiento consistente en el testimonio de un policía local.

Pues bien, trasladamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla nuestras consideraciones, pues partiendo de la exigencia que establece el artículo 49 CE en el sentido de que los poderes públicos ampararán especialmente en el disfrute de sus derechos a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, cabe resaltar que en el curso de la tramitación de este expediente de queja ha quedado demostrado de forma indubitada que la hija de la interesada está afectada por una discapacidad y que es titular de una tarjeta de aparcamiento para personas con movilidad reducida. Por tanto, cobra especial relevancia para justificar la procedencia de la sanción impuesta, el concretar si en el vehículo se encontraba en lugar visible la citada tarjeta el día de los hechos. La interesada desde el primer momento solicitó que se tuviera en consideración la aportación testifical y documental de un policía local, que identificó con su número, que defendía que sí figuraba en el vehículo la tarjeta.

No obstante, se desestimó tal pretensión basándose únicamente en la ratificación del agente denunciante y guardando silencio sobre la prueba propuesta por la interesada, privándole de su derecho, como ya se reconoce expresamente en el artículo 81.3 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y en el artículo 13 del Reglamento del Procedimiento Sancionador en esta materia, a un procedimiento probatorio contradictorio o, al menos, a que resultara motivada la denegación de la prueba propuesta.

En tal sentido, debemos remitirnos a lo dispuesto en el artículo 137.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dispone que se practicarán de oficio o a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. Y parece indudable que la prueba propuesta era totalmente indicada para acreditar si la tarjeta en cuestión se encontraba en lugar visible del vehículo al que se atribuye la infracción el día en que se cometió la misma. Asimismo, parece indudable que se trata de pruebas que, en su caso, habrían podido concluir con una resolución favorable a las pretensiones de la interesada.

Es más, entendemos que no cabe ampararse, teniendo en cuenta que nos encontramos en esta materia de proposición y práctica de pruebas en un terreno de derechos fundamentales, en el principio de economía procesal y celeridad, para desestimar sin causa suficiente la práctica de pruebas, ya que el órgano instructor debe ser el primer interesado en contar con todos los datos necesarios para poder resolver la cuestión de fondo planteada con pleno conocimiento de causa.

Por otro lado, como es conocido, la declaración de un agente de la autoridad en modo alguno constituye una prueba «iuris et de iure», sino «iuris tantum» y por tanto se trata de una presunción perfectamente rebatible con la aportación de pruebas de contrario a suministrar por los interesados.

También podemos remitirnos a una amplia doctrina jurisprudencial que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24.2 CE, señala que la actividad sancionadora de la Administración ha de respetar el principio de presunción de inocencia, como un amplio derecho fundamental de la persona vinculante para todos los poderes públicos que determina la exclusión inversa de culpabilidad de cualquier persona, mientras no se demuestren en el expediente los hechos imputables a la misma como merecedores de sanción, cuya carga probatoria no incumbe al expedientado sino a la Administración que le acusa y sanciona.

Por todo ello, formulamos **Recomendación** con objeto de que, mediante los trámites legales que procedan, sea anulada la resolución dictada, retrotrayendo las actuaciones en el procedimiento sancionador, acordando la apertura del periodo de prueba solicitado por la reclamante y dictando, tras su práctica y el resto de las actuaciones necesarias, la resolución que se estime procedente. Entendíamos que, en caso contrario, no se estaría reconociendo el derecho a la presunción de inocencia de la interesada habida cuenta de que no se da opción alguna a la posibilidad de que se destruya la presunción de veracidad («iuris tantum», debemos subrayar) con que cuentan las denuncias de los agentes de la autoridad.

De la respuesta municipal cabía entender que habían aceptado la alegación formulada por parte de la interesada y se acordó la baja del expediente sancionador que le afectaba, por lo que consideramos que habían aceptado nuestra resolución, dando por concluidas nuestras actuaciones.

III. CULTURA Y DEPORTES

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 44 de la Constitución estipula que «los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho». Por su parte, el artículo 33 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que «todas las personas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas, así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz».

Estos dos preceptos, no solo están consagrando como un derecho social básico de todas las personas el Derecho a la Cultura, sino que además están marcando claramente el ámbito a que ha de extenderse el ejercicio por esta Institución de su función legal de salvaguarda y garantía de los derechos fundamentales de la ciudadanía reconocidos en el Título I de la Constitución y en el Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

En este sentido, una de las misiones esenciales del Área de Cultura y Deporte de esta Institución en relación con el ámbito de la cultura es supervisar la actuación de las Administraciones Andaluzas que asumen competencias en materia de Cultura a fin de comprobar que dichas Administraciones dan cumplimiento al mandato constitucional y estatutario de promover y tutelar el acceso de todas las personas a la cultura.

Por otro lado, este Área de Cultura y Deporte asume como función propia comprobar el cumplimiento por la Administración Cultural Andaluza de la obligación de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de Andalucía, que le encomienda la Constitución en su artículo 46, a la vez que velar por el respeto a lo dispuesto en el artículo 37.1.18.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que consagra, como principio rector de las políticas públicas «la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía, especialmente del flamenco».

Por otra parte, la Constitución establece en su artículo 43.3 que «los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio», lo que convierte el fomento del Deporte en uno de los principios rectores de la política social del Estado.

Asimismo, el Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye en su artículo 72 a la Comunidad Autónoma, como competencia exclusiva, el deporte. Competencia que ha venido desarrollando tanto en los aspectos legislativos como ejecutivos, debiendo destacarse, a estos efectos, la aprobación de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, que garantiza en su artículo 2 *a)* «el derecho de todo ciudadano a conocer y practicar libre y voluntariamente el deporte en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna».

Por ello, la función tuteladora de derechos que el Área de Cultura y Deporte asume en relación al ámbito deportivo se concreta sustancialmente en velar porque este derecho esencial al deporte que toda persona tiene, constitucional y estatutariamente garantizado, sea una realidad plena.

Con estos objetivos, nuestra labor de supervisión se extiende y afecta a todas las Administraciones Andaluzas con competencias en materia de cultura y deporte, ya sean las Entidades Locales o los distintos órganos que conforman la Consejería de Cultura y los órganos específicos de la Consejería de Turismo y Deporte con competencias en el ámbito deportivo.

Una vez delimitado nuestro ámbito de actuación, vamos a entrar a valorar el grado de colaboración con esta Institución mostrado por las diferentes administraciones interpeladas en el curso de nuestras actuaciones.

A este respecto, debemos decir que la misma ha sido en líneas generales adecuada, aun cuando se hayan producido dilaciones puntuales en algún expediente de queja que finalmente quedaron solventadas.

No obstante, debemos dejar constancia de la existencia de resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que no han obtenido la esperada respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas, a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz:

– Recordatorio y Resolución relativa a la obligación de dar respuesta a las peticiones del interesado sobre el estado de conservación del Mirador de San Cristóbal y la Alcazaba y dirigida al Ayuntamiento de Almería en el curso de la **queja 10/1448**. (Se recibió respuesta después del cierre).
– Recordatorio y Resolución relativa a la obligación de dar respuesta a las peticiones del interesado sobre el proyecto de intervención en el antiguo mercado de abastos y dirigida al Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda en el curso de la **queja 10/1449**. (No se recibe respuesta).
– Resolución relativa a la posible apertura de la piscina cubierta municipal durante los meses de verano y dirigida al Ayuntamiento de Linares en el curso de la **queja 10/2450**. (Se recibió respuesta en la que se rechazaba nuestra resolución).

Para terminar esta introducción vamos a referirnos al esquema elegido para la dación de cuentas de las quejas tramitadas durante 2011.

Las cuestiones que van a ser analizadas en materia de cultura son las siguientes:

– Las consecuencias para la protección del patrimonio arqueológico de una deficiente tutela jurídica del mismo.
– La falta de diligencia en la conservación de los bienes patrimoniales.

– Manifestaciones de la crisis en el ámbito de la cultura. A propósito de los horarios de las bibliotecas públicas.

Las cuestiones que van a ser analizadas en materia de deportes son las siguientes:

– Las exigencias de los clubes deportivos para otorgar la carta de libertad.
– Accesibilidad de instalaciones deportivas.

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

2.1 CULTURA

2.1.1 LAS CONSECUENCIAS PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO DE UNA DEFICIENTE TUTELA JURÍDICA DEL MISMO

Los bienes que integran el patrimonio histórico andaluz están sometidos, con carácter general, a un número importante de riesgos que se acrecientan considerablemente en el caso de los bienes que conforman el patrimonio arqueológico, tanto por su propia naturaleza, al tratarse de un patrimonio en gran medida oculto y no suficientemente conocido, como por la dificultad para preservarlo de la acción destructora de las fuerzas de la naturaleza y de la mano del hombre.

Precisamente por las dificultades que conlleva garantizar una protección efectiva a los bienes que conforman el patrimonio arqueológico, es por lo que resulta frecuente que algunos de estos bienes, pese a ser conocida su existencia y su valor patrimonial, permanezcan ocultos bajo tierra y sin una adecuada señalización, con objeto de preservarlos de la acción de los expoliadores y otros desaprensivos y para mejor protegerlos del deterioro que puede provocar su exposición a las inclemencias del tiempo sin una adecuada protección.

Lamentablemente, la protección que otorga el anonimato a estos bienes patrimoniales también puede llegar a convertirse en la causa de su destrucción y, lo que es peor, de una destrucción que quede impune.

En efecto, la falta de delimitación precisa de algunos yacimientos arqueológicos y, especialmente, la no inclusión del mismo en alguno de los registros públicos de bienes protegidos, puede conllevar que se produzcan actuaciones atentatorias contra la integridad de los mismo que, además de provocar su destrucción o deterioro, queden exentas del oportuno castigo para sus responsables.

Para ejemplificar lo que estamos señalando consideramos oportuno traer a colación la **queja 10/1717**, cuya tramitación se ha extendido a lo largo de los años 2010 y 2011, y que nos permite poner de relieve las consecuencias que pueden derivarse de una deficiente protección jurídica de un bien patrimonial.

El expediente se inició tras recibirse un escrito de queja por el que se denunciaban los hechos acaecidos en un municipio sevillano y que habían supuesto la comisión de importantes daños a un yacimiento arqueológico catalogado, sin que se hubiera sancionado debidamente dicho atentado al patrimonio histórico andaluz por parte de las Administraciones competentes y sin que se hubiera salvaguardado debidamente la integridad del yacimiento.

Según el relato de hechos, en agosto de 2005 el arqueólogo municipal tuvo conocimiento de unas obras que se estaban realizando en una finca de su término municipal, donde se ubica un yacimiento arqueológico documentado y delimitado tanto en la base de datos ARQUEOS de la Consejería de Cultura, como en la Carta Arqueológica Municipal aprobada como documento anexo en su PGOU, y que estaba viéndose directamente afectado por dichas obras.

Ante la constatación de estos hechos el Ayuntamiento procedió a adoptar medidas cautelares de protección paralizando las obras y trasladó de inmediato los hechos a la Consejería de Cultura a los efectos del ejercicio por esta de la potestad sancionadora en materia de protección del patrimonio histórico.

Al parecer, tras constatar los hechos producidos, la Delegación Provincial en Sevilla de la Consejería de Cultura incoó un procedimiento sancionador contra los responsables de la obra, imputando a estos por la realización de una intervención arqueológica sin autorización, cuando lo cierto es que las obras realizadas tenían por objeto la construcción de una nave industrial y en ningún caso planteaban la realización de una intervención arqueológica.

Como consecuencia del error en la tipificación de la infracción, la Dirección General de Bienes Culturales se vio obligada a estimar el recurso interpuesto por los presuntos infractores, dejando sin efecto la sanción impuesta a los mismos.

El resultado de ello, según exponía el promotor de la queja, es que la infracción cometida y el daño provocado al patrimonio histórico habían quedado sin sanción.

Además, el Ayuntamiento, tras recibir una comunicación de Cultura informándole de la estimación del recurso y señalando que "*la actuación del promotor de la obra no constituye ninguna infracción tipificada en la normativa reguladora del patrimonio histórico de Andalucía, por lo que no se ha iniciado ningún otro expediente sancionador*", había optado por levantar las medidas cautelares con el resultado de que actualmente existe una nave industrial ubicada encima de un yacimiento arqueológico.

El promotor de la queja se cuestionaba cómo era posible que se hubiera llegado a una situación de total impunidad de un atentado patrimonial y se preguntaba por qué la Consejería de Cultura no había procedido a la incoación de un nuevo procedimiento

sancionador con una tipificación adecuada, pese a que la infracción no había prescrito aún. Del mismo modo, se preguntaba por qué no se había dado cuenta al Ministerio Fiscal del posible delito de daños al patrimonio producido en este caso.

Por último, mostraba el promotor de la queja su sorpresa por el hecho de que se permitiera finalmente al propietario del terreno la construcción de una nave agroindustrial encima de un yacimiento arqueológico.

Admitida a trámite la queja se solicitaron los preceptivos informes a la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura en Sevilla, y al Ayuntamiento afectado, interesando de dichas administraciones la siguiente información específica:

– Delegación Provincial de Cultura.

"En particular quisiéramos que nos informaran de las razones por las que no se ha incoado un nuevo procedimiento sancionador una vez constatado el error habido en la tipificación de la infracción. Asimismo, le agradeceríamos que nos indicaran si se ha dado traslado al Ministerio Fiscal de la posible comisión de un delito de daños sobre el patrimonio histórico.

Por otro lado, le rogamos que nos trasladen copia del expediente sancionador incoado en relación al presente asunto."

– Ayuntamiento.

"En particular quisiéramos que nos informaran de las razones por las que se ha permitido la construcción de una nave agroindustrial encima de un yacimiento arqueológico, especificando si dicha construcción es conforme a las determinaciones contenidas en el PGOU de esa localidad.

Por otro lado, le rogamos que nos faciliten copia de los expedientes relativos a los procedimientos sancionadores incoados por la realización sin la preceptiva autorización municipal de las obras de construcción de la citada nave."

A lo largo de 2010 fueron recibiéndose los informes interesados a las distintas Administraciones. Del contenido de los informes recibidos cabía deducir los siguientes hechos:

A. Existencia de antecedentes por infracción urbanística en la misma finca:

En efecto, con fecha 26 de junio de 2002 se constató por los servicios de inspección urbanística del Ayuntamiento la realización de obra sin licencia para la construcción de una nave en la finca en cuestión. Con esa misma fecha, se acordó la incoación de expediente para la restauración de la legalidad urbanística, instando la suspensión de las obras.

Sin embargo, tras comprobar que las obras continuaban acometiéndose, con fecha 18 de noviembre de 2002 se ordenó la paralización de las obras. Una decisión que resultó inoperante puesto que pocos meses después, en enero de 2011, el servicio de inspección urbanística constató que las obras habían finalizado.

De la documentación remitida por el Ayuntamiento se desprendía que en ningún momento se había comunicado al promotor de las obras que las mismas se estaban efectuando en un terreno con protección arqueológica. Todas las comunicaciones hacían referencia exclusivamente a la posible comisión de una infracción urbanística por la realización de obras sin licencia.

No consta que se incoara procedimiento sancionador, ni que se impusiera sanción alguna por la realización de obras sin licencia o por el incumplimiento reiterado de la orden de paralización de las obras.

No consta que en el expediente de restauración de la legalidad urbanística incoado por el Ayuntamiento se dictara resolución alguna.

No consta que por el promotor se solicitara la legalización de las obras, ni que por el Ayuntamiento se otorgara licencia alguna que legalizara las obras realizadas.

No consta la existencia de informe alguno valorando las posibles afecciones o daños al patrimonio arqueológico por las obras realizadas sin licencia.

B. Nueva infracción urbanística con afección patrimonial.

De los informes recibidos se deducía igualmente que con fecha 27 de abril de 2005 se había solicitado al Ayuntamiento licencia para la construcción de nave-almacén para uso agrícola. Dichas obras se iniciaron en agosto de 2005 pese a no haberse resuelto aún la solicitud de licencia presentada.

Posteriormente, con fecha 31 de agosto de 2005, el arqueólogo municipal realiza visita de inspección y constata el inicio de las obras de cimentación de la nave-almacén, con demolición de los restos preexistentes del cortijo, apreciando una posible afección al yacimiento arqueológico.

Ante esta situación, se acuerda por el Ayuntamiento en diciembre de 2005 la incoación de expediente de restauración de la legalidad urbanística alterada, con orden de suspensión de las obras, requerimiento al interesado para que instase la legalización de las obras, apercibimiento de posible incoación de procedimiento sancionador por infracción urbanística y traslado a la Consejería de Cultura a efectos del inicio, si procediera, de procedimiento sancionador por infracción de la normativa de protección del patrimonio histórico.

Debe destacarse que en el expediente incoado por el Ayuntamiento, en ningún momento se mencionó la previa existencia de una solicitud de licencia por parte del presunto infractor, ni la falta de resolución de la misma por parte del Consistorio.

Según el relato de hechos que se desprendía de los informes recibidos, con fecha 13 de diciembre de 2005 se recibió en la Delegación Provincial de Cultura el escrito del Ayuntamiento trasladando copia del Decreto dictado por el mismo en dicho mes.

Casi seis meses después, en junio de 2006, el arqueólogo municipal emitió un informe dirigido a los servicios urbanísticos del Ayuntamiento reseñando el contenido de una comunicación recibida de la Consejería de Cultura en la que se le informa que la apertura de procedimiento sancionador por su parte "*no impide la legalización de las obras ya ejecutadas, incluyendo la cimentación de la nave-almacén*".

En su informe, el arqueólogo municipal señalaba que *"no ve inconveniente en que se ejecute el Proyecto Básico y de Ejecución de nave-almacén (...) toda vez que la cimentación ya se ha realizado".* En relación a las obras pendientes de ejecución que impliquen afección al subsuelo menciona que *"será preceptiva la realización de control del movimiento de tierras llevado a cabo por técnico arqueólogo competente, previa autorización de la Consejería de Cultura"*.

A la vista del informe del arqueólogo se emite también informe por el servicio de urbanismo favorable al otorgamiento de licencia de obras condicionada al cumplimiento de los requerimientos efectuados por el arqueólogo municipal respecto de las obras pendientes que afectasen al subsuelo.

Finalmente, en septiembre de 2006 se dicta resolución por el Ayuntamiento otorgando licencia urbanística con el condicionamiento expuesto por el arqueólogo municipal.

No constaba en la documentación remitida que se incoara procedimiento sancionador, ni se impusiera sanción alguna al promotor por parte del Ayuntamiento por las obras realizadas por el mismo sin disponer de licencia.

Casi dos años después de los acontecimientos relatados, concretamente en mayo de 2008, se incoa por la Delegación Provincial de Cultura procedimiento sancionador por infracción del artículo 76.1 *f)* de la Ley 16/1985, en relación con el artículo 42.3, dictándose resolución sancionadora con fecha 11.09.08 imponiendo al promotor de la obra una multa de 8.400 €.

Debe destacarse que habían transcurrido 29 meses desde el momento en que se produjo la recepción de la denuncia procedente del Ayuntamiento hasta que por parte de la Delegación Provincial se adoptó el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador.

Presentado recurso de alzada por el sancionado, se dictó resolución estimatoria del mismo por la Consejera de Cultura, por considerar que no había cometido infracción del artículo 76.1 *f)* de la Ley 16/1985, "*al no haber realizado ninguna de las conductas previstas y tipificadas en el mismo*".

Según nos indicaba en su informe la Consejería de Cultura, no se incoó nuevo procedimiento sancionador por considerar que no se había producido "*error en la tipificación de la infracción, sino una inexistencia de infracción administrativa por parte del promotor de la obra*".

Asimismo, indicaba la Consejería de Cultura que no había dado traslado al Ministerio Fiscal de los daños producidos en el yacimiento arqueológico por considerar que "*tampoco puede subsumirse dicha conducta en ninguno de los delitos recogidos en nuestro Código Penal vigente*".

El presente caso, con su correlato de daños a un yacimiento arqueológico, viene a poner claramente de manifiesto las limitaciones que para la protección de los bienes integrantes del patrimonio histórico andaluz pueden derivarse de una deficiente articulación entre los distintos ordenamientos jurídicos llamados a ejercer una labor de tutela sobre los bienes patrimoniales.

En efecto, la protección de los bienes patrimoniales viene asentándose en nuestro país desde hace mucho tiempo sobre tres órdenes jurídicos independientes que actúan de una forma complementaria cuando ejercen su labor tuitiva sobre el patrimonio: la legislación patrimonial, la legislación urbanística y la legislación penal.

En el caso que nos ocupa, para determinar el grado de protección jurídica de que disponía el yacimiento arqueológico en el momento de producirse los hechos que determinaron un daño al mismo, tenemos necesariamente que analizar previamente la cobertura jurídica que al mismo otorgaban los órdenes jurídicos antes reseñados:

a) De la protección en la legislación patrimonial.

En el momento de realizarse las obras de cimentación de la nave-almacén que tuvieron afección sobre el yacimiento arqueológico –agosto de 2005– la legislación patrimonial vigente estaba constituida esencialmente por la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español y la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

Ambas normas participan de unos criterios comunes en relación a la protección de los bienes integrantes del patrimonio histórico, que se concretan, en primer lugar, en una definición amplia del concepto de patrimonio histórico (artículo 1.2. de la Ley 16/1985 y artículo 2.1. de la Ley 1/1991) comprensiva de una multiplicidad de bienes, tipologías y categorías de bienes con un especial valor o interés histórico, artístico, paleontológico, arqueológico, etnológico (o etnográfico), documental, bibliográfico, científico o técnico, que por su propia amplitud descriptiva y enunciativa extiende con carácter general el manto protector de la legislación patrimonial a un extenso número de bienes.

Sin embargo, cuando descendemos a un nivel de mayor concreción dentro del régimen protector que las normas articulan para los bienes patrimoniales comprobamos que ambas normas, estatal y autonómica, reservan sus disposiciones con mayor carga tuitiva para aquellos bienes que, por su especial

relevancia, cuentan con un régimen específico de tutela concretado en una declaración formal de Bien de Interés Cultural y/o en la inclusión del bien en algún tipo de inventario o catálogo.

Esta protección reforzada que la legislación patrimonial otorga a los bienes objeto de declaración o catalogación tiene especial incidencia en relación con la tipificación de las infracciones y las sanciones en materia patrimonial, por cuanto las conductas tipificadas como infracción resultan ser mayoritariamente aquellas que afectan a bienes objeto de declaración o catalogación, dejando exentas de reproche aquellas conductas que, aun siendo causa de un daño patrimonial, recaigan sobre un bien exento de la protección reforzada que brindan su declaración como BIC o su inclusión en el Catálogo.

En efecto, si analizamos lo dispuesto en el título IX de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, artículos 75 a 79, titulado «de las infracciones administrativas y sus sanciones», comprobaremos que únicamente resultan tipificadas como infracciones aquellas conductas que, resultando dañosas para el patrimonio histórico o suponiendo el incumplimiento de alguna de las normas que regulan el mismo, afecten a bienes objeto de una especial protección por su declaración como Bienes de Interés Cultural o su inclusión en el Inventario General.

De igual modo, el título XII de la Ley 1/1991, de Patrimonio Histórico de Andalucía, «infracciones administrativas y sus sanciones», que comprende los artículos 109 a 121, reserva su reproche para aquellas «acciones u omisiones que supongan incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley o lleven aparejado daño en los bienes culturales», siempre y cuando afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

Como puede verse, la tutela administrativa no alcanza a aquellos bienes que no han sido objeto de una declaración formal de relevancia cultural, por más que los mismos atesoren valores que los harían merecedores de tal declaración. En este sentido, lo relevante no es el valor cultural del bien sino el hecho contingente de haber sido objeto de una declaración formal que lo incorpore oficialmente al acervo cultural especialmente tutelado.

Trasladando estas premisas al supuesto que nos ocupa, constatamos que el yacimiento arqueológico que resultó dañado con la construcción de la nave-almacén, pese a contar con unos valores culturales sobradamente conocidos y altamente reconocidos por los expertos, al no haber sido objeto de una declaración de Bien de Interés Cultural, ni estar inscrito en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, no se encontraba amparado por el régimen de infracciones y sanciones contemplado en la legislación patrimonial andaluza y española vigente en el momento de producirse los hechos.

El hecho de que dicho yacimiento apareciese registrado en el Sistema de Información del Patrimonio Histórico de Andalucía (SIPHA) y estuviese recogido en el Inventario de Yacimientos Arqueológicos de Andalucía (base de datos ARQUEOS), únicamente nos permite resaltar la trascendencia cultural del yacimiento y su elevado valor patrimonial, pero no permite extender al bien la tutela que el ordenamiento patrimonial reserva a los bienes declarados BIC o inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

En consecuencia, la conclusión a que llegó finalmente la Consejería de Cultura cuando declaró que la conducta del promotor de la obra no era constitutiva de infracción patrimonial, era plenamente acertada, por cuando dicha conducta no resultaba tipificada en la Ley 16/1985, ni en la Ley 1/1991 al no haber sido formalmente declarado el yacimiento en la fecha de comisión de los hechos como Zona Arqueológica, ni haber sido incluido en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

Esta conclusión, que implica la impunidad de una conducta gravemente perjudicial para el patrimonio histórico, podría haber sido distinta de haberse producido los hechos en una fecha posterior a la entrada en vigor de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía, que sustituye a la Ley 1/1991, y que incluye entre las infracciones tipificadas como graves en su artículo 109 la siguiente conducta:

«n. La destrucción de restos arqueológicos o paleontológicos que no se hallen inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, así como la destrucción de los yacimientos que **no** se hallen inscritos en el mismo que suponga una pérdida de información irreparable.»

Con arreglo a esta nueva ordenación patrimonial la conducta dañosa para al patrimonio arqueológico andaluz que estamos analizando si hubiese podido, en principio, ser objeto de reproche administrativo aunque el yacimiento no se encontrase inscrito en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

No obstante, para que quedase perfeccionada la tipificación como infracción de la conducta dañosa, según el precepto citado, sería necesario acreditar que, como consecuencia de la misma, se había producido una destrucción de restos arqueológicos con pérdida de información irreparable. Y a este respecto, no podemos dejar de señalar que en ningún momento resultaba acreditado en los expedientes administrativos incoados por el Ayuntamiento y la Consejería de Cultura que se hubiera producido un daño efectivo al yacimiento arqueológico, ni que se hubiera determinado su magnitud y alcance.

En efecto, tanto el arqueólogo municipal como el arqueólogo enviado por la Consejería de Cultura coincidían en considerar que resultaba imposible "*precisar el grado de afección al sustrato arqueológico produci-*

do durante la apertura de la zanja para cimentación de la nave". No obstante, sí señalaba el arqueólogo de la Consejería de Cultura que podría valorarse la "*pérdida de información en el registro arqueológico de este yacimiento inventariado*" calculando la misma en base "*al coste de una intervención arqueológica de similares características*", cifrándola en 4.200 €.

Sobre este particular, debemos mostrar las dudas de esta Institución respecto de lo expuesto por los arqueólogos intervinientes en cuanto a la imposibilidad de conocer, al menos de forma muy aproximada, el grado de afección al sustrato arqueológico por las obras de cimentación realizada.

En efecto, entendemos que antes de levantar la orden de paralización de las obras de construcción de la nave-almacén debió ordenarse la realización de una prospección arqueológica preventiva en un perímetro igual al que hubiera sido determinado en la licencia de obras, de haberse otorgado la misma reglamentariamente, lo que, muy posiblemente hubiera permitido incluir tanto la zona aledaña a la zanja donde se ubicaron los cimientos, como el espacio interior de la nave industrial. Creemos que esta intervención arqueológica preventiva habría permitido conocer con bastante precisión el grado de afección al sustrato arqueológico como consecuencia de la cimentación realizada.

b) De la protección en la legislación urbanística.

Con independencia de la protección que otorga la legislación patrimonial a los bienes declarados BIC o incluidos en un Catálogo o Inventario, los bienes patrimoniales también pueden encontrar amparada su integridad por las determinaciones de la ordenación urbanística vigente en el territorio sobre el que se asientan.

Una ordenación, que puede llegar a extender su manto protector incluso a bienes que no gocen de la tutela derivada de su condición de BIC o de su inclusión en los Catálogos o Inventarios elaborados por la Administración Cultural, como ocurre especialmente con aquellos bienes identificados como integrantes del patrimonio histórico que se recogerán necesariamente en los catálogos urbanísticos a que se refiere el artículo 29 de la vigente Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía, y que se integrarán necesariamente en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que se aprueben.

La ordenación urbanística puede y debe establecer un régimen especial para aquellas actuaciones que afecten a bienes o suelos que cuenten con una especial protección por sus valores patrimoniales, lo que normalmente se traduce en el establecimiento de regímenes especiales de clasificación y calificación del suelo que limitan las afecciones urbanísticas sobre el terreno y someten a especiales cautelas las intervenciones urbanizadoras.

En el supuesto que nos ocupa, comprobamos que los terrenos afectados por el yacimiento arqueológico estaban declarados por el Plan General de Ordenación Urbanística, aprobado en 1987 y vigente en el momento de producirse los hechos en 2005, como «suelo no urbanizable de protección especial-yacimiento arqueológico», figurando en el Mapa n.º 4 de clasificación del suelo como «Zona de Protección especial arqueológica», caracterizado como yacimiento turdetano y romano.

Dicho documento de planeamiento contemplaba en sus Normas Urbanísticas la protección del Patrimonio Arqueológico, en el Título IV, «Normas Urbanísticas Generales para Suelo No Urbanizable», Capítulo III, «Del Suelo No Urbanizable de Protección Especial», artículo 92, «de protección a yacimientos arqueológicos». Dicho artículo 92 rezaba así:

«En las zonas de protección a yacimientos arqueológicos, será preceptivo incluir en la solicitud para efectuar movimientos de tierras, ampliación de edificaciones existentes, demoliciones y obras de nueva planta, informe de arqueólogo competente, en el cual se justifique que las mencionadas obras no supondrán daño alguno para el yacimiento».

Como puede observarse, los terrenos ocupados por el yacimiento arqueológico gozaban de un régimen jurídico de especial protección que le venía impuesto por un planeamiento urbanístico que se encontraba en vigor desde 1987 y que sometía cualquier actuación urbanística a una previa cautela arqueológica destinada a garantizar que dicha actuación no implicase daño para el yacimiento.

Sin embargo, los hechos demostraban que dicha protección urbanística había resultado incapaz de evitar que por dos veces, en 2002 y en 2005, el yacimiento fuera objeto de actuaciones urbanísticas ilegales, realizadas sin licencia y sin que previamente se hubieran llevado a cabo las oportunas cautelas arqueológicas, con un resultado de posibles daños al patrimonio protegido.

Y lo que resultaba aun más lamentable, no solo no se había evitado la comisión de estos ilícitos, sino que además los mismos habían resultado absolutamente impunes ya que en ningún momento se había producido por el Ayuntamiento la incoación de procedimiento sancionador alguno a sus responsables.

A este respecto, resultaba especialmente significativo lo acaecido en 2002, cuando la realización sin licencia alguna de una nave agrícola no solo no determinó la incoación del oportuno procedimiento sancionador, sino que también quedaron exentos de sanción los reiterados incumplimientos por los promotores de la obra de las repetidas órdenes de paralización de las mismas dictadas por la autoridad urbanística municipal.

Aún más sorprendente resulta que en el procedimiento incoado para la restauración de la legalidad

urbanística en ningún momento se hiciera la más mínima mención del hecho de que las actuaciones ilegales estaba realizándose sobre un suelo de especial protección por la existencia de un yacimiento arqueológico, que precisaban de una previa cautela arqueológica.

Pero quizás lo más lamentable de todo lo ocurrido en 2002 es que el expediente de restauración de la legalidad urbanística quedó finalmente inconcluso, sin que por parte de la autoridad municipal se adoptara resolución alguna tendente a la legalización de la obra realizada sin licencia o a la reposición de la realidad física alterada, lo que determinó la consolidación de facto de la construcción ilegalmente realizada.

Así las cosas, no es de extrañar que cuando en 2005 el Ayuntamiento se demoró en responder a la solicitud de licencia de obras presentada, los promotores de la nave-almacén procedieran sin más a iniciar la ejecución de la obra programada sin esperar a la obtención de la preceptiva autorización municipal.

Una actuación ilícita que tampoco en esta ocasión parece haber irrogado a sus autores mayores consecuencias que las derivadas de la paralización cautelar de las obras hasta el otorgamiento final de la licencia por el Ayuntamiento.

A este respecto, debemos significar la extrañeza de esta Institución por el hecho de que el Ayuntamiento apercibiera a los promotores de la posible incoación de procedimiento sancionador por la obra ejecutada sin licencia, sin que tal procedimiento se llegara a incoar en ningún momento, siendo así que la ilegalidad era manifiesta.

La remisión por el Ayuntamiento a la Consejería de Cultura de información respecto de la incoación de expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística, a los efectos de que por la misma se estudiara la posible incoación de un procedimiento sancionador por infracción de la normativa patrimonial, en ningún caso puede servir de excusa o argumento para justificar la inacción municipal en materia de disciplina urbanística, puesto que es evidente que la posible infracción patrimonial y su subsecuente sanción en modo alguno limitan o excluyen la competencia municipal para sancionar la infracción urbanística cometida. En ningún caso cabría plantear la aplicación al presente supuesto del principio jurídico-penal *non bis in ídem*, por tratarse de órdenes jurídicos distintos que sancionan atentados contra bienes jurídicos claramente diferenciados.

En este sentido, tampoco se entiende muy bien la paralización por el Ayuntamiento del procedimiento incoado para el restablecimiento de la legalidad urbanística durante un plazo superior a los 9 meses, con la consiguiente paralización de las obras, aparentemente por entender que el mismo quedaba supeditado al resultado del procedimiento sancionador incoado por la Consejería de Cultura. Al menos eso parece deducirse del hecho de que el procedimiento solo se reanudara cuando por parte de la Consejería de Cultura se comunicó verbalmente al arqueólogo municipal que la apertura de procedimiento sancionador por su parte "*no impide la legalización de las obras ya ejecutadas, incluyendo la cimentación de la nave-almacén*".

A este respecto, debemos decir que el otorgamiento de la correspondiente licencia municipal no debió quedar supeditada al ejercicio por la Consejería de Cultura de su potestad sancionadora, sino que la misma debió condicionarse únicamente al efectivo cumplimiento por parte de los promotores de los requisitos exigidos por el ordenamiento urbanístico vigente, lo que, en el presente caso, implicaba la previa realización de un informe arqueológico para acreditar que la obra no implicaba afecciones al yacimiento arqueológico.

Curiosamente, en el caso que estamos comentando, la licencia acabó siendo finalmente otorgada sin que por parte de los promotores se llegara en ningún momento a realizar el preceptivo informe arqueológico, lo que, entre otras cuestiones, impidió conocer las posibles afecciones habidas al yacimiento arqueológico por las obras de cimentación ejecutadas.

Es cierto que dicha licencia se otorgó condicionada a que las obras pendientes de ejecución que implicasen afección al subsuelo incluyesen "*la realización de control del movimiento de tierras llevado a cabo por técnico arqueólogo competente, previa autorización de la Consejería de Cultura*". Una condición que no parece que llegara a aplicarse por resultar innecesaria ya que las obras pendientes de realizar no afectaban al subsuelo.

Entendemos que en el caso que estamos analizando hubiese estado más que justificada la exigencia a los promotores de una actividad de prospección arqueológica que abarcase el perímetro afectado por la obra como requisito previo al otorgamiento de la licencia.

c) De la protección en la legislación penal.

El Código Penal vigente en el momento de producirse las actuaciones que afectaron al yacimiento arqueológico, años 2002 y 2004, es el aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que dedica el Capítulo II del título XVI, artículos 321 a 324, a regular los delitos sobre el patrimonio histórico.

De estos preceptos nos interesa detenernos especialmente en los artículos 323 y 324, puesto que el artículo 321 se refiere exclusivamente a «edificios singularmente protegidos» y el artículo 322 recoge los delitos de funcionarios públicos o autoridades relacionados con el «derribo o alteración de edificios singularmente protegidos». Como hemos señalado anteriormente, en el supuesto que nos ocupa no existía una protección singular del yacimiento mediante la declaración formal de BIC o la inclusión en Catálogo.

Los artículos citados tipifican un delito de daños contra el patrimonio, refiriéndose el artículo 323 a los daños dolosos y el artículo 324 a los daños causados por imprudencia grave.

La expresa mención a los yacimientos arqueológicos en los preceptos citados implica la extensión a esta categoría de bienes de la protección punitiva representada por el Código Penal, de tal forma que podrán ser castigados todos los supuestos de daños a un yacimiento cometidos interviniendo dolo, cualquiera que sea la cuantía del citado daño, y los daños imprudentes cuando su cuantía supere los 400 €.

Por tanto, para determinar si alguno de estos preceptos puede ser aplicado a un caso como el referido en la queja que estamos relatando, hubiera sido necesario acreditar primero que se había producido efectivamente un daño a un yacimiento arqueológico, cuantificar la importancia del daño producido y dilucidar si la acción dañosa se produjo de forma dolosa o culposa.

Respecto de la existencia del daño y la cuantificación del mismo, nos encontramos con el problema, ya mencionado anteriormente, de que dicho daño no había sido en ningún momento determinado por parte de los arqueólogos intervinientes, al no haberse acometido labores de prospección arqueológica en la zona donde se realizaron las obras ilegales.

Por otro lado, la cuantificación del daño que realizaba el arqueólogo de la Consejería de Cultura se efectuó utilizando como criterio de referencia la "*pérdida de información en el registro arqueológico*", valorando la misma "*de conformidad con el coste de una intervención arqueológica de similares característica*" y cifrándola en 4.200 €.

Esta cuantificación, que sirvió como criterio orientativo para fijar el importe de la sanción impuesta en el procedimiento abierto por la Consejería de Cultura y posteriormente archivado, consideramos que encontraría importante dificultades si se pretendiera utilizarlo como criterio valorativo a efectos penales, a la luz de la jurisprudencia existente en supuesto similares.

En cuanto a la determinación de si intervino dolo o imprudencia grave en la comisión del daño, debemos señalar que la misma dependería en gran medida del grado de conocimiento que los autores tuvieran sobre la existencia en la zona donde realizaron las obras ilegales de un bien patrimonial protegido, en este caso un yacimiento arqueológico.

Si se hubiera podido acreditar tal conocimiento previo habría que concluir que estábamos ante un supuesto de daño doloso. En el caso de que no resultase posible acreditar tal conocimiento, el daño producido únicamente hubiera sido penalmente perseguible si se hubiera podido acreditar que los autores produjeron el mismo interviniendo imprudencia grave y siempre que el daño se hubiese evaluado en más de 400 €.

Ciñéndonos a los posibles daños derivados de las obras ilegales acometidas en 2005, debemos decir que se trataría de un supuesto claro de daño doloso si por parte del Ayuntamiento de Écija, como resultaba procedente, se hubiera informado en 2002 a los promotores de las obras entonces realizadas de que, no solo se trataba de obras ilegales por carecer de licencia, sino que además las mismas afectaban a un suelo especialmente protegido por albergar un yacimiento arqueológico.

De haberse incluido esta información en los procedimientos administrativos incoados en 2002, es evidente que los promotores de las obras ilegales de 2005 no hubieran podido en modo alguno alegar ignorancia respecto de la existencia de un yacimiento arqueológico en la zona o, en caso de alegarla –como de hecho ocurrió en el recurso presentado ante la sanción impuesta por la Consejería de cultura– dicha alegación hubiera sido fácilmente refutada.

Al no haberse dado esta información, la existencia de dolo resultaba más difícil de demostrar, aunque no debía descartarse a priori puesto que la jurisprudencia penal en materia de delitos contra el patrimonio ha venido acuñando un criterio que posibilitaría la imputación en supuestos de daños contra bienes que no están singularmente protegidos en virtud de una declaración formal. Este criterio es el de la denominada "*conciencia de relevancia*" y se aplicaría en aquellos supuestos en que fuera posible demostrar que el autor del daño era consciente de que el bien afectado por su conducta tenía una relevancia patrimonial.

En el caso que analizamos podría argüirse la existencia de esa *"conciencia de relevancia*" en la medida en que pudiera acreditarse que era notoria en la zona la existencia de un yacimiento arqueológico en el lugar donde se efectuó la obra ilegal y, por tanto, debería haber sido conocida por los promotores de la obra, que resultaban ser, además, los propietarios del terreno en cuestión.

A este respecto, es importante señalar que el Plan Urbanístico vigente en el municipio desde 1987 declaraba este suelo como «no urbanizable de especial protección – yacimiento arqueológico». Un Plan Urbanístico, cuya existencia no podían ignorar los promotores ya que debió ser objeto de los oportunos trámites de información pública y publicación durante su proceso aprobatorio.

Asimismo, debemos reseñar que la Carta Arqueológica Municipal, que contenía expresa referencia a este yacimiento, se incorporó como documento al PGOU vigente cuya procedimiento aprobatorio se inició en el año 2000 y concluyó en 2009.

Por no mencionar la inclusión del yacimiento en el SIPHA (Sistema de Información del Patrimonio Histórico de Andalucía) y en el Inventario de Yacimientos Arqueológicos de Andalucía.

En conclusión, debemos señalar que en nuestra opinión podría haberse acreditado la existencia de dolo en la conducta dañosa de los promotores de la

obra ilegal, por lo que resultaba de aplicación a los mismos el delito tipificado en el artículo 323 del Código Penal. O cuando menos, debería haberse considerado que el daño producido en el yacimiento era el resultado de una conducta gravemente imprudente, por lo que resultaba de aplicación el supuesto tipificado en el artículo 324 del código Penal.

La oportunidad de dilucidar estas cuestiones se perdió al no trasladarse los hechos producidos al Ministerio Fiscal para su tratamiento en vía penal, por entender la Consejería de Cultura –según indicó en el informe enviado a esta Institución– que "*tampoco puede subsumirse dicha conducta en ninguno de los delitos recogidos en nuestro Código Penal vigente*".

Como consecuencia de todo lo anterior, esta Institución consideró oportuno formular una Resolución en la que, tras exponer las precedentes consideraciones, se valoraba la actuación de las Administraciones implicadas de la siguiente forma:

De la valoración de la actuación administrativa.

a) De la actuación del Ayuntamiento.

De lo anteriormente expuesto se deduce que la actuación del Ayuntamiento (...) en el presente asunto no se ha ajustado íntegramente a los principios que deben regir el correcto actuar administrativo por cuanto ha dejado impune reiteradas infracciones a la normativa vigente en materia urbanística, propiciando con su inacción un posible daño a un yacimiento arqueológico.

En este sentido, debemos reprochar al Ayuntamiento (...) las siguientes actuaciones:

- *Que no sancionara la infracción urbanística cometida en 2002 por la realización de obras sin contar con la preceptiva licencia.*
- *Que no exigiera el restablecimiento de la legalidad urbanística tras las obras ilegales realizadas en 2002, imponiendo la realización de una prospección arqueológica para determinar los posibles daños al yacimiento.*
- *Que no informara fehacientemente a los promotores de la obras realizadas en 2002 de la afección de dichas obras a un suelo no urbanizable especialmente protegido por la existencia de un yacimiento arqueológico.*
- *Que no sancionara la infracción urbanística cometida en 2005 por la realización de obras sin contar con la preceptiva licencia.*
- *Que legalizara las obras realizadas en 2005 mediante el otorgamiento de licencia sin exigir previamente la realización de una prospección arqueológica para determinar los posibles daños al yacimiento.*
- *Que no pusiera en conocimiento del Ministerio Fiscal los daños producidos en el yacimiento arqueológico por si los mismos pudieran ser constitutivos de delito contra el patrimonio histórico.*

b) De la actuación de la Delegación Provincial de Cultura en Sevilla.

De lo anteriormente expuesto se deduce que la actuación de la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura en Sevilla no se ha ajustado íntegramente a los principios que deben regir el correcto actuar administrativo por cuanto ha dejado impune una conducta ilícita que ha ocasionado un posible daño a un yacimiento arqueológico.

En este sentido, debemos reprochar a la Delegación Provincial las siguientes actuaciones:

- *Que dilatara tanto la decisión sobre la incoación del procedimiento sancionador desde la recepción de la denuncia del Ayuntamiento (...), generando incertidumbre en la Entidad Local y perjuicios al presunto infractor.*
- *Que se incoara un procedimiento sancionador en base a una tipificación de la conducta infractora claramente incongruente con el relato de los hechos acaecidos, que obligó a una posterior estimación del recurso presentado.*
- *Que no se informara al Ayuntamiento (...) acerca de la conveniencia de ordenar la realización de una prospección arqueológica para determinar el alcance de los posibles daños al yacimiento arqueológico.*
- *Que ante la reiteración de las actuaciones atentatorias contra la integridad del yacimiento no se adoptaran medidas para propiciar la aplicación al mismo de una de las figuras de protección singularizada.*
- *Que no pusiera en conocimiento del Ministerio Fiscal los daños producidos en el yacimiento arqueológico por si los mismos pudieran ser constitutivos de delito contra el patrimonio histórico."*

Asimismo, en base a las consideraciones expuestas y haciendo uso de la posibilidad contemplada en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, consideramos oportuno formular la siguiente Resolución:

*1. **Recordatorio** de la necesidad de dar estricto cumplimiento a los deberes legales contenidos en los preceptos reseñados en el cuerpo de este escrito.*

*2. **Recomendación** al Ayuntamiento de Écija a fin de que en lo sucesivo ejercite con el rigor necesario las potestades que en materia de disciplina urbanística le reconoce el vigente ordenamiento jurídico.*

*3. **Recomendación** al Ayuntamiento de Écija a fin de que en lo sucesivo extreme el rigor en la protección de su patrimonio histórico.*

*4. **Recomendación** al Ayuntamiento de Écija y a la Delegación Provincial de Cultura en Sevilla a fin de que en lo sucesivo trasladen sin dilación al Ministerio Fiscal aquellas conductas de las que tengan conocimiento y puedan ser constitutivas de delito contra el patrimonio histórico.*

Esta Resolución mereció una pronta respuesta de la Delegación Provincial de Cultura en Sevilla en la que, tras exponer algunas discrepancias con el contenido de algunos reproches formulados por esta Institución hacia el actuar de dicho organismo, concluía expresando su conformidad con el contenido general de la Resolución dictada.

Por el contrario, el Ayuntamiento de Écija no dio respuesta alguna a la Resolución enviada, lo que nos ha obligado a entender que no acepta el contenido de la misma, sin que existan razones o fundamentos que justifiquen tal posición.

2.1.2 La falta de diligencia en la conservación de los bienes patrimoniales

La gran riqueza patrimonial de Andalucía es una fuente de orgullo y satisfacción para todos los andaluces y andaluzas. No obstante, lo ingente patrimonio es también la causa de que, en muchas ocasiones, no se pueda prestar a cada uno de los bienes que lo integran la atención y los cuidados que merecerían recibir si atendemos a su elevado valor patrimonial y a su relevancia como exponentes de nuestro acervo cultural.

En este sentido, no es infrecuente que en la tramitación de las denuncias recibidas relativas al deficiente estado de conservación de algún bien señalado de nuestro patrimonio histórico, nos encontremos con un informe de las Administraciones interpeladas en el que, tras reconocer la realidad de la situación denunciada y coincidir en la necesidad de mejorar la conservación del bien o realizar labores de restauración del mismo, concluyen exponiendo la imposibilidad de acometer estas tareas ante la insuficiencia de los recursos disponibles para atender a las muchas necesidades de un patrimonio extenso.

Ante este tipo de argumentos, la respuesta más fácil es rechazar enfáticamente el mismo, recordar las obligaciones que competen a las Administraciones en relación con la conservación de los bienes patrimoniales e instar en términos enérgicos a las Administraciones concernidas a acometer de inmediato las inversiones necesarias para garantizar la indemnidad del bien y su adecuada puesta en valor.

No obstante, optar por esta respuesta fácil implica en ocasiones ignorar de forma consciente una realidad económica que actualmente condiciona de forma decisiva la capacidad inversora de las Administraciones en materia de cultura y obliga a las mismas a realizar un ejercicio de responsabilidad priorizando, de entre las muchas necesidades de inversión, aquellas que resultan más urgentes o necesarias.

Esta Institución considera que no sería de justicia criticar sin más la decisión de una Administración de no invertir fondos en la conservación de un bien patrimonial que lo necesite, sin tomar en consideración los condicionantes impuestos por la actual realidad económica y sin valorar antes las actuaciones realizadas por dicha Administración en otros bienes patrimoniales igualmente precisados de intervención.

No obstante, considera que resulta igualmente injusto dejar sin reproche aquellos supuestos en que la deficiente conservación de un bien patrimonial no es el resultado de la insuficiencia de los fondos públicos sino la consecuencia de una gestión poco eficaz de las Administraciones culturales.

Esta situación se produce en ocasiones en relación a los bienes patrimoniales de titularidad privada, respecto de los cuales el vigente ordenamiento jurídico estatuye un deber de conservación que recae directamente sobre sus propietarios y cuyo adecuado cumplimiento debería ser supervisado y controlado por la Administración cultural.

Algo, que lamentablemente ocurre en contadas ocasiones, ya que, como venimos relatando en precedentes Informe Anuales, parece existir una extraña renuencia de las Administraciones culturales a exigir con el rigor necesario el cumplimiento de este deber a los propietarios privados, mientras, por otro lado, parece asumir con cierta ligereza compromisos inversores que van más allá de sus obligaciones al recaer sobre bienes que no son de su titularidad.

A este respecto, debemos aprovechar este Informe al Parlamento para seguir insistiendo en la necesidad de que las Administraciones con competencias en materia de cultura ejerciten con el máximo rigor las potestades que le asigna el vigente ordenamiento jurídico en orden a exigir de los titulares privados de bienes patrimoniales el cumplimiento estricto de su deber de conservar los mismos en condiciones adecuadas.

Esta petición de tutela administrativa respecto del cumplimiento por los titulares de bienes patrimoniales de sus deberes de conservación está en el origen o sirve de fundamente a un número importante de las actuaciones realizadas por esta Institución en materia de Cultura.

Sirvan como exponente de lo que decimos las diversas quejas tramitadas en relación al municipio granadino de Baza, cuya gran riqueza patrimonial aparece continuamente amenazada por la desidia de los propietarios de muchos de los bienes que atesora, que no invierten como debieran en su adecuada conservación, y por la falta de diligencia de las Administraciones competentes al ejercer sus potestades de control y supervisión.

Procede traer aquí a colación la **queja 11/4605** iniciada a instancias de una Asociación cultural bastetana que denunciaba el deficiente estado de conservación del Convento de San Jerónimo de dicha localidad, sin que -según se afirmaba- por parte de las autoridades responsables se hubieran atendido los requerimiento para la realización de obras de conservación y restauración del bien pese a los anuncios efectuados en 2010 por las autoridades locales y autonómicas sobre la inminente realización de obras de emergencia en el inmueble.

Tramitada la queja ante la Delegación Provincial de Cultura en Granada y el Ayuntamiento de Baza de los informes recibidos de ambas Administraciones cabe deducir que el bien en cuestión es de titularidad privada, habiéndose negado en reiteradas ocasiones la

propiedad a dar cumplimiento a las órdenes dictadas para la realización de obras de consolidación y conservación que se estimaban urgentes para garantizar la preservación del bien.

Según se desprende de la información acopiada la titularidad del bien, no solo desobedece las órdenes recibidas, sino que parece interesada en propiciar un mayor deterioro del bien ya que viene insistiendo ante las Administraciones concernidas en la oportunidad de que el inmueble se declare en situación de ruina.

La situación viene arrastrándose de antiguo sin que hasta la fecha las Administraciones implicadas –Ayuntamiento y Consejería de Cultura– hayan conseguido doblegar la voluntad de la propiedad del bien, ni hayan sido capaces de articular con efectividad algunas de las figuras jurídicas que estatuye la Ley 30/1992, de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común para la ejecución forzosa de las decisiones administrativas.

En este sentido, resultan esclarecedores los informes evacuados por las respectivas Administraciones:

– Delegación Provincial:

"Con fecha 17 de octubre de 2011 se ha recibido en esta Delegación Provincial de la Consejería de Cultura en Granada escrito procedente de esa Institución por el que se solicita nuestra colaboración en la investigación de la queja número Q11/4605 relativa a una denuncia sobre el "deficiente estado de conservación del Convento de San Jerónimo de Baza".

En primer lugar, sobre la afirmación acerca de un anuncio realizado por esta Administración en 2010 para realizar obras de conservación y restauración en el antiguo convento, queremos señalar que lo que se anunció fue la autorización al Ayuntamiento de Baza para acometer las obras de emergencia que había solicitado. Nunca esta administración ha anunciado obras en dicho bien.

El antiguo convento de San Jerónimo tiene unos titulares que, por Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico Andaluz, están obligados a su mantenimiento y conservación. Parte del antiguo convento es de propiedad municipal y está en fase de rehabilitación. El Ayuntamiento de Baza se encuentra realizando gestiones, según se nos ha comunicado, para reparar la cubierta y la torre de dicho edificio. La otra parte es de propiedad privada y desde esta administración se viene instando a la propietaria del inmueble para que proceda a ejecutar las órdenes dictadas por el Ayuntamiento y esta Administración que puedan evitar la ruina del edificio. Con fecha 20 de enero de 2011, se notificó a Dña. (...), propietaria del inmueble sito en plaza de San Jerónimo n.º 3, el acuerdo del Delegado Provincial de la Consejería de Cultura en Granada por el que se inicia el procedimiento sancionador n.º 29/2010, por supuesta infracción de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de PHA, en relación con el incumplimiento del deber de conservación. Era la culminación de un procedimiento por el que esta administración ha intentado evitar los deterioros presentes en el inmueble y hacer frente al abandono en el que la propiedad ha sumido a dicho inmueble, negándose continuamente a ejecutar las órdenes dictadas por el Ayuntamiento de Baza y solicitando reiteradamente la declaración de ruina del inmueble con la única intención de demolerlo. Agotado el actual procedimiento administrativo en marcha, acudiremos a la ejecución subsidiaria como última medida legal.

Otra de las medidas llevadas a cabo desde esta Delegación en relación al antiguo convento con el objetivo de evitar su progresivo deterioro ha sido elevar su nivel de protección. El pasado día 14 de abril la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico propuso a la Consejería de Cultura la incoación del antiguo convento de San Jerónimo de Baza como Bien de Interés Cultural con la categoría de Monumento.

Hasta la efectiva declaración, el edificio señalado tiene distintos grados de protección patrimonial:

- *Se encuentran en el entorno automático del BIC Palacio de los Enríquez que dispone la disposición adicional cuarta de la Ley 14/2007 de PHA.*
- *Se encuentra dentro de la delimitación del Conjunto Histórico de Baza según Decreto 138/2003, de 20 de mayo (BOJA n.º 114 de 17 de junio de 2003).*
- *En el Plan General de Ordenación Urbana de Baza, aprobado definitivamente el pasado 17 de marzo de 2010, tienen el más alto nivel de catalogación urbanística y recomienda su declaración como BIC.*

La propuesta realizada para la incoación como BIC debe de entenderse, por tanto, con una triple intención:

- *Elevar el nivel de protección del inmueble conforme a mérito y unicidad de la ya conseguida en las figuras aprobadas con anterioridad.*
- *Encontrar la legitimidad legal para actuar, sin esperar a los procedimientos iniciados por el Ayuntamiento de Baza, que a todas luces se han mostrado insuficientes por el momento.*
- *Dar cumplimiento a una decisión recomendada del PGOU.*

Como se puede comprobar, desde esta Administración se están aplicando cuantas medidas permite la actual Ley de Patrimonio Histórico para la protección y conservación del antiguo convento con el objetivo de poner fin a tan desagradable situación de deterioro."

– Ayuntamiento de Baza:

"Por la presente y en relación con su escrito de referencia, donde solicitan les informemos del estado de conservación del convento de San Jerónimo, que es de titularidad privada, tengo a bien comunicarle que este Ayuntamiento por Decreto de fecha 7/04/2006, que se adjunta, se inició expediente de orden de ejecución para que realizaran las actuaciones que se indican

en el Decreto n. 853/2006, "que procedieran a la consolidación estructural del edificio, tejado, cornisas y fachada, además del tratamiento contra la humedad, para evitar el deterioro de los elementos portantes...". Dicho Decreto fue autorizado por la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura de fecha 09/05/2006, así como Decreto posterior n.º 1205/06 que describía aún más las obras a realizar.

Resultando que los propietarios presentaron recurso contencioso-administrativo contra dicha orden de ejecución n.º 486/2007 y que dichas obras no se realizaron.

Resultando que con posterioridad se dictó nuevo Decreto n. 855/2010, no admitiendo la declaración de ruina solicitada por los propietarios, y sí reiterando el deber de realizar las obras de consolidación autorizadas por Cultura el día 27/08/2010, se adjunta autorizaciones de la Consejería de Cultura.

Por tanto, este Ayuntamiento les ha exigido a los propietarios el cumplimiento de su deber de conservación de los edificios de su propiedad en condiciones de salubridad, seguridad, funcionalidad y ornato, según los que establece el artículo 51.1 A), *a)* de la LOUA.

Como puede apreciarse vienen realizándose gestiones desde, cuando menos, 2006 sin que las misma hayan conseguido los resultados pretendidos y sin que se haya conseguido parar el deterioro del bien.

A este respecto, debemos aprovechar este Informe al Parlamento para seguir insistiendo en la necesidad de que las Administraciones con competencias en materia de cultura ejerciten con el máximo rigor las potestades que le asigna el vigente ordenamiento jurídico en orden a exigir de los titulares privados de bienes patrimoniales el cumplimiento estricto de su deber de conservar los mismos en condiciones adecuadas.

2.1.3 MANIFESTACIONES DE LA CRISIS EN EL ÁMBITO DE LA CULTURA. A PROPÓSITO DE LOS HORARIOS DE LAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS

La crisis económica que mantiene en jaque a todo el País no solo esta teniendo consecuencias en el ámbito de la cultura en lo que se refiere a la conservación de los bienes patrimoniales, sino que también está afectando al funcionamiento de instituciones culturales tan básicas como puedan ser las bibliotecas públicas.

En efecto, en esta Institución se han recibido diversas quejas durante el verano de 2011 en las que las personas promotoras mostraban su disconformidad con la decisión de la Consejería de Cultura de restringir durante los meses de verano a las mañanas el horario de apertura de las Bibliotecas Públicas Provinciales que habitualmente permanecen abiertas en horario de mañana y tarde.

En sus quejas las personas interesadas exponían diversas circunstancias por las que consideraban que dicha decisión les perjudicaba y les impedía hacer un uso normalizado del servicio bibliotecario, siendo la coincidencia del horario matinal de apertura con el horario laboral la causa más frecuente de protesta en las quejas recibidas.

Atendiendo a las quejas recibidas, se solicitó el preceptivo informe a la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas de la Consejería de Cultura, interesando de dicho organismo información específica sobre las siguientes cuestiones:

– Razones por las que no se había estipulado un horario de apertura durante el periodo estival por las tardes que posibilitase el acceso a este servicio de aquellas personas que no pueden hacerlo en la jornada matinal, aunque fuese en un horario más restringido del habitual,
– Si se había arbitrado algún sistema para posibilitar a los usuarios que no pueden acceder a este servicio en horario matinal el ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes al préstamo bibliotecario.

Recibido informe de la Dirección General interpelada, en el mismo se nos trasladaba la siguiente información:

– La Orden de 24 de septiembre de 2001, por la que se regula el acceso, servicios y servicio de préstamos de las bibliotecas de la Red de Lectura Pública de Andalucía, establece en el apartado 2 del artículo 3 que «durante el periodo estival, navidad, semana santa y periodos de fiestas locales las bibliotecas adoptarán horarios especiales».
– Esta posibilidad no se ha hecho efectiva en años precedentes por no resultar necesario, manteniéndose un horario de apertura de las bibliotecas de mañana y tarde durante el periodo estival.
– Durante el verano de 2011, motivado por las restricciones presupuestarias y la necesidad de ahorrar gastos, se acordó cerrar las bibliotecas durante las tardes en el periodo comprendido entre el 16 de junio y el 15 de septiembre. Para tal decisión se tomó en consideración el notable descenso en el número de usuarios que suele producirse durante las tardes de verano.
– Cada biblioteca tiene su propia política en materia de préstamos. No obstante, como norma general se advirtió con suficiente antelación a los usuarios y se amplió el plazo de devolución.

Tras examinar la respuesta de la Administración, consideramos oportuno trasladar a la misma una Resolución fundada en las siguientes:

CONSIDERACIONES

***"1**. Sobre la adecuación a derecho de la decisión de cierre vespertino de las bibliotecas provinciales en periodo estival.*

Del tenor de lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Orden de 24 de septiembre de 2001, por la que se regula el acceso, servicios y servicio de préstamos de las bibliotecas de la Red de Lectura Pública de Andalucía, se deduce la plena adecuación a derecho

de la decisión adoptada por la Consejería de Cultura de limitar el horario de apertura de las bibliotecas provinciales durante el periodo estival comprendido entre el 16 de junio y el 15 de septiembre.

***2**. Sobre la motivación de la decisión de limitación del horario de apertura.*

Las razones expuestas por la Dirección General para justificar la decisión adoptada en relación al cierre de las bibliotecas provinciales durante las tardes de verano, resultan difícilmente rebatibles si tomamos en consideración la actual situación de crisis económica y ponemos la misma en relación con las políticas vigentes de reducción de costes en las Administraciones Públicas.

En este sentido, y por más que esta Institución lo lamente, entendemos que sería un ejercicio de voluntarismo inútil pretender que los ámbitos culturales queden exentos de los recortes y reducciones que se están produciendo en todos los ámbitos del gasto público.

Asimismo, entendemos que la decisión de conseguir el pretendido ahorro mediante la limitación del horario de apertura en periodo estival resulta razonable y ponderada en la medida en que, según se expone en el informe recibido, durante dicho periodo se ha constatado un notable descenso en el número de usuarios que acceden por las tardes a las bibliotecas.

Por tanto, la decisión adoptada nos parece adecuada y razonable.

***3**. Sobre la idoneidad de la decisión adoptada.*

Pese a la adecuación y racionabilidad de la decisión adoptada, entendemos que la misma no deja de ser notoriamente perjudicial para aquellas personas que, por razones laborales o de otra índole, no pueden hacer uso de este servicio durante la jornada matinal.

A este respecto, y dado que el número de usuarios parece ser especialmente reducido en las tardes de verano, entendemos que podría conseguirse el pretendido ahorro económico arbitrando un horario de apertura que, restringiendo en alguna medida el horario de apertura matinal, posibilitase que las bibliotecas provinciales permaneciesen abiertas al menos una tarde a la semana durante el periodo estival, de modo que pudiesen facilitar el uso del servicio a aquellos usuarios que se ven impedidos de acudir durante el horario matinal.

Asimismo, entendemos que, de aceptarse esta posibilidad, el servicio de préstamo bibliotecario debería adaptarse en periodo estival al nuevo horario estipulado permitiendo que el periodo de devolución del material recibido en préstamo se extendiese hasta incluir al menos 2 días de apertura en horario vespertino.

De este modo se evitarían situaciones de infracción de las normas de devolución, con sus correspondientes sanciones, como los denunciados por las personas promotoras de la presente queja ante la imposibilidad de hacer efectiva la devolución durante todo el periodo estival por razones laborales de incompatibilidad horaria.

Por todo lo anterior, se formularon a la Dirección General las siguientes Resoluciones:

***Sugerencia**: que en lo sucesivo los horarios de apertura de las bibliotecas provinciales posibiliten el uso de los servicios bibliotecarios en horario de tarde al menos un día a la semana.*

***Sugerencia**: que en lo sucesivo los plazos de devolución del material bibliotecario obtenido en préstamo incluyan al menos dos días de apertura del servicio bibliotecario en horario de tarde.*

Actualmente estamos a la espera de recibir respuesta a las Resoluciones dictadas.

2.2 Deportes

2.2.1 Las exigencias de los clubes deportivos para otorgar la carta de libertad

Con cierta frecuencia se reciben quejas en esta Institución en las que jóvenes deportistas o sus familiares exponen los problemas que encuentran para obtener la carta de libertad de sus clubes deportivos, lo que les impide darse de alta en otro club como sería su deseo.

De la tramitación de las citadas quejas parece deducirse la inexistencia de una regulación clara sobre los requisitos, condiciones y procedimiento para obtener la carta de libertad, lo que posibilita la existencia de prácticas y actuaciones muy discutibles por parte de algunos clubes.

Un ejemplo de lo que estamos diciendo lo encontramos durante la tramitación de la **queja 11/3860**, que se inició tras recibir un escrito de un padre exponiendo las dificultades que estaba encontrando para tramitar la carta de libertad de su hijo menor de edad en el club de fútbol en el que venía jugando desde hacía algunos años.

El interesado relataba que su hijo había firmado por dos temporadas, pero al finalizar la primera había decidido cambiar de club "*al haberse sentido perjudicado por el entrenador*" e interesarse por él un club de categoría superior. La negativa del club a darle la carta de libertad era duramente cuestionada por el progenitor del joven deportista por entender que con ello "*se impedía su progresión como futbolista*".

El interesado había remitido la solicitud de la carta de libertad al Presidente del Club, al Secretario General de la Federación Andaluza de Fútbol y al Secretario de la Federación Sevillana de Fútbol, sin haber recibido respuesta a sus escritos.

Admitida a trámite la queja se solicitaron los oportunos informes a la Federación Andaluz de Fútbol. No obstante, antes de obtener los mismos recibimos un escrito del promotor de la queja en el que nos

manifestaba que finalmente había obtenido la carta de su hijo aunque para ello había tenido que desembolsar una importante cantidad al club en forma de material deportivo.

Asimismo, nos informaba el promotor de la queja de la presentación de una denuncia ante la Fiscalía por las irregularidades que, a su juicio, había cometido el club en la documentación federativa del menor, entre las que destacaba la posible falsificación de la firma y el n.º de colegiado del médico que habría realizado la revisión médica al deportista. Esta última irregularidad había sido igualmente denunciada ante el Colegio Oficial de Médicos.

Al haber obtenido el menor la carta de libertad y encontrarse Sub iúdice las cuestiones referidas a las posibles irregularidades de la documentación deportiva, entendimos obligado dar por concluidas nuestras actuaciones, dando así cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 17 de nuestra Ley Reguladora.

En todo caso, y por lo que se refiere a la obligación de abonar una cantidad a un club deportivo a cambio de la carta de libertad de un deportista, es nuestra intención abordar próximamente una actuación de oficio ante la Federación Deportiva correspondiente a fin de conocer cómo está regulada esta práctica y en que medida la misma resulta ajustada a derecho.

2.2.2 Accesibilidad de instalaciones deportivas

Garantizar el derecho de las personas con discapacidad a acceder en condiciones de igualdad a las instalaciones y servicios deportivos es, desde hace tiempo, una de los objetivos de esta Institución en materia de deportes.

A este respecto, es innegable que se ha avanzado mucho en nuestra Comunidad Autónoma en cuanto al reconocimiento de este derecho y también en lo que supone la plasmación práctica del mismo mediante la adopción de medidas que hagan realmente posible que las instalaciones y equipamientos deportivos sean realmente accesibles.

No obstante, las particularidades de la práctica deportiva y las peculiaridades de las instalaciones donde la misma se desarrolla suponen en muchas ocasiones un importante obstáculo en la consecución y efectividad de este derecho, en particular en aquellos supuestos en que la efectividad del derecho de acceso de las personas discapacitadas depende de la realización de obras de adaptación de las instalaciones preexistentes que conlleven una importante inversión económica.

Es en estos casos es cuando la intervención de esta Institución encuentra mayor justificación, ya que se trata de remover obstáculos que impiden o dificultan el ejercicio de un derecho fundamental. Afortunadamente, en la mayoría de las ocasiones dicha intervención tiene un resultado positivo, consiguiéndose el objetivo e accesibilidad plena pretendido.

Una muestra de lo que estamos diciendo lo encontramos en la **queja 11/576**, iniciada a instancias de una persona con una discapacidad del 74%, que precisaba utilizar la piscina municipal para realizar rehabilitación como consecuencia de sus dolencias, pero se veía imposibilitado de hacerlo al no poder acceder al vaso de la misma por no existir medios adaptados a tal fin.

Según nos denunciaba, había solicitado en diversas ocasiones al Ayuntamiento la colocación de medios mecánicos adaptados que le permitieran hacer un uso normalizado de dicha instalación municipal, pero las promesas recibidas en tal sentido por parte de diversos responsables municipales habían resultado incumplidas, por lo que solicitaba la intervención de esta Institución.

Tras diversos requerimientos, finalmente pudimos dar por concluido el expediente de queja al indicarnos el Ayuntamiento que se habían instalado los medios mecánicos necesarios para que pudieran hacer uso de la piscina las personas con discapacidad.

IV. EDUCACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Pretendemos con este capítulo ofrecer a la ciudadanía una descripción de las distintas actuaciones desarrolladas en el año 2011 por el Área de Menores y Educación, en el ámbito educativo, iniciadas a instancias de parte como tramitadas de oficio por la Institución. Esta actividad tiene su fundamento en la labor de supervisión de la actuación administrativa encomendada a esta Defensoría para la defensa y salvaguarda de los Derechos Fundamentales de la ciudadanía consagrados en el Título I de la Constitución, en este caso, por lo que respecta al derecho a la educación. Además de ello, nuestra actividad se encuentra avalada por el Estatuto de Autonomía de Andalucía, que reconoce el papel del Defensor del Pueblo Andaluz como garante de la defensa de los derechos sociales, y como instrumento de garantía y control de la intervención pública necesario para el ejercicio pleno de los derechos sociales, conforme a la regulación contenida en los artículos 41 y 128 del nuevo Estatuto de Autonomía.

De este modo, el objeto de supervisión del Área de Menores y Educación, en materia educativa y correspondiente a las Enseñanzas no universitarias, lo constituye la actuación de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, incluyendo dentro de la misma a sus Órganos centrales y a las Delegaciones Provinciales que configuran su organización periférica. Asimismo, son objeto de nuestra atención las actuaciones de las Entidades Locales en el ejer-

cicio de las competencias educativas que a estas Administraciones les atribuye el ordenamiento jurídico. En especial, han sido objeto de atención tres de estas competencias: Las relativas a la conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros públicos de los niveles obligatorios de la educación; las competencias referidas a la creación, promoción, control y seguimiento de las Escuelas Infantiles de concesión municipal; y las obligaciones de colaboración con la Administración educativa en el control de la correcta escolarización de toda la población en edad de educación obligatoria.

Por lo que respecta a las Enseñanzas universitarias, la actuación de supervisión llevada a cabo por el Defensor del Pueblo Andaluz, también Defensor del Menor de Andalucía se ha centrado principalmente en el servicio público de la educación superior prestado por las distintas Universidades que desarrollan su actividad en el territorio andaluz.

Del total de quejas tramitadas en este ejercicio en materia de Educación, 20 de ellas han sido incoadas de oficio, conforme a las previsiones establecidas en el artículo 10 de nuestra Ley reguladora. Se trataba de cuestiones en las que, a la vista de la información disponible -generalmente por los medios de comunicación social-, podrían estar comprometidos el ejercicio de los derechos fundamentales establecidos en los artículos 15 y 27 de la Constitución (derecho a la integridad física y derecho a la educación, respectivamente), así como los derechos reconocidos en los artículos 1 *a*, 112 y 122 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (derecho a una educación de calidad y a la necesidad de contar con la infraestructura y medios materiales y humanos necesarios para su consecución).

En concreto, se han tramitado respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguientes quejas de oficio:

– **Queja 11/82** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Cádiz, relativa a los problemas de infraestructura del nuevo inmueble donde se ubica el centro específico de educación especial “Virgen de la Esperanza” de Algeciras (Cádiz).
– **Queja 11/123** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Sevilla, relativa a la situación escolar de 17 alumnos absentistas de la zona del Polígono Sur en Sevilla.
– **Queja 11/594** dirigida a la Compañía suministradora de electricidad Sevillana-Endesa, relativa a los cortes de suministro eléctricos que se estaba produciendo en algunos centros escolares de Andalucía por el impago de las facturas.
– **Queja 11/1150** dirigida a la Consejería de Educación, relativa a viabilidad de implantar un Programa de Cualificación Profesional Inicial para el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo afectado por discapacidad motórica.
– **Queja 11/1246** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Cádiz, relativa al cierre de los centros escolares de infantil y primaria de la Línea de la Concepción por la falta de limpieza como consecuencia de la huelga de los trabajadores por el impago de sus salarios.
– **Queja 11/2901** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Sevilla, relativa a denuncias sobre mala alimentación a los menores escolarizados en un centro de Educación Infantil de Sevilla.
– **Queja 11/3810** dirigida a la Consejería de Educación, relativa a demoras en el abono de las partidas de los conciertos educativos con los centros de Educación Infantil.
– **Queja 11/4324** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Granada, relativa posibles condiciones de insalubridad de una escuela de Educación Infantil situada junto a un cementerio en un municipio de Granada.
– **Queja 11/4379** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Granada, relativa a las demoras en la construcción de 4 aulas en un colegio del municipio de Otura (Granada).
– **Queja 11/4955** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Cádiz, relativa a la situación de los centros escolares de infantil y primaria de Los Barrios por la falta de limpieza como consecuencia de la huelga de los trabajadores por el impago de sus salarios.
– **Queja 11/4970** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Cádiz, relativa al estado de las instalaciones de un centro escolar en Medina Sidonia por la falta de limpieza.
– **Queja 11/5331** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Sevilla, relativa al estado de las instalaciones de otros colegios públicos en la zona de Sevilla-Este y Parque Alcosa de Sevilla por la falta de limpieza.
– **Queja 11/5456** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Sevilla, relativa al conflicto surgido entre dos alumnos de un Instituto, con manifestaciones de violencia de género.
– **Queja 11/5468** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Málaga, relativa a la falta de profesorado para atender al alumnado de 1.º de Primaria en un colegio de Estepona (Málaga).
– **Queja 11/5519** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Córdoba, relativa a deficiencias en las infraestructuras de un colegio en el municipio de Bujalance (Córdoba).
– **Queja 11/5580** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Cádiz, relativa al estado de las instalaciones de los centros escolares de Jerez de la Frontera por la falta de limpieza como consecuencia de la huelga de los trabajadores por el impago de sus salarios.
– **Queja 11/5585** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Sevilla, relativa al estado de las infraestructuras de un centro escolar en El Saucejo (Sevilla).

– **Queja 11/5675** dirigida a la Delegación Provincial de Educación de Huelva, relativa a la petición a las familias, de recursos económicos para realizar determinadas actividades y prestar servicios de un colegio público de la Palma del Condado (Huelva).
– **Queja 11/5839** dirigida a la Consejería de Educación, relativa al cumplimiento de las Recomendaciones recogidas en el informe especial de esta Institución sobre los centros específicos de educación especial en Andalucía.
– **Queja 11/6046** dirigida a la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación, relativa a la venta en exclusiva de uniformes escolares en algunos centros educativos concertados.

En otro orden de cosas, la labor de supervisión mencionada no podría llevarse a efecto sin la necesaria colaboración de las Administraciones Públicas sujetas a nuestra investigación en materia educativa. Aunque en los últimos años asistimos a una mejora de los distintos órganos de la Administración educativa en el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para atender los requerimientos de la Defensoría, debemos insistir, una vez más, en el necesario esfuerzo para mejorar este aspecto, evitando de este modo una dilación excesiva en la tramitación de los expedientes de queja.

Sin perjuicio de lo anterior, durante 2011 nos hemos visto obligados, en la tramitación de algunos expedientes de quejas, a formular Advertencia a la autoridad educativa de que su falta de colaboración podría ser considerada como hostil y entorpecedora de sus funciones haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en su Informe Anual o Especial.

Por lo que respecta a las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación, la de Sevilla ha sido la única destinataria de Advertencias, en concreto de un número total de tres, con ocasión de la tramitación de los expedientes de **queja 10/3596, queja 10/5283** y **queja 11/1949.** También la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación fue merecedora de una Advertencia con ocasión de la **queja 10/5770**

Por otro lado, como hemos reseñado, ha sido necesario demandar la colaboración de algunas entidades locales, en especial para supervisar sus competencias en la conservación y mantenimiento de los edificios escolares. Pues bien, en estos casos, solo nos hemos visto en la obligación de dirigir Advertencia, en los términos descritos, al Ayuntamiento de Marbella con ocasión de las gestiones emprendidas en la **queja 11/223.**

Por último, debemos destacar las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas, a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz:

En este ámbito, destacamos las Resoluciones relativas a los problemas derivados de la discordancia entre el comienzo del curso académico en las Universidades andaluzas y las fases de adjudicación de plazas correspondientes a primeros ciclos y estudios de Grado de enseñanzas universitarias y dirigidas a la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, de la Consejería de Educación y a la Comisión de Distrito Único Universitario de Andalucía en el curso de la **queja 09/4684**. (Se reciben ambas respuestas rechazando las resoluciones).

Pasamos pues a describir las principales actuaciones emprendidas por esta Institución durante el ejercicio de 2011 en materia educativa, siguiendo un esquema similar al utilizado en ejercicios anteriores en el que quedan diferenciados dos grandes epígrafes que agrupan a las quejas en función del tipo de enseñanza: Enseñanza no universitaria y Enseñanza universitaria.

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

2.1 ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA

2.1.1 ESCOLARIZACIÓN DEL ALUMNADO

Los procedimientos que se llevan a cabo anualmente para la selección, admisión y matriculación del alumnado en los centros escolares de Andalucía, es uno de los temas que ha venido generando una mayor conflictividad en el ámbito educativo, y así lo hemos expuesto y constatado a lo largo de los últimos años.

Sin embargo, analizando los datos del año 2011, vemos cómo todo lo relacionado con la escolarización del alumnado, aunque sigue siendo una cuestión que origina un número importante de quejas, no destaca por ser el tema clave de la conflictividad, pues la tendencia a la baja, que ya apuntábamos en el pasado Informe Anual, se sigue manteniendo este año, producto en gran medida de las sucesivas modificaciones legislativas que se han llevado a cabo en nuestra Comunidad Autónoma, como más adelante analizaremos.

Los procesos relacionados con la admisión de los hijos e hijas en un centro educativo han originado, en cualquier caso, durante el año 2011 situaciones de conflicto, porque siempre habrá aspectos concretos de la aplicación práctica de la normativa aplicable con los que discrepará la ciudadanía, y casos de fraudes o irregularidades en los datos consignados o en la documentación aportada en estos procesos que requerirán la formulación de denuncias, reclamaciones y recursos.

Ello conlleva la recepción en esta Defensoría de, todavía, un número importante de quejas relacionadas con estas cuestiones, aun cuando, repetimos, el porcentaje de asuntos en nada se parece, afortunadamente, con el que nos encontrábamos hace unos años, y eso es algo por lo que debemos felicitarnos todos los estamentos implicados.

A todo ello, debemos comentar que durante el curso escolar 2010-2011 hubo una nueva revisión de la normativa de desarrollo para los procedimientos de admisión de alumnos dictada en Andalucía, acorde con lo dispuesto en la Disposición transitoria decimonovena de la Ley Orgánica de Educación 2/2006, de 3 de mayo, y en el Capítulo III, Título II de dicha Ley Estatal, materializada en el dictado de un nuevo Decreto 40/2011, de 22 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de Andalucía, a excepción de los Universitarios, y que deroga el anterior Decreto 47/2010, de 23 de febrero de 2010 y el Decreto 53/2007, de 20 de febrero, hasta entonces en vigor.

La experiencia acumulada tras la publicación de estos dos Decretos han motivado la modificación de los criterios de admisión del alumnado regulados, basado fundamentalmente en aras de una mejor conciliación de la vida laboral y familiar, establecida como uno de los principios rectores de las políticas públicas, como establece el artículo 37.1.11.º y el 10.3.1.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Las principales modificaciones de este nuevo texto normativo han sido las siguientes:

1.º Por un lado, incide en la existencia de hermanos o hermanas matriculados en el centro docente. De este modo, el artículo 11 de la nueva norma viene a disponer que:

«*a)* Para la consideración de hermanos o hermanas matriculados en el centro docente o en sus centros adscritos, se tendrán en cuenta los que lo estén en una plaza escolar sostenida con fondos públicos a la fecha de finalización del plazo de presentación de las solicitudes

b) Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior y con el fin de favorecer la escolarización en un mismo centro docente de los hermanos y hermanas, se tendrá en cuenta que en el caso de que varios hermanos o hermanas soliciten una plaza escolar en el mismo centro docente y para el mismo curso de una de las etapas educativas a las que se refiere este Decreto, la admisión de uno de ellos supondrá la admisión de los demás».

La novedad de este precepto es que suprime la frase “hermanos de la misma edad, a fecha 31 de diciembre”, con lo cual abre la puerta a que dos hermanos, sin ser gemelos o mellizos, puedan encontrarse en esa circunstancias.

c) Asimismo, en el caso de que existan dos o más solicitudes de admisión de hermanos o hermanas en un mismo centro docente para distintos cursos en las etapas a las que se refiere este Decreto, siempre que estas estén sostenidas con fondos públicos, cuando uno de ellos resulte admitido, se concederá a los demás la puntuación que otorga el artículo 27, esto es, 16 puntos por cada uno de ellos.

La normativa quiso incluir un párrafo dedicado a los hermanos y hermanas solicitantes de plazas en un mismo centro para cursos diferentes, con el propósito de otorgarles la misma puntuación que a los hermanos y hermanas matriculados en el centro, siempre que uno de esos solicitantes resulte admitido. En ese caso, los demás gozarán de los 16 puntos de baremo aunque sean alumnos de nuevo ingreso en el centro en cuestión, y todo ello para favorecer la escolarización de los hermanos en el mismo centro educativo, en aras de una mejor conciliación de la vida familiar y en muchos casos laboral, ante la discrepancia que venía originando en los padres y madres el hecho de tener a los hijos dispersos por centros distintos y no poder llevarlos a la misma hora a todos ellos y, a su vez, llegar a su hora al trabajo.

Bien es verdad que la aplicación efectiva de este articulado estará siempre en función de la disponibilidad de plazas vacantes, dado que si ninguno de los hermanos consigue plaza, el resto tampoco puede beneficiarse de esos 16 puntos en su baremación. De ahí que en la práctica, esta problemática sigue siendo percibida desde esta Institución, recepcionándose un número importante de quejas en las que los ciudadanos alegan este precepto entendiéndolo como derecho, insistiendo en que todos sus hijos e hijas deben resultar admitidos en un único centro en la necesidad de conseguir las plazas por “reunificación de hermanos”.

d) Los efectos previstos en los supuestos anteriores, serán de aplicación a los hijos e hijas de los dos cónyuges o parejas de hecho legalmente inscritas, así como a las personas sometidas a tutela o acogimiento familiar legalmente constituido.

Una nueva modificación prevista en este apartado, ya que, además de a las personas sometidas a tutela o acogimiento, que ya regulaba el Decreto anteriormente vigente, se han unido los hijos e hijas de los dos cónyuges o parejas de hecho para la obtención de la consideración de hermanos o hermanas con derecho a baremación.

2.º Por otro lado, el nuevo Decreto igualmente consolida la valoración de la circunstancia de que la persona que ostente la representación o la guarda legal del menor, trabaje en el centro docente para el que solicita su admisión. La novedad es que, además de padre, madre o tutor, esta condición se extiende al representante o guardador legal, y se aumenta la puntuación de 3 a 4 puntos.

3.º Otra novedad es que las familias que comentan fraudes durante el proceso de escolarización de sus hijos e hijas, no solo perderán los puntos relativos a la baremación del dato incorrecto que se facilite, como hasta ahora, sino la totalidad de los derechos de prioridad que pudieran corresponderle.

4.º También el domicilio familiar adquiere más peso que el laboral a la hora de su consideración y

baremación (el domicilio familiar pasa a 14 puntos en zona de influencia del centro y a 8 en zonas limítrofes, y el domicilio laboral se puntúa con 10 en zona de influencia y con 6 puntos en zona limítrofe).

5.º Los padres podrán reservar plaza para toda la vida escolar de su hijo o hija, desde segundo ciclo de Educación Infantil hasta bachillerato.

6.º Además de la situación de discapacidad del alumno o alumna, sus tutores o guardadores legales o algunos de sus hermanos o hermanas o menores, también se adhieren los menores en acogimiento en la misma unidad familiar que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%, y lo que es muy importante, se incluyen en este precepto como criterio de admisión baremable con 2 puntos para solicitudes de plazas en el segundo Ciclo de Educación Infantil, a los alumnos o alumnas que presenten Trastorno del Desarrollo, siempre que dispongan de la certificación correspondiente expedida por el Equipo Provincial de Atención Temprana.

Con estas peculiaridades, el resto de criterios de admisión se mantiene como hasta antes del dictado del nuevo Decreto 40/2011, de 22 de febrero.

7.º Otros cambios de la nueva regulación normativa sobre escolarización del alumnado afectan a las disposiciones dirigidas a simplificar los trámites y aumentar la transparencia en el proceso, a través del uso de medios telemáticos. Así en las solicitudes ya no será necesario aportar documentos cuya información pueda recibir directamente la Consejería de Educación de otras Administraciones, tales como la Declaración de la Renta, Certificados de Empadronamiento y Residencia, de Discapacidad o de Familia Numerosa, eso sí, siempre previa autorización expresa de la persona que suscribe la solicitud.

Entrando de lleno en el análisis de las quejas tramitadas en el año 2011, hay que insistir de nuevo en que, entre todas las cuestiones que se plantean en forma de queja ante esta Defensoría, las referidas a los procesos de admisión y escolarización del alumnado, son las que copan el mayor número de quejas, y consecuentemente son las que plantean los temas que generan mayor conflictividad, pues siempre, y más aún en los últimos tiempos, la educación de los hijos e hijas, y sobre todo el tipo de enseñanza que recibirán para su formación y su futuro, es un tema de vital importancia para las familias, como no debería ser de otra manera.

Del contenido de los últimos Informes Anuales se constata año tras año la evolución experimentada a lo largo del tiempo por este tema, íntimamente ligada a los cambios normativos realizados en las Disposiciones jurídicas reguladoras de la cuestión, siendo cuando poco curioso comprobar cómo se ha ido produciendo un descenso en el número de denuncias formuladas por unas cuestiones, mientras que se incrementaban las quejas referidas a otros asuntos. En cualquier caso, la mayor conflictividad sigue centrada en determinados centros privados concertados de ciertas zonas, y curiosamente, en todas las provincias andaluzas, cuya demanda de plazas supera año tras año a la oferta realizada, y directamente relacionado con ello, el grueso de denuncias por irregularidades cometidas en la consignación de datos de las solicitudes, para alcanzar puntuaciones suficientes para conseguir una plaza escolar en esos determinados centros.

Tras analizar las quejas recibidas y las circunstancias que las originan, estimamos que un número importante de problemas podrían corregirse implantándose una serie de medidas administrativas, que podrían solucionar algunos aspectos del procedimiento de escolarización que mayor conflictividad ocasionan. De ahí las actuaciones llevadas a cabo en los últimos años por esta Institución dirigidas a proponer a la Administración educativa algunas mejoras en aquellos aspectos del proceso de escolarización que entendíamos necesitaban de ello.

Algunas de nuestras propuestas fueron aceptadas por la Administración, dando lugar a reformas normativas y procedimentales que han contribuido a esa disminución de la conflictividad en los procesos de escolarización que hoy señalamos, y en otros casos nuestras Sugerencias no tuvieron favorable acogida. Nos referimos a las actuaciones de oficio referenciadas como **queja 01/2889** y **queja 06/3625,** analizadas detenidamente en anteriores Informes Anuales, aunque seguimos considerando que la **queja 09/4617,** que es la última actuación de oficio que hemos realizado, como la que mejor recoge la voluntad de intervención constructiva de esta Defensoría en la materia que nos ocupa.

La reciente reforma normativa llevada a cabo por la Consejería de Educación, centrada en la modificación de la puntuación obtenida en la baremación de las solicitudes por el criterio de “hermanos escolarizados en el centro”, -como adelantábamos anteriormente-, al objeto de conseguir el agrupamiento de todos los hermanos en un mismo centro escolar, priorizando el criterio frente a los otros actualmente existentes, y lo que fue una novedad en el año 2010 ante el criterio del domicilio familiar y laboral, propicia la conveniencia de retomar la cuestión, para actualizar el análisis sobre los problemas existentes y revisar nuestras propuestas de mejora. Fundamentación que, de igual forma, fue la base de la elaboración de la citada actuación de oficio **09/4617**.

Las propuestas que se trasladaron en su día a la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación fueron las siguientes:

“Primero. En relación con los criterios de admisión de alumnos actualmente vigentes:

1. Otorgar la máxima puntuación al criterio de la existencia de un hermano/a del solicitante ya matriculado en el mismo centro.

2. Baremar por el criterio de la renta anual de la unidad familiar únicamente a aquellos solicitantes que acrediten documentalmente que su unidad familiar es beneficiaria del Ingreso mínimo de solidaridad que estipula el Decreto 2/1999, de 12 de enero regulador del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía. O, en su defecto, que se incluya en la normativa a elaborar la posibilidad de que las familias puedan presentar documentación complementaria que acredite la situación económica real de la familia en el momento de presentar su solicitud.

3. Incluir como nuevo criterio complementario la existencia de discapacidad en los descendientes del alumno/a.

Segundo. Procedimientos administrativos: Relacionados con las formas de acreditación documental de los criterios a baremar, las posibles medidas de salvaguardia frente a prácticas fraudulentas e irregulares por parte de los solicitantes y posibles mejoras en el trámite administrativo de las solicitudes:

1. Adoptar dos medidas complementarias, de garantía frente a prácticas irregulares y fraudulentas:

a) Revisar de oficio por parte de las Delegaciones Provinciales todas las solicitudes presentadas en centros donde la oferta de plazas no sea suficiente para atender la demanda, e investigar aquellas en que aparezcan indicios de posible irregularidad. Para acometer esta labor de supervisión e investigación, el órgano más oportuno son las denominadas Comisiones de Escolarización.

b) Sancionar con mayor rigor los fraudes detectados: necesidad de que la próxima normativa de escolarización contemple una sanción importante para los casos de fraudes detectados y comprobados, que además debería ser igualmente de aplicación en el caso de presentación duplicada de solicitudes en más de un centro docente en contravención de lo legalmente estipulado."

En marzo de 2010, como analizamos en el Informe Anual del pasado año, la Consejería de Educación nos respondió a nuestras propuestas agradeciéndonos, eso si, las aportaciones realizadas, pero no aceptando íntegramente la Sugerencia formulada.

Por una parte, se había ampliado a 13 puntos la puntuación que se otorgaba por hermano o hermana del solicitante matriculado en el centro, en coincidencia con nuestras pretensiones. No obstante, por otra parte, cuando hermanos de una misma edad solicitasen puesto escolar para un mismo curso sostenido con fondos públicos, es decir, hermanos de parto múltiple, a nuestro juicio con la nueva regulación se había suprimido un beneficio anteriormente reconocido para la admisión de los menores nacidos de parto múltiple, cuestión que se tramitó específicamente en la **queja 10/179**.

En este punto debemos retomar el análisis de dicho expediente de queja porque el mismo quedó inconcluso en el Informe Anual del pasado año, y porque este expediente fue ejemplo de otras muchas quejas de similar pretensión recibidas. Efectivamente, la redacción del apartado 2 del artículo 9 del anterior Decreto de escolarización del alumnado -hoy derogado por el Decreto 40/2011, de 22 de febrero-, propició la recepción de un importante número de quejas en las que se denunciaba el perjuicio que esa nueva redacción les propiciaría a los hermanos de parto múltiple que solicitasen plaza en un determinado colegio, en comparación con lo regulado en la normativas anteriores.

Recordando la pretensión que se deducía en dichas quejas, entre las que destacaba la formulada por una Asociación andaluza de padres con hijos nacidos de partos múltiples, que llevaba más de diez años luchando por la mejora social de esas familias, por la concreción y racionalidad de sus argumentos al respecto de esta cuestión, en las mismas –decimos–, se denunciaba que los nuevos preceptos normativos afectarían a la hora de la escolarización de los hijos mellizos, y por ello solicitaban que se tuviera presente *"la inquietud de un número considerable de familias andaluzas que viven en esa situación familiar excepcional reconocido en otras normas, como es el caso de parto múltiple, y defienda lo que son ya derechos adquiridos y reconocidos por una norma que ahora pretende suprimir, solicitando se modifique el Proyecto de Decreto, en el sentido de mantener el reconocimiento de puntos de acceso a los centros educativos en caso de partos múltiples, tal y como ya se recoge en el artículo 9.2".*

Basaban los afectados su pretensión en la consideración de que en la Consejería de Educación, con un criterio razonable, había entendido que debía primar más la existencia de hermanos en el centro para favorecer el agrupamiento de los hermanos y, en ese sentido y finalidad, había previsto en la nueva normativa esa modificación, aplaudida por numerosas familias andaluzas. Sin embargo, el nuevo Decreto, en la modificación del artículo 9, había eliminado el otorgamiento de puntos en el supuesto de familias que habían tenido hijos procedentes de partos múltiples, cuando era perfectamente compatible mantener este derecho con el favorecimiento de la agrupación de hermanos.

Curiosamente, la Junta de Andalucía dentro de su política social, había venido favoreciendo a las familias con hijos nacidos de partos múltiples con algunas medidas sociales para paliar un poco los problemas que sufrían estas familias, siendo una de ellas el reconocimiento de esa situación excepcional a la hora de otorgar puntos para el acceso a los centros educativos.

En las quejas recibidas se exponía que dicha medida no se entendía, porque suponía un recorte de derechos ya adquiridos, y era un retroceso a la políti-

ca social que siempre había sido bandera de la Administración andaluza.

Por ello, los interesados trasladaban sus quejas a esta Defensoría con el ruego de intervención en el proceso de redacción que en esos momentos se seguía en sede de la Consejería de Educación, en representación de la inquietud de un número considerable de familias andaluzas que vivían en esa situación familiar excepcional reconocido en otras normas, como es el caso de parto múltiple, y de este modo se defendieran lo que eran derechos adquiridos y reconocidos por una norma que se pretendía suprimir, solicitando, por tanto, que se modificase el Proyecto de Decreto, en el sentido de mantener el reconocimiento de puntos de acceso a los centros educativos en caso de partos múltiples, tal como ya se recogía en el artículo 9.2 del anterior Decreto.

Recibido el informe solicitado a la Dirección General de Planificación y centros, en el mismo se nos indicaba que:

"La nueva redacción del Decreto 53/2007, de 20 de febrero, dada por el Decreto 47/2010, de 23 de febrero, garantiza, en todo caso, el cumplimiento de la Cláusula Primera del Acuerdo suscrito el 26 de marzo de 2001 entre la Consejería de Educación y Ciencia y la Asociación Andaluza de Partos Múltiples.

En dicha cláusula, la Consejería competente en materia de educación se obliga a dictar las resoluciones que sean necesarias para garantizar la escolarización en un mismo centro docente de hermanos y hermanas nacidos en partos múltiples.

La nueva redacción del Decreto 53/2007, de 20 de febrero, establece que "en el caso de varios hermanos o hermanas de la misma edad, a fecha 31 de diciembre, soliciten un puesto escolar en el mismo centro docente y para el mismo curso de una de las etapas educativas a las que se refiere el presente Decreto, la admisión de uno de ellos supondrá la admisión de los demás". De esta forma se garantiza mejor lo estipulado en la citada Cláusula Primera, al no quedar condicionada la admisión de alumnos y alumnas nacidos en parto múltiples a la existencia en el mismo centro del número suficiente de vacantes suficientes para la admisión. El mero otorgamiento de puntos, por ejemplo, no es suficiente para admitir a dos hermanos o hermanas que solicitan admisión en un centro que solo oferta una vacante".

Tras comprobar que por la citada Administración no se respondía expresamente a las cuestiones que se le planteaban, lo nos impedía proceder a un estudio en profundidad sobre las cuestiones suscitadas en la referida **queja 10/179** y relacionadas, nos dirigirnos al Consejero de Educación, en su calidad de máxima Autoridad del organismo afectado. En el informe recibido nos manifestaba, entre otras consideraciones, que la entrada en vigor de la Ley Orgánica 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, y la experiencia tras la aplicación del Decreto 53/2007, de 20 de febrero, habían obligado a revisar los criterios y el procedimiento regulados, en aras a la conciliación de la vida laboral y familiar.

En cuanto a la retirada de los puntos que se otorgaban entre si los hermanos y hermanas nacidos de partos múltiples, nos indicaba que se había producido al estimarse que la nueva redacción dada al artículo 9 de Decreto 53/2007, de 20 de febrero, permitía garantizar mejor el cumplimiento del compromiso adquirido en el Acuerdo suscrito el 26 de marzo de 2001 entre la entonces Consejería de Educación y Ciencia y la Asociación Andaluza de Partos Múltiples, favoreciendo la escolarización de hermanos y hermanas en el mismo centro docente, significando que el mero otorgamiento de puntos no sería suficiente para admitir a dos hermanos o hermanas nacidos de parto múltiple que solicitaban admisión en un centro que solo ofertase una vacante.

Por último, afirmaba el titular de la Consejería que en la elaboración del citado Decreto 47/2010, de 23 de febrero habían tenido participación todos los sectores sociales, organizaciones y asociaciones implicados en la educación en Andalucía, se había sometido a información pública y se había requerido informe, dictamen o consulta de diversos órganos, organismos y entidades, igualmente relacionadas con la infancia y la educación.

Del análisis de la respuesta recibida de la Consejería de Educación, se deducía la no aceptación de las peticiones de los interesados, que desde esta Institución hicimos igualmente nuestras al plantear el asunto ante la Administración.

En efecto, por una parte se constataba que la modificación normativa de aplicación para el procedimiento de admisión del alumnado del curso 2010-2011, había tenido como objetivo fundamental facilitar la escolarización en el mismo centro docente de hermanos y hermanas, y para ello, se había ampliado a trece puntos la puntuación que se otorgaba por hermano o hermana del solicitante matriculado en el centro. En este punto no existía discrepancia alguna entre la regulación aprobada por la Administración educativa y nuestros planteamientos.

No obstante, en cuanto la nueva redacción dada en la normativa vigente, cuando hermanos de una misma edad solicitasen puesto escolar para un mismo curso sostenido con fondos públicos, hubimos de manifestar a la Administración que esta Institución continuaba estimando que la misma podía ser beneficiosa para los casos de hermanos que hubiesen nacido dentro de un mismo año natural, –porque algún caso habría, aunque estimábamos que pocos–, y solicitasen plaza en el mismo centro y en el mismo curso, pero que, si esta situación se había legislado pensando en los hermanos y hermanas nacidos de parto múltiple, teníamos que insistir en que no podíamos compartir esta

nueva redacción del Decreto 47/2010, de 23 de febrero, por cuanto entendíamos que esos supuestos estaban antes de la reforma regulados de forma bien distinta: los hermanos se otorgaban unos a otros los puntos por "*hermanos matriculados en el centro*" desde la solicitud de plaza, con lo cual, partían de inicio con mayor puntuación, y ello era una discriminación positiva a la situación de esos menores y a la de sus familias.

Por ello, y en el entendimiento de que, con la nueva regulación, se había suprimido un beneficio anteriormente reconocido, con los perjuicios evidentes que ello estaba originando a la hora de escolarización de los menores nacidos de parto múltiple, dado que mientras no estuviese admitido uno de los dos gemelos o mellizos, – en igualdad de condiciones con el resto de los solicitantes hijos únicos o con hermanos no nacidos de parto múltiple, y en evidente situación de inferioridad con solicitantes miembros de familia numerosa que sí gozan de más puntos–, mientras no entrase uno, decimos, no entraba el otro de los dos gemelos o mellizos.

Por ello, nos vimos en el deber de manifestar al Sr. Consejero de Educación que esta Institución seguía considerando la conveniencia de que nuestra propuesta fuese contemplada con ocasión de la modificación que, al parecer, iba a llevarse a cabo nuevamente en Andalucía de la normativa que regulaba la escolarización del alumnado.

En este sentido, indicamos a la Administración educativa que habíamos podido tener acceso al Borrador de esa futura norma que, según teníamos entendido, se estaba elaborando en aquel momento por los órganos competentes de la Consejería y, con independencia de otras cuestiones y propuestas que dicho organismo ya conocía al hilo de la queja de oficio que sobre ese particular estábamos igualmente tramitando ante la Consejería de Educación, comprobando que no se incluía ninguna modificación en el sentido que propugnábamos en los casos de escolarización de hermanos nacidos de parto múltiple, que no tenía el beneficio de ser miembros de familia numerosa.

Por ello, conscientes de la importancia de reformar la normativa de escolarización en este punto, no para añadir una novedad legislativa, sino para defender lo que ya eran unos derechos adquiridos para los hijos nacidos de partos múltiples, y reconocidos por una norma que el nuevo Decreto 47/2010, de 23 de febrero suprimió, se formuló la siguiente **Sugerencia**:

"Que se modifique el Proyecto del nuevo futuro Decreto de escolarización del alumnado, en el sentido de volver a contemplar el reconocimiento de los puntos de acceso a los centros educativos en caso de hermanos de partos múltiples, criterio que ya se recogía en el artículo 9.2 del Decreto 53/2007, de 20 de febrero y que fue suprimido en la última reforma normativa.

Esta propuesta la comparten las familias afectadas y viene avalada por la Asociación Andaluza de Padres con hijos de Partos Múltiples (ANDAPAMU), firmante del Acuerdo suscrito el 26 de marzo de 2001, cuyo cumplimiento no se garantiza mejor con la nueva redacción dada por el Decreto 47/2010, de 23 de febrero".

Al cierre del anterior Informe Anual estábamos a la espera de la respuesta del Sr. Consejero de Educación sobre la aceptación, o no, de esta Sugerencia, por lo que es en este momento cuando podemos dar cuenta del resultado de la tramitación de esta queja.

En efecto, se recibió un nuevo informe en el que, aun cuando la Consejería dejaba constancia de su voluntad de facilitar el acceso a puestos escolares en un mismo centro a los hermanos nacidos de partos múltiples, del mismo no se pudo deducir la aceptación de la Sugerencia formulada por esta Institución.

Según se nos indicaba, en la Cláusula Primera del Acuerdo suscrito el 26 de marzo de 2001 por la entonces Consejería de Educación y Ciencia y la Asociación Andaluza de Partos Múltiples, la Administración educativa se obligaba a dictar las resoluciones que fuesen necesarias para garantizar la escolarización en un mismo centro docente de hermanos y hermanas nacidos en partos múltiples, entendiendo la Consejería que no existía discrepancia al respecto ya que la modificación normativa había tenido como objetivo fundamental facilitar la escolarización en el mismo centro docentes de hermanos y hermanas. En este sentido, la Administración entendía que con la prioridad otorgada por el ya derogado Decreto 47/2010 a todos los hermanos en general, se contemplaba suficientemente la prioridad acordada para los hermanos nacidos de parto múltiple, sin diferenciar el origen de la relación filial.

Una vez estudiado el contenido de la respuesta recibida del Sr. Consejero de Educación, nos dirigimos a dicha Autoridad en los siguientes términos:

"...Hemos de manifestar a esa Administración que nos consta que la modificación de la normativa de aplicación para el procedimiento de admisión del alumnado del curso 2010-2011 tuvo como objetivo fundamental facilitar la escolarización en el mismo centro docente de hermanos y hermanas, y para ello, se amplió a trece puntos la puntuación que se otorga por hermano o hermana del solicitante matriculado en el centro. Asimismo ha tenido prevalencia esta consideración en la nueva regulación jurídica recientemente aprobada tras el dictado del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, por lo que en este punto nunca ha existido discrepancia alguna entre esa Consejería con nuestros planteamientos.

No obstante, cuando hermanos de una misma edad solicitan puesto escolar para un mismo curso sostenido con fondos públicos, la admisión de uno de ellos determinará la admisión de los demás hermanos o hermanas.

Esta nueva redacción dada por el anterior Decreto y recogido de igual forma en la normativa vigente recientemente aprobada, entendemos que puede ser beneficiosa para los casos de hermanos que hayan nacido dentro de un mismo año natural y soliciten plaza en el mismo centro y en el mismo curso, sin embargo, si esta situación se legisló pensando en los hermanos y hermanas nacidos de parto múltiple, debemos ratificarnos en nuestra consideración de que no podemos compartir esta redacción, por cuanto entendemos que ese supuesto estaba antes regulado de forma que los hermanos se daban unos a otros, desde la solicitud de plaza, los puntos por "hermanos matriculados en el centro", con lo cual, partían de inicio con mayor puntuación.

Con la nueva regulación dictada en el año 2010, que persiste en el Decreto en vigor para el curso 2011-2012, se suprime este beneficio anteriormente reconocido, con los perjuicios que ello puede originar –de hecho ya lo hemos podido comprobar por las quejas recibidas del pasado proceso de escolarización–, a la hora de escolarización de estos menores nacidos de parto múltiple, pues es innegable que mientras no esté admitido uno de ellos – en igualdad de condiciones con el resto de solicitantes de plaza y en clara desventaja con los hermanos de familia numerosa o monoparental que si puntúan por ello–, no entra el otro gemelo o mellizo.

La Consejería de Educación, con un criterio razonable, ha entendido que debe primar más la existencia de hermanos en el centro para favorecer el agrupamiento de los hermanos, y en ese sentido y finalidad se produjo para el proceso de escolarización del curso 2010-2011 la modificación del citado Decreto, lo que fue aplaudido por numerosas familias andaluzas.

No obstante, los dos últimos Decretos han eliminado el otorgamiento de puntos en el supuesto de familias que han tenido hijos procedentes de partos múltiples, cuando, es perfectamente compatible mantener este derecho, esta discriminación positiva a la situación de esos menores y a la de sus familias, con el favorecimiento de la agrupación de hermanos.

La situación de las familias con hijos nacidos de partos múltiples es compleja y excepcional, con importantes repercusiones para la unidad familiar tanto económica, como sociales y laborales, por ello, la Junta de Andalucía, consciente de esta situación, y dentro de su política social ha venido favoreciendo a estas madres y padres con algunas medidas, que, si bien no solucionaban todos los problemas que sufren esas familias, al menos lo paliaban en cierta medida.

Una de esas medidas era reconocer esa situación excepcional a la hora de otorgar puntos para el acceso a los Centros Educativos, como se recogía expresamente en la redacción del artículo 9.2 del Decreto 53/2007, de 20 de febrero, modificado por el Decreto 47/2010, de 23 de febrero y ratificado por el Decreto 40/2011, de 22 de febrero, actualmente en vigor.

Las familias afectadas no entendieron esa decisión, pues, según afirmaban, "supone un recorte de derechos ya adquiridos, y son un retroceso a la política social que siempre ha sido bandera de la Junta de Andalucía".

Por otra parte, la Asociación Andaluza de Padres con Hijos de Partos Múltiples (ANDAPAMU) nos trasladaba su malestar acerca de que no hubieran podido siquiera manifestar su opinión sobre esas reformas antes de que se llevaran a cabo, al no haberlos tenido en cuenta en la redacción del Decreto 47/2010, de 23 de febrero, base de la reforma en litigio, a pesar de ser una de las partes firmantes del Acuerdo de 26 de marzo de 2001 directamente implicado en el tema debatido, y más aún cuando desde la propia Dirección General de Planificación y Centros se afirmó en el informe remitido en septiembre de 2010 que en la elaboración del referido Decreto habían tenido participación todos los sectores sociales, organizaciones y asociaciones implicados en la educación en Andalucía, se ha sometido a información pública y se ha requerido informe, dictamen o consulta de diversos órganos, organismos, y entidades igualmente relacionadas con la infancia y la educación.

Por todo ello, y en el entendimiento, que compartimos desde esta Institución, de que, con la nueva regulación dictada el pasado proceso de escolarización –que es cuando iniciamos la tramitación del presente expediente–, se suprimió este beneficio anteriormente reconocido, nos vimos en el deber de sugerir a esa Consejería de Educación la conveniencia de que esta propuesta fuera contemplada con ocasión de la modificación que se iba a llevar a cabo nuevamente en Andalucía del Decreto que regularía la escolarización del alumnado.

A la vista de la respuesta que hemos recibido de esa Administración, y de la ratificación de su posicionamiento en el tema tras el dictado del nuevo Decreto, debemos manifestarle que esta Institución sigue considerando que los hermanos nacidos de partos múltiples han perdido el derecho a una puntuación "adicional" que le reconocían la anteriores normas jurídicas, lo que supone un innegable recorte en sus posibilidades de admisión en un determinado centro docente.

En todo caso nos tranquiliza comprobar que si un hermano de parto múltiple consigue plaza en un centro escolar, el otro automáticamente deberá ser admitido en el mismo centro, algo que –eso si–, no quedaba garantizado en la anterior regulación, a pesar del otorgamiento de más puntos, cuando la admisión se planteaba en un centro que solo ofertaba una vacante"..

En consecuencia con los argumentos expuestos, nos vimos obligados a dar por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja en marzo de 2011 y en todas las relacionadas, dando debida cuenta de ello a todas las personas interesadas.

La nueva regulación jurídica contenida en el nuevo Decreto 40/2011, de 22 de febrero y en su Orden de

desarrollo de 24 de febrero de 2011, mantienen la misma situación para los hermanos y hermanas nacidos de parto múltiple, no obstante, en contraposición con lo ocurrido el pasado año, durante 2011 no se han recibido quejas sobre este particular, diluyéndose curiosamente la conflictividad que el asunto generó en 2010. Estaremos pendientes de la cuestión en el próximo procedimiento de escolarización del curso 2012-2013, para contar con más datos para futuros Informes.

En cuanto al resto de propuestas de aquella actuación de oficio, nada se decía al respecto en el informe que la Administración nos remitió, por lo que las hubimos de entender como no aceptadas, y así lo manifestamos a la Administración insistiendo en la conveniencia de que hubiesen sido incluidas en la modificación llevada a cabo de la normativa de escolarización del alumnado de aquel año 2010.

En el verano de 2010 se realizó un encuentro entre representantes de la Consejería de Educación y de esta Defensoría que resultó muy fructífero para ambas partes, no solo en el plano informativo y de gestión de las políticas educativas, sino también en cuestiones aclaratorias de posicionamientos a nivel institucional en temáticas altamente intensas en ese momento. No dudamos que algunas de las reformas llevadas a cabo en la normativa de escolarización del alumnado, esto es, el actual Decreto 40/2011, de 22 de febrero y la Orden de 24 febrero de 2011, tuvieron su respaldo de aquellas conversaciones llevadas a cabo en aquel encuentro, en el que esta Institución tuvo la oportunidad de explicar y clarificar de forma directa y con un talante plenamente constructivo, sus planteamientos, preocupaciones y sugerencias de actuación a una Administración receptiva y plenamente interesada en conseguir la misma cosa: la mejora, clarificación y la reducción de conflictividad en los procesos de admisión y escolarización del alumnado en nuestra Comunidad Autónoma.

Enlazando esta cuestión con el obligado relato propiamente dicho de las quejas tramitadas en el año 2011, y para seguir el modelo que venimos utilizando en anteriores Informes Anuales-, estructuraremos el análisis sobre la escolarización en dos apartados:

a) El primer punto objeto de análisis serán los procedimientos de admisión, donde analizaremos las principales críticas realizadas este ultimo año a los criterios de selección del alumnado recogidos en la nueva normativa, y

b) El segundo lugar, el estudio de los problemas relacionados con las formas de acreditación documental de los criterios objeto de baremación, así como las posibles medidas frente a prácticas fraudulentas e irregulares de los solicitantes, y las mejoras a adoptar en el trámite administrativo de las solicitudes.

En cuanto al primer aspecto, es decir, lo referente a los conflictos que se continúan generando en torno a cada uno de los criterios de admisión, veamos nuestras propuestas y las reformas acometidas para cada uno de los siguientes apartados:

1. EXISTENCIA DE HERMANOS O HERMANAS EN EL CENTRO.

Al inicio de este apartado hemos comentado sobradamente la posición adoptada por esta Institución en relación a este criterio, posición que se viene manteniendo inalterable desde hace algunos años ya, y que se puede resumir diciendo que abogábamos por que el hecho de la existencia de hermanos del alumno solicitante en el centro demandado fuese objeto de la máxima valoración en los procesos de admisión, por encima incluso del criterio de proximidad del domicilio familiar. La nueva regulación del Decreto 40/2011, de 22 de febrero establece una baremación de 16 puntos por cada hermano o hermana, puntuando solo aquellos hermanos que vayan a permanecer el curso siguiente escolarizados en el mismo centro que el solicitante y en un nivel educativo sostenido con fondos públicos. Igualmente hemos analizado anteriormente nuestro posicionamiento con respecto a los hermanos de parto múltiple.

Con independencia de ello, debemos añadir que entre los ciudadanos una de las situaciones que produce mayor rechazo es la circunstancia de que los hermanos y hermanas se vean obligados a estudiar en centros educativos distintos, no solo por los trastornos que para una familia supone el hecho de las coincidencias horarias en las entradas y salidas de clase, sino también por la pertenencia a diferentes AMPA, los horarios distintos de actividades extraescolares, la imposibilidad de utilizar material escolar de un hermano para otro etc.

Por ello, entre las quejas recibidas durante los últimos años como consecuencia de los procesos de escolarización, las que reflejaban una mayor indignación en los interesados afectados eran las referidas a esos supuestos en que los hermanos y hermanas se ven abocados a escolarizarse en centros escolares diferentes por no obtener uno de ellos puntuación suficiente para acceder al centro en que ya estudia su hermano o hermana.

Esta situación se ha intentado corregir y paliar en lo posible, ante la reforma contemplada en el artículo 11.3 del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, al regular que en el caso de que existan dos o más solicitudes de admisión de hermanos o hermanas en un mismo centro docente para distintos cursos, siempre que estos estén sostenidos con fondos públicos, cuando uno de los hermanos o hermanas resulte admitido, se concederá a los demás la puntuación que otorga el artículo 27 del Decreto, esto es, 16 puntos.

Muchas fueron las perspectivas de resolución favorable de los problemas de reagrupación de hermanos que este precepto había suscitado en las familias, no obstante desde esta Institución vislumbramos que, aún existiendo esta regulación, la problemática seguiría siendo la insuficiencia de plazas en determi-

nados centros para poder materializar esos reagrupamientos de hermanos.

Lamentablemente, no son muchos los casos que hayan llegado a nuestro conocimiento de que se ha podido aplicar este articulado y todos los hijos e hijas hayan podido reagruparse en el mismo colegio, ya que el problema es que un primer hermano o hermana obtenga plaza, pues si eso ocurre, el resto tendría ya una puntuación lo suficientemente importante para conseguir igualmente su admisión en el centro en cuestión.

Ejemplo de ello son las siguientes quejas recibidas en el año 2011 sobre este tema: **queja 11/1319, queja 11/1370, queja 11/2522, queja 11/2972, queja 11/3588, queja 11/4077, queja 11/4189, queja 11/4337,** y **queja 11/4544**.

Entre todas ellas pasaremos a comentar la **queja 11/1319**, formulada por una madre de familia afectada por la escolarización de su hija en Educación Infantil de 5 años en un centro público de Sevilla, al no haber conseguido plaza escolar en dicho centro, a diferencia de su hermano que sí fue admitido. Al respecto, manifestaba la interesada que, a raíz de un cambio de residencia, solicitaron la admisión de sus hijos en el centro referido para el primer y tercer curso del segundo ciclo de Educación Infantil (2 y 5 años), respectivamente, siendo admitido el menor y denegada la plaza a la hija de 5 años, a la que adjudicaron plaza en un centro público ciertamente alejado de su vivienda habitual.

En tanto que la situación se solucionaba, matricularon a la niña en el colegio donde hasta la fecha había estudiado los dos primeros curso de Educación Infantil, esperando una solución a su solicitud de reagrupación de hermanos, que, por indicación del personal de la Delegación Provincial de Sevilla de Educación, presentaron, ya que les aseguraron que a primeros de septiembre se procedería, mediante el incremento del número máximo de alumnos, a la reagrupación de los dos hermanos en el centro del pequeño.

La solicitud de reagrupación fue resuelta una vez comenzado el curso escolar en sentido denegatorio, con el ofrecimiento de cambiar a ambos hermanos, que ya habían comenzado sus respectivos cursos, a un centro distinto.

Conociendo la familia que existían precedentes en los que, ante problemas de escolarización de hermanos en un mismo centro escolar, la Consejería de Educación había autorizado el aumento de la ratio del número máximo de alumnos para solucionar la situación, formularon sus peticiones, alegando igualmente los perjuicios sufridos a consecuencia de que cada hermano estudió en un colegio diferente durante el curso 2010-2011, afectándoles gravemente a la conciliación de la vida familiar y profesional.

No obtuvieron respuesta formal por parte de la Administración –en sentido negativo y sin pie de recurso– hasta ya comenzado el curso escolar, con lo que además de la inseguridad y desconcierto creado en la familia, vieron mermadas sus posibilidades de defensa con las debidas garantías.

Finalmente, la Administración procedió a resolver dicha solicitud de reagrupación con el ofrecimiento de agrupar a los hermanos en un centro alternativo (escolarización extemporánea), ofrecimiento que la familia declinó por considerar que un cambio con el curso ya iniciado no resultaba en modo alguno conveniente para los hijos, porque los posibles centros alternativos les obligaban a desplazarse en vehículo, sin posibilidad de transporte público desde su vivienda, cuando el centro publico solicitado estaba ubicado a escasos 50 metros y porque los libros y materiales ya adquiridos no podrían servir en el nuevo centro alternativo.

Nuevamente para el curso 2011/2012 solicitó la interesada la admisión de su hija en el centro en cuestión, aunque les informaron de que no era previsible que se ofertasen vacantes para el nivel educativo solicitado, y para ello se acogía a la nueva normativa que abogaba porque los hermanos estuviesen en el mismo centro escolar, algo perfectamente comprensible y especialmente en una Administración como la andaluza que hace bandera de la conciliación de la vida familiar y laboral.

Así, interesaron la adopción de las medidas de incremento de plazas escolares o de otro tipo que resultasen necesarias, a fin de hacer efectivo el derecho a la libertad de elección de centro y la conciliación familiar de esta familia, de forma que su hija pudiera ser admitida en primer curso de primaria en el mismo centro que su hermano.

Finalmente, y como resultado del proceso, la menor fue admitida en el centro publico elegido donde estudiaba su hermano, para iniciar sus estudios de primaria, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, agradeciendo a la Administración la colaboración prestada.

Sin embargo, no en todas las quejas recibidas el pasado año 2011 relacionadas con esta problemática tuvieron el mismo resultado favorable, aunque fueron trasladadas a la Administración educativa para que se estudiase la posibilidad de encontrar una solución al respecto, porque, en la mayoría de los casos, la solución no pudo encontrarse ante la insuficiencia de plazas para todos los solicitantes, y no poder aumentarse la ratio de forma indiscriminada.

En consecuencia, tal y como adelantábamos, aunque existe plena disposición por parte de la Administración para la reagrupación de los hermanos en un mismo centro educativo, y por ello se procedió a la modificación de la normativa al efecto, la realidad incontestable es la imposibilidad de atender todas las solicitudes, por cuanto que la capacidad de los centros no es ilimitada, y sobre todo si se solicita la reagrupación para cursos distintos al primero que oferta el centro.

En efecto, en esos casos la posibilidad de que surjan vacantes es muy difícil, pues depende de factores aleatorios (traslado familiar o laboral, no promoción de curso, etcétera).

Al hilo de este planteamiento, comentemos también la **queja 11/4189**, en la que el interesado plantea el problema de escolarización de sus dos hijos en 1.º de Educación Primaria y Educación Infantil de 3 años, respectivamente, al haberles sido denegada la plaza solicitada en el un centro concertado de la provincia de Cádiz.

Alegaba apesadumbrado el padre de familia que, teniendo varios colegios en los alrededores de su domicilio, es decir, a menos de 1 km, escolarizaban a su hija de 5 años en un centro público a 3 Km. de su residencia habitual, y al niño de 3 años en otro centro público distinto, distante unos 2,4 km de su domicilio. Igualmente exponía que trabajaba en turno fijo de lunes a sábado de 6 a 14 horas de la tarde, que su mujer no tenía carnet de conducir para desplazarse a esa distancia. Y que en su casa vivía su suegra que tenía una Dependencia de Grado III Nivel 2, también acentuada con la demencia senil y, por ello, debía estar acompañada las 24 horas del día.

El interesado aclaraba que solo pretendía que le escolarizasen a sus niños en un centro escolar lo más cercano posible de su domicilio, dadas las circunstancias concurrentes.

Recibido el preceptivo informe de la Delegación Provincial de Educación de Cádiz, y una vez analizada detenidamente dicha información, y examinada la normativa de aplicación al caso, entendimos que de la misma no se desprendía una actuación administrativa que fuese contraria al ordenamiento jurídico o que no respetase los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública en su actividad.

La Delegación Provincial de Educación de Cádiz se había limitado a aplicar con rigor los preceptos contenidos en la vigente normativa sobre escolarización del alumnado. En cualquier caso, tampoco accedieron a una ampliación de la ratio para estimar la petición del interesado, habida cuenta la existencia de plazas vacantes suficientes en otros centros escolares de la zona, concretamente en el centro público donde se le ofreció en un principio plaza a su hijo, extendiéndose la posibilidad de escolarizar allí a los dos hermanos.

Nos hubiera gustado haber podido hacer más por estos menores, pero tras el dictado de la Resolución correspondiente por parte de la Administración educativa, en la que esta entendía que el procedimiento de escolarización seguido había sido correcto, no contábamos con argumentos legales para continuar con la tramitación del expediente.

2. PROXIMIDAD DEL DOMICILIO.

El Decreto 53/2007, de 20 de febrero, ya derogado, establecía en el artículo 21 lo siguiente: «10 puntos, si el domicilio está situado en el área de influencia del centro, 8 puntos, para domicilios situados en áreas limítrofes, y 0 puntos, para alumnos residentes en otras zonas. Se valora en igual medida el domicilio familiar y el lugar de trabajo de los padres o tutores. Solo prevalece el domicilio familiar sobre el lugar de trabajo en caso de empate en la puntuación». Dicho precepto ha sido modificado por el nuevo Decreto de escolarización, como hemos señalado.

Aun así, la prevalencia del criterio hermanos en el centro ante el criterio del domicilio familiar y laboral, ha permanecido en la nueva normativa, ya que el criterio del domicilio ha quedado nuevamente regulado con menor puntuación (14 puntos área de influencia, 8 puntos área limítrofe), frente a los 16 puntos del criterio de hermanos en el centro.

Por otra parte, el domicilio laboral ha quedado con una baremación de 10 puntos en área de influencia y de 6 puntos en área limítrofe.

El supuesto en el que el domicilio laboral entendemos que tiene una justificación especial como elemento a baremar, es el caso de los hijos de profesionales que prestan sus servicios en el propio centro docente elegido. En estos supuestos, el nuevo Decreto que analizamos valora esta circunstancia con cuatro puntos, uno más que la anterior normativa. La incidencia positiva que en el proceso formativo del menor tiene la presencia de su progenitor en el centro docente, creemos que debe ser la razón justificativa para otorgar esta especial baremación al domicilio laboral como criterio de admisión.

Este precepto es la consecuencia de una reivindicación que habían venido planteando los docentes andaluces desde hacía mucho tiempo, y que por fin pudo ser atendida por la Administración educativa, consignando en la normativa sobre admisión del alumnado vigente, lo recogido ya hace bastante tiempo en los Convenios Colectivos Laborales para la Enseñanza Privada.

En efecto, la inclusión de este criterio en la legislación educativa ha supuesto una conquista social ya conseguida hacía tiempo sindicalmente, y en definitiva, la adecuación de una norma jurídica de carácter público a las Disposiciones vigentes conseguidas por la vía de la negociación colectiva por los representantes de los docentes de la enseñanza privada, algo que, además, ha beneficiado de igual forma al colectivo de funcionarios docentes, al no establecer la norma distinción alguna en este sentido.

Este criterio, una vez legislado y aplicado, no ha dado lugar a situaciones de conflictividad por la ciudadanía, al ser fácilmente entendible su fundamento y la documentación exigida para su constatación difícilmente objeto de prácticas fraudulentas.

En otro orden de cosas, en cuanto a la información que se precisa para la acreditación del domicilio familiar, el nuevo Decreto se ha cuidado de regular

que será suministrada directamente a la Consejería competente en materia de educación por el Instituto Nacional de Estadística, a través de los medios informáticos o telemáticos, previa autorización expresa de la persona que suscribe la solicitud.

Por otra parte, ha previsto el legislador en la nueva normativa de escolarización que el domicilio familiar o el lugar de trabajo que se valorará será el de la persona con quien conviva el alumno o alumna y tenga atribuida su guarda y custodia.

Al hilo de esta cuestión, nos vemos obligados a traer a colación una problemática que, cada vez más, se está planteando a nivel de queja en esta Institución, y de la que dimos cuenta en el anterior Informe Anual, aunque no pudimos dejarla conclusa porque al cierre del mismo la resolución adoptada en el expediente de queja se encontraba aún pendiente de contestación por parte de los órganos competentes de la Administración educativa.

Dicha cuestión es la que plantean los padres separados o divorciados que comprueban cómo en un momento determinado del curso, sus hijos o hijas son trasladados de centro, al solicitar la madre o el padre custodio un cambio en el empadronamiento de sus hijos por traslado de domicilio, y ante ello, se sienten, cuanto menos, agraviados por no poder participar de una decisión tan importante en la vida de sus descendientes, cuando no absolutamente disconformes con el cambio de centro y todo lo que ello supone, en algunos casos, en pleno curso escolar.

De ahí que en sus denuncias, esos padres separados o divorciados planteen, no solo su derecho como progenitor en pleno ejercicio de la patria potestad, aunque no custodio, a decidir, en igualdad de condiciones, todas las cuestiones relacionadas con la escolarización y elección de centro de sus menores hijos o hijas, sino también su derecho a conocer y decidir en todos los aspectos educativos de los mismos.

Entre las quejas recibidas sobre estas cuestiones destacan la **queja 11/1223, queja 11/1362, queja 11/4565, queja 11/4656, queja 11/4730, queja 11/4988, queja 11/5560, queja 11/5561, queja 11/5562, queja 11/5565, queja 11/5567, queja 11/5568, queja 11/5570, queja 11/5574 y queja 11/5576.**

En primer lugar, merece ser comentada la **queja 11/1223** formulada por el representante de una federación andaluza que defiende la Igualdad efectiva de los cónyuges, en la que planteaba la disconformidad del colectivo con el contenido del nuevo Decreto 40/2011, de 22 de febrero, sobre admisión del alumnado, así como con la Orden de 24 de febrero de 2011 que lo desarrolla, por entender que dichas normas jurídicas dictadas por la Consejería de Educación lesionaban los derechos fundamentales inherentes al ejercicio de la patria potestad compartida, por la que ambos progenitores deben decidir, de manera conjunta, el centro escolar donde deben ser escolarizados sus hijos.

En este sentido, entendía el reclamante que resultaba irregular reconocer como familia monoparental a aquella en la que exista una orden de alejamiento de un progenitor respecto del otro, y asimismo, consideraba que los modelos de solicitud de plazas escolares vulneraban el derecho que comporta la patria potestad, al exigirse únicamente la firma de la persona que ejerce la guarda y custodia, en detrimento de los progenitores no custodios, que, de modo general, tienen la patria potestad compartida, y por todo ello, solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Las consideraciones que al respecto nos trasladaban desde dicha Federación fueron analizadas con el mayor interés. No obstante, hubimos de indicarles que esta Institución había tenido conocimiento a través de crónicas aparecidas en distintos medios de comunicación escrita que, sobre la problemática suscitada en la queja que nos había formulado habían interpuesto Recurso Contencioso Administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el cual había sido admitido a trámite, encontrándose, pues, el asunto pendiente de resolución.

Dicha circunstancia, en base a lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución, nos impedía la admisión a trámite de la queja por estar sub iúdice, y así le comunicamos al interesado.

No obstante, la **queja 10/534**, cuyo análisis quedó inconcluso en el Informe Anual del año 2010, si pudo terminar de tramitarse, ya que las cuestiones pendientes de resolución judicial no le afectaron.

En su relato de hechos un padre aducía que son numerosos los Ayuntamientos andaluces que, a la hora de tramitar un empadronamiento de menores no respetan una cuestión tan simple como la patria potestad que, salvo decisión contraria a nivel judicial, sigue siendo compartida entre los progenitores. Por tanto, consideraba el reclamante, en defensa de los intereses de los menores, y con objeto de evitar que uno de los progenitores pudiera cambiar el entorno de convivencia normal, así como su domicilio, amigos y amigas, centro educativo, pediatra, etc., que debería evitarse que se cambiase de domicilio a los menores si no era con autorización judicial (cuando no existiese sentencia o auto alguno), o con autorización expresa y documentada de ambos progenitores, todo ello para salvaguardar los derechos de la infancia.

Por tanto, el interesado denunciaba que en su caso no se verificó si existía o no autorización judicial para cambiar al menor de colegio, ni tampoco, al no hallarse desposeídos de la patria potestad los respectivos progenitores, se requirió para que ambos firmasen expresamente la autorización de cambio de domicilio, solo se consideró la veracidad de declaración jurada de la progenitora, tomándose así los servicios de empadronamiento del Ayuntamiento en

cuestión, una atribución que solo está conferida a la esfera judicial o a ambos progenitores mediante la patria potestad, al margen de verificar que la comprobación de la Policía Local debiera realizarse antes de empadronar al menor y no prácticamente un año después, cuando ya el daño hacia el menor estaba realizado –según aseguraba–.

Para finalizar su queja, este padre realizaba una curiosa petición accesoria: *"Por mucha razón que pudiera llevar el dicente en esta queja, los daños efectuados al menor, como consecuencia de no evitar el empadronamiento en domicilio distinto y el traslado de centro educativo, son ya irreversibles, por lo que sería temerario volver a trasladar al menor (más de un año después) a su domicilio y centro educativo anteriores".*

Por todo ello, el interesado solicitaba la intervención de esta Institución ante la Administración educativa, al objeto de conocer con qué criterio y mediante qué documentación se había autorizado al otro progenitor el cambio de centro educativo de su hijo, sin su autorización y fuera del periodo de escolarización, en mitad del curso 2009-2010 y en plenas vacaciones de Navidad.

Admitida la queja a trámite se solicitó información a la Delegación Provincial competente. Interesaba expresamente conocer a esta Defensoría el Protocolo de Actuación establecido por la Administración educativa para solventar las posibles situaciones y disfunciones que se pudieran llegar a producir en los procesos de escolarización, así como en el desarrollo de la marcha escolar para aquellos alumnos cuyos padres se encontrasen separados o divorciados.

Al respecto, se precisaba igualmente información sobre el grado de actuación en este caso concreto del protocolo que pueda existir, para llevar a cabo el procedimiento referente a la capacidad de matriculación de los hijos, o para dar de baja la misma, en los casos de progenitores divorciados o separados pendientes de resolución judicial.

Recibido el informe interesado, dicho organismo nos respondió básicamente que la elección de centro educativo era una facultad perteneciente a la esfera de derechos y deberes derivados de la patria potestad, cuyo ejercicio correspondía únicamente a los padres. El contenido de la patria potestad está delimitado desde el Título VII del Código Civil, que aborda las relaciones paterno filiales. Así en los supuestos de controversia o desacuerdo entre madre y padre, el artículo 156 establece que será el juez quien atribuiría sin ulterior recurso la facultad de decidir a cualquiera de estos.

Por tanto, señalaba la Administración que la resolución de las discrepancias que pudieran surgir en el ejercicio de la patria potestad, era una competencia atribuida exclusivamente al Poder Judicial, y que, en ningún caso, pertenecía a la Administración educativa. En el caso de existir desacuerdo manifiesto entre los padres o tutores en las decisiones a adoptar sobre el menor en el ámbito escolar y educativa, estos podrían solicitar al Juez la resolución de la controversia, debiendo presentar en el centro docente, o ante la Administración, la correspondiente resolución judicial que resuelva el conflicto.

Para finalizar, en el informe recibido se afirmaba que la Administración que actuaba a instancias de uno de los tutores estaría amparada por la más absoluta buena fe, pues lo contrario sería negarle a este los derechos que el propio Código Civil le reconocía.

Tras un estudio profundo de la cuestión, que abarcó incluso el derecho comparado existente en el ámbito de las Comunidades autónomas, nos dirigimos a la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación exponiendo nuestras argumentaciones al respecto que damos por reproducidas porque en el Informe Anual se transcribían textualmente.

Únicamente recordar que eran dos las cuestiones que mayor controversias generaba en este asunto: La primera de ellas versaba sobre los cambios de centros educativos por decisión unilateral de uno de los progenitores cuando ambos comparten la patria potestad, y la segunda, sobre la información que respecto de la evolución escolar del alumno o alumna se proporcionaba por los centros docentes al cónyuge no custodio.

Incidir también que las cuestiones que se suscitaban resultaban especialmente sensibles, por cuanto entraban dentro del ámbito del derecho de familia y de las relaciones entre los cónyuges y entre estos y las personas menores. A lo que había que añadir que nos encontrábamos ante aspectos recurrentes, habida cuenta del incremento de rupturas de las relaciones familiares (separaciones o divorcios), como lo demostraba el número de quejas que se presentaban sobre el asunto ante esta Defensoría.

El mencionado precepto (artículo 156 del Código Civil) alegado por la Administración educativa en su informe, venía a establecer que la patria potestad se ejercería conjuntamente por ambos progenitores o por uno solo con el consentimiento expreso o tácito del otro, siendo válidos «los actos que realice uno de ellos conforme al uso social y a las circunstancias, o en situaciones de urgente necesidad».

Precisamente por la trascendencia de las hechos que se discutía y por el incremento de los casos que se producían entendimos que la Administración educativa no podía ni debía limitarse a justificar los cambios de escolarización de las personas menores a petición de uno solo de los progenitores al amparo de las normas contenidas en el artículo 156 del Código Civil sobre el contenido y alcance de la patria potestad. Por ello, había que tratar de delimitar qué actos de la vida del niño o la niña podría decidir el progenitor custodio

sin el consentimiento del otro por referirse al desarrollo normal de la vida del menor y, por el contrario, qué actos quedarían excluidos de este ámbito.

A nuestro juicio, excederían de ese ámbito normal o cotidiano, aquellas decisiones que no eran realizadas usualmente "conforme al uso social" y, consiguientemente, la decisión no podía quedar supeditada a uno solo de los progenitores, a pesar de que ostentase la guarda y custodia. Y no podría decidir unilateralmente estas cuestiones porque constituían actos de ejercicio extraordinario de la patria potestad y, como tal, debían contar con el consentimiento expreso de ambos progenitores, a no ser que uno de ellos hubiese sido privado por resolución judicial de la mencionada patria potestad.

No nos cabía duda de que, dentro del ámbito educativo, las decisiones que afectasen al cambio de centro escolar del alumnado excedían de las decisiones normales u ordinarias de la vida del alumnado y, por consiguiente, requería del acuerdo expreso de ambos progenitores y no solo de aquel que tuviera atribuida la guarda y custodia.

El planteamiento que se formulaba venía siendo recogido no solo por la doctrina, sino que también algunos Juzgados se habían pronunciado expresamente por considerar como actos de ejercicio extraordinario de la patria potestad las decisiones relativas al cambio de centro escolar. Así hicimos expresa mención de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla, de 26 de enero de 2006, donde se venía a indicar que:

«La divergencia de los dos progenitores, acerca del colegio donde debían acudir los hijos comunes durante el curso escolar ....., es patente y notoria. Dado que ambos tienen la patria potestad sobre los dos hijos, aunque la guarda y custodia se atribuya a la Sra (....) en el proceso de divorcio, es evidente que estas cuestiones se han de adoptar de acuerdo entre los progenitores, porque no son diarias, habituales, ordinarias y rutinarias, que obviamente se han de decidir por el progenitor que ostente la guarda y custodia, sino son de gran trascendencia y pueden afectar e incidir notablemente en el desarrollo de los menores, lo cual exige el concurso de ambas....».

Atendiendo a esos fundamentos, esta Institución consideró que había que articular un protocolo de actuación por la Administración educativa para los casos de traslado o cambio de centro educativo del alumnado que permitiese corroborar el consentimiento de ambos progenitores, cuando ambos ostentasen la patria potestad, en dicha decisión extraordinaria sobre la vida y desarrollo del menor, no pudiendo ampararse la Administración educativa en el principio de buena fe de los solicitantes para acceder al cambio o traslado de centro escolar en los casos señalados, sino que estaba llamada a realizar, a nuestro criterio, una acción más activa comprobando y verificando la existencia de ese consentimiento de ambos progenitores para adoptar esta decisión.

Por otro lado, se analizó también la información que se proporcionaba a los padres y madres no custodios sobre la evolución y desarrollo de la vida escolar del niño o la niña, la cual era motivo asimismo de quejas ante esta Defensoría.

En estos casos, alegaban los progenitores no custodios que venían notificando al inicio de cada curso escolar, en los respectivos centros educativos, que deseaban ser informados sobre el proceso de evolución de sus hijos, incluso aportando copia de la sentencia judicial sobre los procesos de ruptura familiar, con el objeto de justificar que no habían sido privados de la patria potestad o cualquier otra decisión que debiera ser acatada sin reservas por la Administración educativa.

Sin embargo, denunciaban que estas legítimas peticiones no estaban siendo atendidas por razones únicamente técnicas, esto es, por una falta de adaptación del correspondiente programa informático a esta realidad.

Desde esta Institución se entendió que también en estas situaciones, y con independencia de las adaptaciones que del señalado programa informático pudieran llevarse a cabo, debían establecerse unas normas o protocolos de actuación para que a los padres y madres que requiriesen información sobre el desarrollo escolar de sus hijos e hijas, en las condiciones y circunstancias señaladas, les fuese proporcionada prolongándose esta decisión sin necesidad de nuevas gestiones hasta que alguno de los progenitores aportara información o documentos que justificase la existencia de nuevos elementos o circunstancias en cuanto a la guarda, custodia o patria potestad.

Con fundamento en todo lo señalado, esta Institución acordó dirigir a la Dirección General de Planificación y Centros las siguientes Recomendaciones:

"Primera. Que se proceda a elaborar y aprobar unas normas o un protocolo de actuación para que en los casos de cambio o traslado de centro escolar de un alumno o alumna permita corroborar a la Administración educativa que esta decisión, que constituye un ejercicio extraordinario de la patria potestad, cuenta con el consentimiento expreso de los progenitores que ostenten aquella al no haber sido privados de la misma por sentencia judicial.

Segunda. Que se proceda a elaborar y aprobar unas normas o un protocolo de actuación y, en su caso, a adaptar los medios informáticos que sean precisos, que permita a los progenitores que no tengan atribuida la guarda y custodia pero si la patria potestad obtener información sobre el proceso escolar de sus hijos e hijas, prolongándose esta situación hasta que se justifique la modificación de las circunstancias relativas a la guarda, custodia o patria potestad."

Pues bien, el informe de la Administración educativa vino a poner de manifiesto lo siguiente:

"1.º Sobre los cambios de centros educativos por decisión unilateral de uno de los progenitores cuando ambos comparten la guardia y custodia.

El artículo 156 del Código Civil establece lo siguiente:

"La patria potestad se ejercerá conjuntamente por ambos progenitores o por uno solo con el consentimiento expreso o tácito del otro. Serán válidos los actos que realice uno de ellos conforme al uso social y a las circunstancias, o en situaciones de urgente necesidad.

En caso de desacuerdo, cualquiera de los dos podrán acudir al Juez quien, después de oír a ambos y al hijo si tuviera suficiente juicio y, en todo caso, si fuera mayor de doce años, atribuirá sin ulterior recurso la faculta de decidir al padre o a la madre. Si los desacuerdos fueran reiterados o concurriera cualquier otra causa que entorpezca gravemente el ejercicio de la patria potestad, podrá atribuirla total o parcialmente a uno de los padres o distribuir entre ellos sus funciones. Esta medida tendrá vigencia durante el plazo que se fije, que no podrá nuca exceder de dos años.

En los supuestos de los párrafos anteriores, respecto de terceros de buena fe, se presumirá que cada uno de los progenitores actúa en el ejercicio ordinario de la patria potestad con el consentimiento del otro.

En defecto o por ausencia, incapacidad o imposibilidad de uno de los padres, la patria potestad será ejercida exclusivamente por el otro.

Si los padres viven separados la patria potestad se ejercerá por aquel con quien el hijo conviva. Sin embargo, el Juez, a solicitud fundada del otro progenitor, podrá en interés del hijo, atribuir al solicitante la patria potestad para que la ejerza conjuntamente con el otro progenitor o distribuir entre el padre y la madre las funciones inherentes a su ejercicio".

Considerando la distinción entre ejercicio de la patria potestad (como la responsabilidad general en la toma de decisiones que afectan a los menores) y guarda y custodia (que tiene un contenido más inmediato de cuidado y atención de los menores), aquél, como norma general, les corresponde a los progenitores. Es decir, la facultad de decidir y resolver sobre todas las cuestiones que afectan a un menor corresponde a ambos padres, aunque solo uno de ellos tenga atribuida su guarda y custodia (normalmente, aquél con el que el hijo conviva, a menos que el Juez se la atribuya conjuntamente a ambos).

En caso de existir desacuerdo entre los padres en las decisiones que se pueden o deben adoptar sobre el hijo menor, que pueden ser, entre otras muchas, relativas a temas escolares y de educación, como elegir el colegio o las actividades extraescolares.... (Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña, de 10 de septiembre de 2010: "La determinación del centro escolar en que el niño cursa sus estudios es manifestación trascendente del ejercicio de la patria potestad, que debe ser adoptada conjuntamente por ambos progenitores, sin imposiciones unilaterales ni hechos consumados"), y no ser posible el acuerdo conjunto, cualquiera de los padres puede solicitar del Juez la resolución de la controversia.

Este, después de oír a ambos y al hijo, si tuviera juicio suficiente, atribuirá sin ulterior recurso (SSTS de 17-1-1994, 7-10-1995 y 27-11-1995, entre otras muchas) la facultad de decidir el padre o a la madres; y si los desacuerdos fueran reiterados o concurriera otra causa que entorpezca gravemente el ejercicio de la patria potestad, el Juez podrá atribuir a uno de los padres total o parcialmente la facultad de decidir, o incluso distribuir entre ellos sus funciones.

Por todo ello, la petición o autorización de uno solo de los progenitores respecto de la toma de decisiones en cualquier situación respecto de la educación de su hijo, como pudiera ser la del cambio de centro, entendemos que debería ser suficiente cuando no exista desacuerdo entre los progenitores, debiendo tenerse en cuenta, además, que la discrepancia (caso de que exista) no tiene por qué ser necesariamente conocida por el centro, a menos que la misma se ponga de manifiesto, por lo que la actuación inicial de uno de los progenitores respecto del alumno matriculado menor de edad a instancia de cualquiera de uno de ellos derivaría de una presunción amparada en la buena fe (Párrafo tercero artículo 156 del Código Civil).

Del artículo 156 del Cc resulta, en efecto, que ante terceros de buena fe (en nuestro supuesto, si fuera el caso, ese tercero sería el centro docente) se presume que un progenitor actúa con el consentimiento del otro, siendo suficiente la actuación de un solo padre.

El mecanismo de presunciones previsto en el artículo 156 Cc desaparecería cuando al centro docente le constara claramente que el progenitor que solicita el cambio de centro no tiene el consentimiento del otro progenitor titular de la patria potestad y en pleno ejercicio de la misma para que se produzca dicho cambio. Cuando al centro le conste el desacuerdo, aunque el progenitor que solicite el cambio de centro obre en beneficio de su hijo (artículo 154 del Código Civil), ya no podrá suponer que tal progenitor obra con el consentimiento del otro.

Existiendo discrepancia, según se ha indicado anteriormente, los progenitores deberán resolver la situación de desacuerdo acudiendo al Juez, quien decidirá lo que corresponda. Siendo así que, en tal caso, los padres deberán presentar en el centro la correspondiente resolución judicial comprensiva de la solución del conflicto.

2.º Sobre la información que respecto de la evolución escolar del alumno o alumna se proporciona por los centros docentes al cónyuge no custodio.

Debemos remitirnos de nuevo a la distinción entre ejercicio de la patria potestad (como la responsabilidad general en la toma de decisiones que afectan a los menores) y guarda y custodia (que tiene un contenido más inmediato de cuidado y atención de los menores). Aquél, según venimos apuntando, como norma general les corresponde a los dos progenitores; es decir, la facultad de decidir y resolver sobre todas las cuestiones que afectan a un menor corresponde a ambos padres, aunque solo uno de ellos tenga atribuida su guarda y custodia (normalmente, aquél con el que el hijo conviva, a menos que el Juez se la atribuya conjuntamente a ambos).

Parece que la recepción de información sobre la evolución del alumno habría que calificarlo como cuestión incluida en la esfera del ejercicio de la patria potestad, concerniente (con carácter general) a ambos progenitores."

Así las cosas, se consideró que no se aceptaba por parte de la Dirección General citada el contenido de nuestras resoluciones, por lo que procedimos a dar traslado del expediente al Consejero de Educación, en su calidad de máxima autoridad del organismo afectado.

Recibido informe de la mencionada Consejería, en el mismo se vino a poner de manifiesto la aceptación del contenido de nuestras Recomendaciones, lo que se concretaría, según nos indicaron, en la elaboración de un Protocolo de obligado cumplimiento por los centros educativos (instrucción, circular o similar), donde se establecerían pautas a seguir ante la solicitud expresa del representante legal de un alumno o alumna que ostentase la patria potestad, de conocer la evolución académica o cualquier aspecto relevante relacionado con sus hijos, aunque no figurase en el registro de datos de la persona objeto de su interés.

Por lo que respecta a que la solicitud en el proceso de escolarización del alumnado se formulase conjuntamente por ambos progenitores o representantes legales, la Consejería vino a expresar que se estaba a la espera de la resolución del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que debería pronunciarse sobre el procedimiento, en respuesta a la Federación Andaluza antes señalada, que había presentado un recurso contra el Decreto 40/2011, de 22 de febrero de 2011.

Así las cosas, se consideró que la Administración educativa había aceptado expresamente el contenido de nuestra Resolución, por lo que conforme a lo establecido en el artículo 29 de nuestra Ley reguladora, dimos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente queja, procediendo a su archivo y dando cuenta de ello a los interesados.

Entre las quejas que se han recepcionado en este año 2011 sobre esta misma problemática, figura la **queja 11/4656** formulada por la misma persona que ya nos dirigió la queja 10/534 que acabamos de comentar. En efecto, en este caso, insiste en su derecho, como padre separado y con patria potestad, a conocer las calificaciones escolares e información educativa puntual de su hijo, y manifiesta que, todavía y a pesar de la Resolución formulada por el Defensor del Pueblo Andaluz aceptada por la Administración educativa como consecuencia de la queja tramitada con el n.º 10/534, no ha podido obtener las notas de su hijo, a pesar de que, desde el pasado mes de junio de 2010 viene realizando escritos al efecto ante el centro educativo, sin obtener respuesta.

También denuncia que no puede ver las correspondientes calificaciones de su hijo en la Plataforma PASEN, porque, según parece, no están pasadas al sistema informático. Especialmente le interesa conocer si la Consejería de Educación ha procedido a elaborar y publicar las normas que se comprometieron tras la tramitación del referido expediente de queja 10/534, porque las desconoce.

En concreto, el compromiso adquirido por la Administración, tras aceptar la Recomendación formulada en su día, fue la elaboración de un Protocolo de obligado cumplimiento por los centros educativos (instrucción, circular, o similar), donde se establecerían las pautas a seguir ante la solicitud expresa del representante legal del alumno o alumna que ostente la patria potestad, de conocer la evolución académica o cualquier aspecto relevante relacionado con sus hijos, aunque no figure en el registro de datos de la persona objeto de su interés.

Por ello, la persona reclamante solicita a esta Defensoría que se interese por recabar dicho Protocolo de obligado cumplimiento, así como que, en cualquier caso, mediase para obtener las calificaciones de las notas de su hijo del curso 2010-2011.

Esta nueva queja ha sido admitida a trámite, por cuanto, en principio, y por los hechos alegados por el interesado, –aunque se recogen con las debidas reservas–, los compromisos adquiridos por la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación no han llegado a ser materializados plenamente en la práctica diaria de todos los centros escolares, en perjuicio de la situación de los padres en la misma situación del reclamante, esto es, que el derecho de los padres separados a conocer y decidir sobre la situación educativa de sus hijos e hijas podría continuar sin hacerse efectivo.

3. RENTA PER CÁPITA DE LA UNIDAD FAMILIAR.

La valoración de este criterio continúa siendo la que venía recogida en el Decreto 53/2007, de 20 de febrero, que actualmente se regula en el artículo 30 del Decreto 40/2011, de 22 de febrero.

La conflictividad de este criterio está prácticamente eliminada, salvo alguna critica puntual a la puntuación otorgada por poner en duda la capacidad económica de alguna familia solicitante.

Esta Institución vino propugnando en los últimos años que se tomase en consideración la renta decla-

rada en el ultimo ejercicio, y no la de dos años atrás de la fecha de solicitud de plaza escolar, ya que esa renta no reflejaba, en ningún caso, ni para bien, ni para mal, la situación económica real de una familia en el momento de solicitar la escolarización de sus hijos o hijas, y sobre todo, en estos tiempos de crisis económica que atravesamos, en los que un número importante de familias tienen menos poder adquisitivo que hace dos años, por la disminución de sus percepciones económicas debido al desempleo fundamentalmente.

Estas circunstancias nos llevaron a plantear nuevamente a la Administración nuestra propuesta pues, de esa forma, se baremaría la situación económica de la familia en el momento de presentar la solicitud, y no la de dos años antes como ocurre con el sistema actual, y se insistió en la misma porque, a pesar del transcurso del tiempo, esta propuesta nos sigue pareciendo acertada y de total actualidad en estos momentos, por cuanto estimamos que solucionaría el problema de que no se valore realmente la situación económica de las familias en el momento de presentar la solicitud, sino la renta declarada dos años atrás.

Esta misma Sugerencia se planteó a la Consejería de Educación para la acreditación de la situación económica de las familias que solicitan ser beneficiarias de las bonificaciones correspondientes a los servicios públicos complementarios, aceptándose nuestra propuesta y planteamientos. En las solicitudes de plaza escolar en principio no se siguió el mismo criterio, pero finalmente, con la publicación del nuevo Decreto, ha quedado regulado en el artículo 14 que la unidad familiar a tener en cuenta para el criterio de la renta anual de la unidad familiar, será aquella a la que pertenecía el alumno o alumna a fecha 31 de diciembre del ejercicio fiscal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas inmediatamente anterior**,** con plazo de presentación vencido, a la fecha de finalización del periodo de presentación de la solicitud de admisión.

4. CONCURRENCIA DE DISCAPACIDAD EN EL ALUMNO O ALUMNA O EN ALGUNO DE LOS PADRES, HERMANOS O HERMANAS.

El artículo 23 del antiguo y ya derogado Decreto 53/2007, preceptuaba «2 puntos por discapacidad en el alumno o alumna, 1 punto por discapacidad en la madre o en el padre, y 0,5 puntos por discapacidad en alguno de los hermanos o hermanas del alumno o alumna».

Siempre hemos defendido el mantenimiento de este criterio, ante la reforma del Decreto, que además resulta de obligado cumplimiento a tenor de lo establecido en el artículo 84.2 de la Ley Orgánica de Educación, aunque venimos propugnando, sin éxito, que el supuesto de hecho se extienda también a los descendientes de los solicitantes de plaza para los casos de solicitudes de acceso a las enseñanzas de adultos que, por su edad, pueden tener hijos a su cargo entre los que puede darse el caso de que alguno sea discapacitado.

En cualquier caso, no apreciamos conflictividad ante esta Institución en relación a esta cuestión, lo cual no nos impide considerar que existirían muchos supuestos en los que se beneficiaría a las personas con hijos discapacitados, porque podrían tener una baremación más alta de sus solicitudes de plaza en etapas de educación de adultos, evitando problemas de admisión ante insuficiencia de vacantes.

El Decreto 40/2011, de 22 de febrero actualmente en vigor, regula la materia en su artículo 15 no habiéndose modificado la valoración, la forma de acreditación, ni la puntuación otorgada al criterio de discapacidad. La novedad legislativa –como al principio apuntamos–, es que, también se suma a este criterio de discapacidad la circunstancia de presentar Trastorno del Desarrollo el alumno o alumna solicitante de plaza en el segundo ciclo de la Educación Infantil, (artículo 10 d), siempre que la misma resulte debidamente certificada por el correspondiente Equipo Provincial de Atención Temprana (artículo 22.3). En ese caso la puntuación otorgada es la misma que en el caso de discapacidad.

Tampoco hay conflictividad en forma de quejas ante este criterio, porque la discapacidad legalmente reconocida no admite hoy en día, afortunadamente, ninguna crítica por el hecho de producir discriminación positiva. No obstante, la circunstancia de Trastorno del Desarrollo habrá que valorarla en próximos Informes, sobre todo en cuanto a la posible discrepancia que su inclusión como hecho baremable pueda generar en solicitantes de plaza de otras etapas educativas, o con hijos o hijas con afectaciones o enfermedades que, sin llegar al grado del 33% de discapacidad, ni ser trastornos del desarrollo, puedan considerarse agraviados al no contar con esa puntuación.

5. CONDICIÓN LEGAL DE FAMILIA NUMEROSA O MONOPARENTAL.

No ha sido derogado este criterio en la nueva normativa, regulándose en el artículo 16 del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, que otorga 2 puntos por este criterio, introducido como novedad en el ya antiguo Decreto 77/2004, dando cumplimiento a lo estipulado en la, entonces vigente, Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad en la Educación, y dada la regulación contenida en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas, que incluye diversos beneficios sociales para las familias numerosas entre los que cuales se incluyen en el artículo 11, como «derechos de preferencia», la puntuación en el régimen de admisión de alumnos en centros de educación preescolar y centros docentes sostenidos con fondos públicos.

Esta Institución en su actuación de oficio referenciada como **queja 09/4056,** apostó por el mantenimiento de baremar la condición del alumno como

miembro de una familia numerosa, y así continúa legislado tras la reforma de la normativa.

En cuanto al criterio de pertenencia a familia monoparental, se mantiene su inclusión igualmente en la normativa vigente en el artículo 16.2 en el que, con vocación de claridad, se indica que un alumno o alumna pertenece a una familia con la condición de monoparental, cuando su patria potestad esté ejercida por una sola persona o, cuando siendo ejercida por dos personas, exista orden de alejamiento de una de ellas con respecto a la otra con la que convive el alumno o alumna. En el artículo 24 del Decreto referido, se especifican en sus cuatro apartados los medios documentales para la acreditación de esta circunstancia, y el artículo 32 se establecer su valoración en el baremo con 2 puntos.

Sobre la nueva regulación del concepto de familia monoparental así como de los requisitos que se exige para su acreditación, damos amplia y detallada cuenta de las actuaciones desarrolladas al efecto por la Defensoría, en el apartado correspondiente a escolarización y admisión del alumnado en las enseñanzas de Educación Infantil de 0 a 3 años, al que nos remitimos expresamente. Y ello porque resultan coincidentes los extremos señalados en las correspondientes normativas reguladoras de ambos procesos (Educación Infantil 0 a 3 años, el resto de las enseñanzas), esto es, en el Decreto 40/2011, de 20 de febrero, y en el Decreto 149/2009, de 12 de mayo.

Durante el año 2011 no hemos recibido quejas denunciando esta cuestión, por lo que nos ratificamos en nuestra consideración inicial de que en algunos aspectos de los procesos de escolarización del alumnado, la conflictividad prácticamente ha desaparecido.

Continuando con el segundo punto objeto de análisis sobre los procesos de escolarización, veamos en este apartado las medidas adoptadas para salvaguardar el proceso frente a prácticas fraudulentas e irregulares por parte de los solicitantes.

En la tramitación de las quejas tratadas en el año 2011, que estamos analizando, vamos a centrarnos en un tema que origina gran conflictividad en los procedimientos de escolarización, cual es las medidas de garantía y respuesta frente a las prácticas irregulares y fraudulentas de los solicitantes.

Como venimos haciendo constar en anteriores Informes Anuales, una de las cuestiones que mayor alarma social provoca es la proliferación de prácticas irregulares y fraudulentas por parte de algunos solicitantes, para conseguir una plaza escolar para sus hijos o hijas en un centro escolar determinado, vulnerando las normas vigentes y menoscabando los derechos de otros. Esto da lugar a un número importante de reclamaciones y denuncias entre los solicitantes, produciéndose en muchos casos acusaciones directas entre las familias infractoras y las perjudicadas.

Estas prácticas fraudulentas persisten a lo largo de los años, a pesar del pulido que al efecto viene realizándose en la normativa de aplicación, porque, según excusan algunos, es la única forma de garantizar el derecho a elegir centro para sus hijos e hijas, lo que nos lleva a pensar las grandes dificultades que conlleva la eliminación de este problema de nuestro sistema educativo, algo a lo que en modo alguno debe renunciar. Antes al contrario, debemos seguir buscando soluciones para luchar contra los fraudes, porque esa batalla nos llevará a conseguir una mayor garantía en un derecho educativo básico de todos y todas, cual es el Derecho a la libre elección del centro educativo de nuestros menores.

Derecho que implica, no solo la posibilidad de solicitar plaza en aquel centro docente que libremente consideremos más adecuado para nuestros hijos e hijas, sino, además, el derecho a que la solicitud, en caso de no existir plazas suficientes en un centro concreto, se bareme en igualdad de condiciones con cualquiera otra presentada y en estricto cumplimiento de la normativa reguladora del procedimiento de admisión del alumnado.

Desde esta Defensoría entendemos que, cometiendo prácticas fraudulentas, es precisamente como más se impide el correcto ejercicio de este Derecho por parte de la ciudadanía. De ahí nuestra lucha incansable por erradicar los fraudes en los procesos de escolarización.

Entre las quejas recibidas en el año 2011 sobre denuncias de este tipo de prácticas, **queja 11/2508, queja 11/2575, queja 11/2665, queja 11/2673, queja 11/2973, queja 11/3114, queja 11/3122, queja 11/3124, y queja 11/4337,** destacamos como un buen ejemplo de esta problemática la **queja 11/ 2665** formulada por un padre de familia al que se le había denegado la plaza solicitada para su hija en un centro concertado de Sevilla capital.

Al respecto, manifestaba que, al solicitar la audiencia de los expedientes, se había encontrado con una seria de irregularidades, por lo que solicitaba la investigación y aclaración de los casos de fraude y de errores en la baremación al parecer existentes, para lo cual previamente a sus reclamaciones también había presentado una denuncia por empadronamiento falso ante el Ayuntamiento de Sevilla, con el fin de que este de oficio procediera a modificar, en los casos detectados, el asiento del padrón, y a su vez notificase de oficio a las Delegaciones Provinciales estas variaciones para desposeer a los infractores de los puntos totales por fraude.

Alegaba igualmente el interesado el cumplimiento de la Resolución de esta Defensoría 15/2009, en la que se pedía expresamente en su punto 6 la revisión de oficio por parte de las Delegaciones Provinciales de todos los expedientes en los centros en los que hubiera insuficiencia de plazas.

Tras admitir la queja a trámite y solicitar informe a la Delegación Provincial de Educación de Sevilla, de

la respuesta recibida se desprendía la aceptación de la pretensión planteada por el interesado, tras denunciarse las irregularidades detectadas en el proceso de escolarización de Educación Infantil de 3 años en el referido centro. En efecto, según afirmaba la Administración educativa en su informe, se había dictado resolución estimatoria en parte del recurso de alzada formulado por el interesado, lo que conllevaba la realización por parte de la persona titular del centro de una nueva baremación del alumnado afectado, para revocarse la escolarización de los alumnos indebidamente admitidos y otorgar plaza a los alumnos que en derecho les correspondía, En consecuencia, ante la resolución favorable del asunto, dimos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente.

Otra queja que merece ser comentada es la **queja 11/2673** en la que el interesado denunciaba las presuntas irregularidades cometidas por un solicitante de plaza en un centro público de la provincia, y su sospecha de fraude en el empadronamiento, que le había ocasionado la denegación de la plaza solicitada para su hija.

Este padre manifestaba que se le habían asignado 14 puntos por un único criterio aplicado de "Proximidad domicilio familiar o lugar de trabajo", ya que su domicilio se encontraba a unos escasos 200 metros del centro elegido, pero que había podido comprobar que existían otros niños con 14 puntos por aplicación del mismo criterio de baremación, que, a su juicio, no les correspondía.

Concretaba el reclamante su denuncia aportando nombre y apellidos del presunto defraudador, en base a lo cual había formulado sus alegaciones, ya que la puntuación otorgada al solicitante en cuestión en base al mismo criterio que a su persona, había sido adjudicada erróneamente, dado que en el sentido estricto el domicilio real de esa unidad familiar no correspondía al área de influencia del centro si atendemos a la denominación de domicilio familiar que en el sentido estricto, es decir, como circunscripción territorial donde vive la unidad familiar para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones.

Por ello, denunciaba que esa persona y él no podían tener la misma puntuación, ya que en la persona que se denunciaba no existía tal proximidad al centro, puesto que su domicilio real y residencia habitual se encontraba en otra zona del municipio distante varios kilómetros del centro, y por otra parte, los puestos de trabajo que ocupaban los cónyuges, tampoco se encontraban próximos al centro.

El resto de domicilios que el interesado había investigado le ofrecían unos datos igualmente cuestionables, por cuanto que uno de ellos era una vivienda totalmente en construcción y no habitable y en otros casos los domicilios consignados eran de los abuelos de los alumnos.

En vista a todo lo anterior, solicitaba el interesado, previa averiguación de lo aportado, la anulación de la puntuación obtenida por los defraudadores, por no cumplir los requisitos indispensables como son que real y habitualmente residan en la zona de influencia del centro, y de esta forma se aplicase una baremación justa y acorde a la realidad, y todo ello revertiese en la anulación de la denegación de plaza de su hija, admitiéndola en el centro solicitado.

Asimismo solicitaba expresamente: *"Inste a las Delegaciones Provinciales a prestar la máxima colaboración con los concurrentes en estos procesos. Que recuerde a estas Delegaciones Provinciales la obligatoriedad de asegurar la máxima transparencia en este proceso y la de que sus actuaciones sean guiadas por los principios de máximo rango de nuestra legalidad vigente. Es de vital importancia indicarle la elevada judicialización que sufre este proceso. Hay un punto sin embargo de gran importancia que se produce año tras año por la elevadísima persistencia en los errores de baremación que se dan en los centros escolares y que tras las alegaciones, suelen no ser reconocidos generando una gran indefensión.*

El Decreto vigente, así como el anterior, dotaba a los colegios la potestad de elaborar la lista de admitidos definitiva tras el periodo de alegaciones. Todos los admitidos se matriculaban oficialmente en el centro en el plazo para ello previsto. Pues bien, tras los recursos de alzada algunas solicitudes en las que habían detectado el fraude eran desposeídas de sus plazas por la resolución correspondiente, pero una simple solicitud de medidas cautelares, les devolvía al colegio, no de manera definitiva pero sí provisionalmente, produciendo un efecto perverso ya que eso impide materialmente que ocupen esa plaza otros alumnos al ser las aulas lógicamente limitadas y existir una ratio".

La queja se admitió a trámite y se solicitó el informe preceptivo a la Delegación Provincial de Educación de Sevilla, el cual tras su recepción, nos hizo comprobar que en absoluto respondía a las necesidades de esta Institución. En efecto, en el mismo la citada Delegación se limitaba a ilustrarnos sobre los plazos de resolución de las reclamaciones y recursos formulados por el interesado, así como del procedimiento establecido al efecto en la vigente normativa de escolarización del alumnado, y en la fase de dictado de resolución, sin facilitarse información alguna sobre el fondo del asunto.

Ante ello, nos vimos obligados a dirigirnos nuevamente a dicho Centro directivo para manifestar que, aún cuando el interesado efectivamente había formulado en tiempo y forma los correspondientes escritos de reclamación y/o recurso contra la denegación de la plaza escolar solicitada, ello no era óbice ni impedimento para que igualmente se pudiera dirigir a esta Institución solicitando su intervención.

Esta Institución, tras valorar la cuestión deducida, entendía –y así lo había venido haciendo en supuestos similares– que, como quiera que los plazos del procedi-

miento de admisión y escolarización del alumnado son tan cortos, si hubiésemos de esperar a que se constatase la existencia de silencio administrativo a las peticiones de los ciudadanos, nuestras actuaciones en estos casos devendrían totalmente ineficaces por tardías, tras los dictados de resoluciones firmes en vía administrativa cuyo único cauce de resolución sería ya la vía jurisdiccional.

Además, hay casos excepcionales en los que es necesario aportar al proceso algún dato nuevo e importante que puede contribuir a esclarecer lo acontecido, o bien en otros la solución que se interesa conlleva la autorización de aumentos de ratio para solucionar los problemas de insuficiencia de plazas escolares, que si no se trasladan a la Administración en un determinado momento temporal, tampoco podrían tener cabida en el procedimiento regulado al efecto.

En consecuencia con todo lo anterior, dado que el informe remitido por la Delegación Provincial de Educación de Sevilla no respondía en modo alguno a las peticiones contenidas en nuestro escrito, lo que nos impedía poder emitir una resolución al respecto del problema planteado por el interesado, y ante la absoluta carencia de contenido sobre el fondo del asunto planteado, que imposibilitaba a esta Institución la realización de su labor de supervisión de la actuación administrativa en defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos que le encomiendan el Estatuto de Autonomía para Andalucía y su Ley Reguladora, no pudimos considerar como atendida nuestra petición inicial de colaboración.

Por ello, y en interés general de la menor afectada, reiteramos el citado informe, confiando que esa nueva petición fuese atendida con carácter preferente y urgente, como así sucedió, y, además, del nuevo informe recibido se desprendía que la pretensión planteada por el interesado había sido aceptada tras denunciarse las irregularidades detectadas en el proceso de escolarización de Educación Infantil de 3 años en el colegio público en cuestión.

Al respecto, según se afirmaba en este nuevo informe, se había dictado resolución estimatoria del recurso de alzada formulado por el interesado, que permitió la realización de una nueva baremación del alumnado afectado y la revocación de la escolarización del alumnado indebidamente admitido, consiguiendo plaza el que verdaderamente tenía derecho a ella.

En la mayoría de los casos, vemos cómo cuando las irregularidades denunciadas son verdaderamente fundadas y se aportan los datos precisos para su investigación, son muy pocos los supuestos de fraude que quedan impunes, y esto es algo que debe llamar la atención de la ciudadanía para que dejen de efectuar estas prácticas irregulares, ante, además, el cambio legislativo producido en los casos en que efectivamente se detecta la comisión de esos fraudes.

Para poner fin a esta situación, era necesario que las personas solicitantes supieran que las solicitudes de escolarización con sospechas fundadas de irregularidad iban a ser investigadas y sancionados a los defraudadores, porque, ciertamente, uno de los factores que viene contribuyendo a que se sigan realizando estas irregularidades, es la sensación de impunidad y la convicción de que en la mayoría de los casos, los fraudes no son detectados, o quedan sin ningún castigo, aunque todos los años la Consejería de Educación anuncia medidas más duras contra el fraude en la escolarización del alumnado, y este persiste.

Por ello, desde esta Defensoría se sugirió a la Administración en la actuación de oficio **queja 09/4617** tres medidas complementarias para este menester:

a) la revisión de oficio por parte de las Delegaciones Provinciales de todas las solicitudes presentadas en centros donde la oferta de plazas no fuese suficiente para atender la demanda.

b) la sanción con mayor rigor de los fraudes detectados, y

c) las mejoras a adoptar en el trámite administrativo de las solicitudes.

Respecto de la primera de estas medidas, cuando a un solicitante le deniegan la plaza escolar para estudiar en el centro elegido y comprueba que entre el alumnado admitido hay quien ha conseguido la admisión con métodos fraudulentos, se produce una situación de enfrentamiento entre solicitantes, con denuncias a veces a conocidos e incluso amigos. Además, la Administración exige para investigar esos posibles fraudes, una denuncia previa de los posibles afectados, aportando datos concretos e indicios suficientes del fraude presuntamente cometido. En otro caso, la denuncia no podrá ser investigada.

Para evitar estas situaciones, creímos necesario que la Administración educativa asumiera ese rol de revisar de oficio todas las solicitudes presentadas en aquellos centros en que la demanda superase a la oferta de plazas, para liberar en alguna medida a las familias de esa penosa obligación, y sobre todo, dar un mensaje claro de que todas las solicitudes serán revisadas cuando no haya plazas suficientes para todos, con todo el elemento disuasorio que ello conlleva. Esta propuesta no ha sido hasta la fecha aceptada por parte de la Administración, y desconocemos las razones.

En cualquier caso, la mayoría de casos de fraude se producen en cuanto al criterio de proximidad del domicilio, y concretamente en el empadronamiento familiar en viviendas que no son la residencia habitual, por lo que es en este punto donde hemos buscado mejores fórmulas de investigación. Ya sabemos que los certificados de empadronamiento son un documento oficio que goza de presunción de veracidad, salvo prueba en contrario, de la residencia habitual de una persona, y que lo consignado en los

mismos es válido y veraz por haber sido certificado por el Ayuntamiento.

No obstante, hay indicios que hacen presumir que un certificado de empadronamiento puede no reflejar la realidad de una familia, como por ejemplo cuando están empadronados en un mismo domicilio un número de personas superior a lo normal, o pertenecientes a varias unidades familiares distintas, o el empadronamiento se ha efectuado de todas las personas a la vez y en una fecha cercana al plazo de escolarización.

Por ello, hay que conseguir tener un sistema ágil y eficaz de investigación y comprobación de los domicilios consignados en los casos de presunción o denuncia fundada de fraudes, como podrían ser la firma de acuerdos o convenios de colaboración entre la Consejería de Educación y los Ayuntamientos, a fin de que se investiguen esos casos siguiendo un procedimiento especial y sumario que permita obtener resultados definitivos dentro de los plazos del proceso de escolarización.

Por lo que se refiere al domicilio laboral, que plantea si cabe mayores obstáculos para su supervisión, lo que facilita la comisión de fraudes, estimamos que la solución pasa igualmente por la utilización de un medio eficaz y ágil de investigación. Todo ello se trasladó en su momento a la Dirección General de Planificación y Centros, pero nuestras propuestas no han sido aceptadas ya que en ninguna de las reformas normativas llevadas a cabo se ha regulado nada al respecto.

Por el contrario, en cuanto a la otra medida propuesta relativa a sancionar con mayor rigor los fraudes detectados, si ha tenido finalmente feliz acogida, y por ello nos congratulamos, porque, como decimos, puede contribuir en gran medida a disuadir de la comisión de irregularidades.

El nuevo Decreto de escolarización 40/2011, de 22 de febrero, en el articulo 50 que regula las garantías en el procedimiento de admisión y la veracidad de los datos, establece claramente en su apartado 4 que en el caso de que los datos que figuren en la solicitud o en la documentación que la persona interesada adjunte para la acreditación de aquellos criterios que pretende que le sean tenidos en cuenta en el procedimiento de admisión, no se ajusten a las circunstancias reales del alumno o alumna, este perderá todos los derechos de prioridad que puedan corresponderle, sin perjuicio de la exigencia de las posibles responsabilidades a las que se refiere el apartado 6.

Dicho apartado, preceptúa que la Administración educativa procederá a comunicar al Ministerio Fiscal y al Juzgado de Instrucción competente, los hechos a los que se hace referencia en el apartado 4, para que adopte las medidas oportunas en relación con las responsabilidades en las que la persona solicitante hubiera podido incurrir.

Por consiguiente, las familias que comentan fraudes durante el proceso de escolarización de sus hijos e hijas, no solo perderán los puntos relativos a la baremación del dato incorrecto que se facilite, como hasta ahora, sino la totalidad de los derechos de prioridad que pudieran corresponderle, ya que antes, detectada la comisión de algún fraude, la única consecuencia para el infractor era la pérdida de puntos adjudicados como consecuencia de su actuación ilegítima.

La presentación de una documentación falsa para conseguir puntos por domicilio, por ejemplo, si era detectada únicamente implicaba la pérdida de los puntos ilegítimamente obtenidos en dicho criterio, lo que provocaba la indignación de los que actuado correctamente, desprendiéndose de todo ello una sensación de impunidad que lo único que favorecía era la práctica de nuevas irregularidades.

Nos consta que la Administración educativa ha estado trabajando con firmeza en esta problemática, cuyos resultados se podrán ver en el próximo proceso de escolarización del curso 2011-2012. Prueba de ello es el Protocolo Marco de colaboración entre la Consejería de Educación y el Ministerio Fiscal que tiene por objetivo, entre otros, establecer mecanismos de cooperación así como cauces de comunicación ágiles entre las dos partes para garantizar la investigación eficaz y rápida de los delitos y faltas derivadas de actuaciones fraudulentas en el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

Por último, y en tercer lugar de las medidas complementarias, la nueva regulación normativa sobre escolarización del alumnado establece una serie de disposiciones dirigidas a simplificar los trámites y aumentar la transparencia en el proceso de escolarización a través del uso de medios telemáticos.

De esta forma, ya no será necesario aportar documentos cuya información pueda recibir directamente la Consejería de Educación de otras Administraciones, tales como la documentación relativa a la Declaración de la Renta, los Certificados de Empadronamiento y Residencia, de Discapacidad o de Familia Numerosa, etc. eso sí, siempre previa autorización expresa de la persona que suscribe la solicitud.

El análisis de las quejas admitidas a trámite en materia de escolarización no estaría completo si no hiciéramos referencia una pretensión que, año tras año se repite, cual es la autorización de aumentos de ratio para congeniar la oferta con la demanda de plazas en determinados centros escolares.

En primer lugar es necesario insistir en que los casos de flexibilización de ratio no pueden ser ilimitados, sino que deben responder a unos requisitos mínimos para su aplicación y plena justificación, a los efectos de garantizar la calidad educativa que pudiera verse inicialmente afectada.

Esta Defensoría mantiene desde hace años el mismo posicionamiento, y así ha quedado reflejado en los últimos Informes Anuales que se presentan al

Parlamento, esto es, que los aumentos de ratio pueden aceptarse cuando no supongan un incremento en el número de alumnos por unidad mayor al 10% del legalmente establecido, sea aprobado por el Consejo Escolar del centro y, además, cuente con el apoyo por escrito de las tres quintas partes de los padres o tutores legales de los alumnos admitidos en las unidades que iban a verse afectadas por el mismo. Así, no ilimitado, este criterio de flexibilización de la calidad de la ratio escolar, pasa a ser una garantía más para el pleno ejercicio del derecho de libre elección de centro, y es así como se ha venido proponiendo a la Administración.

En este Informe Anual queremos aclarar que la mayor parte de las quejas en las que se solicita aumento de ratio devienen de circunstancias muy especiales, y esas peticiones vienen amparadas en motivos sobradamente justificados, por lo que cuando son denegadas originan un gran descontento entre la ciudadanía y un alto grado de frustración en esta Defensoría, al haber apoyado esas pretensiones para que se tuvieran en cuenta las razones esgrimidas, en base a las especiales circunstancias que rodean esos casos.

Entre las quejas recibidas en el año 2011 sobre este particular **queja 11/199, queja 11/2512, queja 11/2628, queja 11/2672, queja 11/2743, queja 11/2744, queja 11/2745, queja 11/2891, queja 11/3588, queja 11/4550, queja 11/4769, queja 11/4785 y queja 11/5191,** encontramos un ejemplo bastante clarificador en la **queja 11/199,** formulada por una madre de familia que nos trasladaba el problema que le afectaba ante la denegación de las plazas solicitadas para escolarización de sus hijos pequeños en situación de acogimiento preadoptivo en el mismo colegio que su otro hermano.

Al respecto, exponía que tenía tres hijos de acogimiento preadoptivo, de 7, 6 y 5 años respectivamente, pero no había podido escolarizar a los tres en el mismo colegio en el que el mayor estaba matriculado. Las soluciones que le ofrecían era escolarizarlos en centros separados, o bien llevar a los tres juntos a otro colegio, algo que no contemplaba esta familia porque, después del esfuerzo que supone acoger a tres niños tan pequeños con situaciones personales tan complejas, el hecho de cambiar al mayor de colegio cuando ya estaba perfectamente adaptado, era algo impensable, máxime cuando el niño ya había sido sometido a muchos cambios en su corta vida (primero vivió con una familia biológica desestructurada, luego en un centro de acogida y ahora con esta familia), por lo que no querían, ni debían, someterlo a más cambios.

Por otro lado, los niños no debían estar separados pues necesitaban crear un vínculo de hermanos, necesitaban estar juntos, ya que los pequeños habían estado tres años en un centro de acogida y, debido a esto y a su penosa situación familiar, tenían muchos problemas de tipo afectivo. Por ello, se dirigían a esta Institución al objeto de conseguir un aumento de ratio para solucionar el problema existente en esta familia.

Otro caso digno de comentar es el contemplado en la **queja 11/5191** en la que un padre de familia con residencia en Málaga, solicitaba plaza escolar para su pequeña hija de 3 años en situación de acogida permanente desde octubre de 2011.

Alegaba este padre que su hija de acogida se encontraba ante una situación de indefensión por parte de las instituciones, y manifestaba al respecto que el matrimonio había decidido realizar una labor social importante y convertirse en familia acogedora, y tras pasar las pruebas pertinentes, evaluándolos como aptos para el acogimiento simple y permanente, estaban pendientes de una propuesta en firme. El 29 de septiembre les propusieron la acogida permanente de una niña de 3 años que se encontraba en el centro de menores de Málaga, entregándole a la niña el 3 de octubre.

Realizadas las gestiones pertinentes para su escolarización, debido a los tiempos mencionados, fue imposible realizar la solicitud y matrícula en plazo ordinario. Esta familia tenía otra hija de 8 años escolarizada en un centro concreto situado justo al lado de la vivienda familiar. La menor en acogida permanente tenía necesidades educativas imperiosas e imprescindibles para el correcto acoplamiento en la familia y en su desarrollo con el entorno, de ahí la importancia de su escolarización, y sobre todo, en el mismo colegio de su ya hermana mayor.

Si la solicitud se hubiese realizado dentro del plazo legal, esta niña tendría puntos suficientes para haber obtenido plaza en dicho centro, por tener una hermana en el colegio y por proximidad de domicilio, incluso hubiese ocupado uno de los primeros puestos en la lista de admitidos. Pero el procedimiento de acogimiento permanente tiene sus fases y tiempos, por lo que solicitaba que se autorizase el aumento de la ratio de Educación Infantil de 3 años en el centro en el que estudiaba su hermana mayor, dadas las especiales circunstancias concurrentes.

Recibido el informe interesado a la Delegación Provincial de Educación de Málaga, se comprobó que el problema se había resuelto favorablemente, ya que se había dictado resolución estimatoria con fecha 29 de noviembre de 2011 ante las especiales circunstancias por la situación de la menor, estando matriculada desde esa fecha en el mismo colegio que su hermana, como era su deseo, incorporándose, aunque tardíamente.

Para finalizar el relato de las quejas en materia de escolarización, no podemos dejar de comentar el expediente de **queja 11/1429**, formulada por una madre ante la imposibilidad de escolarizar a su hija en 6.º de Educación Primaria en un centro de un

municipio de Málaga. Al respecto, manifestaba la interesada lo siguiente:

"Soy víctima del Terrorismo, sufrí un atentado terrorista el 12 de mayo de 2001 en Madrid, motivo por el cual mi hija y yo, tuvimos que trasladar nuestra residencia a la provincia de Málaga. Hoy en día tengo un hijo de 19 meses, además de mi hija. Para escolarizar al niño en la primera etapa de Educación Infantil todo fueron facilidades por parte de la Consejería de Educación, incluso garantizaron su enseñanza con carácter gratuito pues ese reconocimiento de víctima del terrorismo viene contemplado en el Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por le que se regulan los centros de primer ciclo de Educación Infantil.

En la actualidad, en la Ley 10/2010 relativa a medidas para la asistencia y atención a las Víctimas de Terrorismo de Andalucía, figura claramente como objeto principal de la ley que las Consejerías de la Junta de Andalucía facilitarán, reconocerá, velarán por la protección y bienestar de las víctimas del terrorismo y asistirán en aquellas necesidades que hayan podido verse agravadas por los actos terroristas.

En entrevista mantenida la Dirección del centro elegido le indicaron que para ellos sería un placer y una satisfacción tener la posibilidad de colaborar con este colectivo de víctimas del terrorismo y admitir o concederle una plaza a mi hija al tratarse de un caso muy específico, especial y fuera de baremación, pero para ello necesitarían el permiso de la Delegación de Educación de Málaga. En dicho organismo me entrevisté con un inspector de educación y con un técnico que muy amablemente me informaron que actualmente no está contemplado este reconocimiento como víctima del terrorismo en la solicitud de escolarización 2011-2012.

En cualquier caso, además de solicitar plaza para mi hija en 6.º de Primaria, como víctima del terrorismo solicito encarecidamente la inclusión de este reconocimiento como medida de relevante importancia en la baremación para la admisión en 2.º Ciclo Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Especial, ESO y Bachillerato, de la misma forma que ya está contemplado en el primer ciclo de Educación Infantil.

Igualmente, debe ser extensible el carácter de gratuidad de los servicios de enseñanza, comedor, aula matinal y clases extraescolares, para los hijos e hijas de víctimas del terrorismo, de la misma manera que se contempla en el primer ciclo de Educación Infantil"

Una vez estudiada la queja formulada por la interesada, se procedió a admitir la misma a trámite, solicitándose el preceptivo informe con fecha 31 de marzo de 2011 a la Delegación Provincial de Educación de Málaga. Con fecha 19 de mayo, y tras sucesivos reiteros, se recibió finalmente el informe interesado a dicho Centro directivo en el que se nos participaba, entre otras consideraciones, que La Ley de Educación de Andalucía (Ley 17/2007, de 10 de diciembre, *BOJA* núm. 252, de 26 de diciembre de 2007) establece en su artículo 7 los derechos de los alumnos, y en su punto 2 *i)* se garantiza: «La accesibilidad y permanencia en el sistema educativo, por lo que recibirán las ayudas y los apoyos precisos para compensar las carencias y desventajas de tipo personal, familiar, económico, social y cultural, en el caso de presentar necesidades específicas que impidan o dificulten el ejercicio de este derecho». Este acceso se regula mediante el Decreto 40/2011 y su Orden de desarrollo.

Continuaba señalándose que el Decreto 40/2011, de 22 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato, y su Orden de desarrollo de 24 de febrero de 2011, no contemplaban en ninguno de sus apartados de los criterios de admisión, el haber sido víctimas del terrorismo.

Asimismo nos indicaba la citada Delegación Provincial que la Ley 10/2010, de 15 de noviembre, relativa a medidas para la asistencia y atención a las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a la que hacía referencia la persona interesada, regulaba en materia de educación solo ayudas asistenciales y no se contemplaba el establecimiento de un criterio de admisión en centros públicos o concertados sostenidos con fondos públicos.

El Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de Educación Infantil, también aludido por la reclamante, sí establecía claramente como criterio de admisión el haber sido víctima del terrorismo, por lo que por ese criterio sí pudo tenerse en cuenta a la hora de admitir al hijo pequeño en su solicitud en la Escuela Infantil.

Asimismo alegaba la Administración en su informe que el Decreto 40/2010 establece en su Exposición de Motivos que: «en la elaboración de la presente norma se han cumplimentado los trámites de audiencia e información pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 45.1 *c)* de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía», por lo que era en ese trámite cuando se pudieron realizar las alegaciones pertinentes, tanto a nivel particular como colectivo.

Por tanto, la interpretación que el Servicio de Planificación y Escolarización hacía era que, ni en la Ley de Educación de Andalucía ni en su normativa de desarrollo en materia de escolarización, es decir, el Decreto 40/2011 y la Orden de 25 de febrero de 2011, reflejaban en parte alguna de su articulado el establecer como criterio de admisión haber sido víctima del terrorismo, por lo que no se podía tener en cuenta a la hora de admitir a la citada alumna en el centro elegido.

Tras analizar el contenido del referido informe, se consideró procedente y necesario dirigirnos a la

Dirección General de Planificación y Centros, de la Consejería de Educación, al objeto de poner en conocimiento de ese Centro Directivo las actuaciones realizadas ante la Delegación Provincial de Educación de Málaga y su resultado, trasladándole textualmente el contenido del informe remitido por dicho organismo para, en definitiva, solicitar de la citada Dirección General un pronunciamiento al respecto de la cuestión suscitada en esta queja.

A su vez, se realizó un estudio en profundidad del tema suscitado, dada la complejidad del asunto, analizando el derecho comparado existente en otras Comunidades Autónomas, para decidir la resolución a adoptar en el expediente, dado que, en principio –y también hay que decirlo– de la decisión adoptada por la Delegación Provincial de Educación de Málaga, no se deducía la existencia de irregularidad en cuanto a la denegación de la plaza a la hija de la interesada, sino estricta aplicación de la vigente normativa de escolarización del alumnado.

No obstante lo anterior, habida cuenta que en el informe emitido por la Dirección General, entre otras consideraciones se nos indicaba *"...desde esta Dirección General se ratifica el informe remitido por la Delegación Provincial de esta Consejería de Educación en Málaga, al respecto de la cuestión suscitada en el referido expediente de queja, constando en este órgano directivo informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en el mismo sentido, ante la consulta planteada a instancias de la Asociación Andaluza de Victimas del Terrorismo",* se consideró conveniente dirigirnos de nuevo a la referida Dirección General, a los efectos de que se nos ampliase la información facilitada en su día, y nos aportasen copia de dicho informe del Gabinete Jurídico, al objeto de contar con más datos en el expediente sobre el tema planteado, que nos permitiesen realizar una correcta valoración del asunto y emitir la correspondiente resolución.

Con fecha 22 de noviembre de 2011 se recibió un nuevo informe de la Dirección General de Planificación y Centros en el que se afirmaba, por una parte, que la actuación de la Delegación Provincial de Educación de Málaga era perfectamente ajustada a derecho, y por otra parte, consideraban que el hecho de que la Ley de Educación de Andalucía 17/2007, de 10 de diciembre, garantizase en su artículo 7 punto 2 *i)*, relativo a los derechos del alumnado, la accesibilidad y permanencia en el sistema educativo, para lo cual recibirían las ayudas y los apoyos precisos para compensar las carencias y desventajas de tipo personal, familiar, económico, social y cultural que impidiesen o dificultasen el ejercicio de este derecho, que ello no significaba una preferencia en la admisión en un centro educativo por ser víctima del terrorismo.

En este sentido, aludían nuevamente al Decreto 40/2011, de 22 de febrero, y a su Orden de desarrollo de 24 de febrero de 2011, insistiendo en que dichas normas no contemplaban en ninguno de sus apartados de los criterios de admisión, el haber sido víctimas del terrorismo. Asimismo repetían el argumento de que en la elaboración de esas normas se cumplimentaron los trámites de audiencia e información pública, estimando que era, en ese trámite, cuando se debieron realizar las alegaciones pertinentes para proponer o sugerir la inclusión de ese criterio de admisión que ahora se propugnaba.

Por otra parte, la Administración hacía igualmente referencia a que la Ley 10/2010, de 15 de noviembre, relativa a medidas para la asistencia y atención a las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, regulaba en materia de educación solo ayudas asistenciales y no se contemplaba el establecimiento de un criterio de admisión en centros públicos o concertados sostenidos con fondos públicos, y a que el Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de Educación Infantil, sí establecía claramente como criterio de admisión el haber sido víctima del terrorismo.

Desde esa obligada perspectiva para nosotros, y una vez estudiada toda la información que constaba en el expediente, lo alegado por la interesada, así como las normas legales aplicables al caso, no pudimos concluir que en la actuación llevada a cabo por la Delegación Provincial de Educación de Málaga existiese infracción de alguno de los mencionados derechos y libertades que nos permitiese la adopción de alguna de las medidas que prevé el artículo 29.1 de la Ley reguladora de esta Institución.

Así pues, y en cuanto a la labor de supervisión de esta Institución, se indicó a la reclamante que no podíamos ni suplir ni sustituir la labor de los distintos órganos administrativos en el ejercicio de las competencias que legalmente les vienen atribuidas, de manera que por nuestra parte se habían realizado, igualmente, todas aquellas actuaciones que nos permitía nuestra ley reguladora en apoyo de su pretensión.

Ni que decir tiene que observamos que la Administración educativa no se había planteado en estos momentos la posibilidad de llevar a cabo una nueva modificación del contenido normativo del ya citado Decreto 40/2011, de 22 de febrero de admisión y escolarización del alumnado, cuyo contenido apenas tenía unos meses de vigencia, para que en el mismo se incluyese, como le trasladamos a la Dirección General, referida, la reivindicación de esta víctima de terrorismo de añadir como criterio de admisión baremable el hecho de ser un alumno, sus padres o tutores legales, victimas de terrorismo, por analogía normativa con la legislación que así lo regula en la educación de 0 a 3 años.

No obstante lo anterior, se estimó procedente trasladar esa propuesta de estudio a la Dirección General de Planificación y Centros en el escrito que se le envió

de cierre del expediente, instando a dicho organismo a la valoración de la procedencia de esa posible extensión de la discriminación positiva existente para el alumnado de 0 a 3 años, al resto del alumnado en etapa de 3 a 6 años y en escolarización obligatoria de 6 a 16 años, para su regulación en futuras reformas que puedan llevarse a cabo de la vigente normativa de escolarización del alumnado.

En consecuencia con todo lo expuesto y ante la inexistencia de irregularidades en la actuación de la Administración educativa, y dada la no aceptación de la pretensión de la interesada, que hicimos nuestra al dirigirnos a la Administración, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente.

2.1.2 Edificios Escolares

Muchas y variadas han sido las quejas que, a lo largo de este último ejercicio –como también en los anteriores–, se han recibido en esta Institución y que dejan traslucir los distintos problemas que en relación a las infraestructuras educativas sufre nuestra Comunidad Autónoma.

Este hecho, por sí mismo no debería de interpretarse como negativo desde la perspectiva de que en Andalucía existen algo más de 10.000 centros docentes no universitarios, por lo que, lógica y consecuentemente, su mantenimiento –tanto en número, como en la calidad de sus instalaciones– requiere de múltiples, continuas y necesarias intervenciones por parte de las distintas Administraciones educativas competentes. Ahora bien, este mismo hecho se torna preocupante desde el momento en el que la mayoría de esas quejas vienen a poner de manifiesto la impotencia de esas misma Administraciones a la hora de dar la respuesta necesaria debido a las cada vez mayores limitaciones presupuestarias.

Ya en el Informe Anual del año anterior, hacíamos constar que no podíamos obviar ni dejar de reconocer, el esfuerzo presupuestario que se evidenciaba por parte de la Administración, aunque también señalábamos, y mantenemos, que en estas circunstancias de crisis se ha de realizar un esfuerzo extra en la racionalización del gasto, puesto que de ello dependerá el que las necesidades educativas, tanto de escolarización como de mantenimiento de la calidad de las instalaciones docentes, estén cubiertas.

Y si bien, también en el ejercicio pasado, dábamos la bienvenida al Acuerdo para la mejora de las infraestructuras docentes suscrito entre la Diputación de Sevilla y la Consejería de Educación –y que supuso el compromiso de construcción de 11 nuevos centros docentes y numerosas intervenciones de menor envergadura en al menos otros 14–, así como al Plan de transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA), del que se beneficiarían numerosos centros educativos a través de los fondos que se destinarían a distintas corporaciones municipales para que fueran invertidas en infraestructuras educativas, hoy celebramos que el pasado mes de septiembre de 2011, el Consejo de Gobierno aprobara el denominado Plan de Oportunidades Laborales en Andalucía (OLA) y que, al menos de momento, viene a sustituir al Plan Mejor Escuela, cuya vigencia se extinguió en el 2010.

De este modo, según el contenido del Acuerdo suscrito para su aprobación, el Plan OLA está dotado con doscientos millones de euros (200.000.000,00 €), que estarán destinados a financiar el coste de los contratos de obras de construcción, ampliación, modernización, mejora y reforma de centros e infraestructuras educativas.

En principio, salvo casos debidamente justificados, las obras que se deriven del Plan OLA deberán estar finalizadas y pagadas a 31 de diciembre de 2012.

Indudablemente, este instrumento vendrá a cubrir parte de las necesidades existentes en cuanto a la construcción, mejora y mantenimiento de las infraestructuras educativas, considerándose, además, que la limitación temporal en su ejecución contribuye a dar eficacia a las actuaciones previstas en el Acuerdo. Estaremos atentos al desarrollo de este nuevo Plan.

2.1.2.1 Instalaciones y Construcciones de nuevos centros

En relación a la necesidad de construcción de nuevos centros docentes, lo que venimos apreciando en la mayoría de las quejas que hemos recibido y que se refieren a este asunto, ha sido que, más que una falta de planificación a la hora de determinar la necesidad de construir un nuevo centro en un lugar determinado, lo que también ocurre, el problema que viene afectando a dichas intervenciones es el de la lentitud con la que se llevan a cabo.

Como ejemplo paradigmático de lo que decimos, traemos a colación la **queja 09/2200**.

Hacia el mes de mayo del 2009, comparecieron ante esta Institución un numeroso grupo de padres y madres mostrando su rechazo y preocupación por lo que consideraban inaceptable planificación llevada a cabo por parte de las distintas Administraciones educativas en la localidad de Marbella, resultando que, consecuencia de ello, 109 niños de tres años se iban a quedar sin escolarizar en el primer curso del Segundo Ciclo de Educación Infantil para el curso que en el mes de septiembre siguiente iba a dar comienzo (2009-2010) al no haber encontrado plazas en los colegios existentes en ese municipio.

Admitida la queja a trámite se procedió a solicitar el preceptivo informe a la Delegación Provincial de Educación de Málaga, respondiéndonos mediante escrito de fecha 14 septiembre 2009, que la ausencia total de cesión de solares por parte del Ayuntamiento para la construcción de nuevos centros educativos, desde hace más de una década, había provocado

que la Delegación hubiera optado por la habilitación de aulas en distintos centros de la localidad y la subida de la ratio en una unidad en la totalidad de la red de centros de Marbella, con lo que la escolarización de todo el alumnado demandante de plaza escolar (783) había sido plenamente garantizada.

Durante el último año, continuaban diciendo, la Delegación había venido demandando y mantenido continuas reuniones con la Corporación municipal dirigidas a la búsqueda de soluciones, que inevitablemente habían de pasar por la cesión de solares adecuados para la construcción de nuevos centros, que propiciaran la normalización de la escolarización del alumnado de Marbella, así como la modernización de los centros ya existentes.

Así pues, y considerando, según lo deducido del informe, la implicación en el asunto del Ayuntamiento marbellí, a fin de continuar con la tramitación ordinaria del expediente, nos permitimos entonces dar traslado del mismo a la Corporación municipal para que, a la vista de lo expuesto por los interesados e interesadas en el presente expediente, así como de lo informado por la Delegación Provincial, emitiera el preceptivo informe.

De este modo, en el mes de marzo de 2010, recibimos su respuesta en un escrito cuyo contenido consideramos necesario transcribir, lo que hacemos a continuación:

"En contestación a su escrito, le comunico que compartimos la preocupación de muchas familias de nuestro municipio por la falta de previsión por parte de la administración educativa competente, la Junta de Andalucía, en la oferta suficiente de plazas educativas. Sin embargo, tenemos que decir que, pese al mal planteamiento inicial del curso pasado en el que en la primera escolarización se quedaron 107 niños de tres años en espera de escolarización, finalmente todos fueron ubicados, con el esfuerzo de todos.

No es cierto que este Ayuntamiento no haya ofrecido solares a la Junta de Andalucía. En los últimos dos años, la voluntad de este Ayuntamiento ha sido exactamente la contraria, hasta el punto que, dado que todo lo que se ofrecía no era aceptado por la administración autonómica para construir centros educativos, en junio del año 2009, se puso a disposición de dicha administración el plano completo de solares disponibles según el Plan General del 86, el vigente, para que los técnicos de la Delegación de Educación de Málaga, eligieran lo que quisieran. Lo que no puede este Ayuntamiento es dar lo que no tiene. En total se han ofrecido hasta el año 2010, 78.013,23 m.^{2}. Como usted conocerá, la situación que ha vivido este municipio desde el punto de vista urbanístico ha sido el expolio de todo terreno público. Desde el año 2007, este Ayuntamiento tiene una disposición total de colaboración con la Administración autonómica para resolver cuanto antes los problemas de falta de infraestructuras públicas. De hecho la propia Junta de Andalucía tiene disponible un terrero en el centro de Marbella destinado a centro educativo, en el que hasta el día de hoy no ha iniciado la obra.

De cualquier modo, con la aprobación definitiva del nuevo PGOU, creemos que este problema quedará solucionado, ya que se han dejado terrenos disponibles como suelo educativo suficientes en todo el término municipal. Solo queda que la Junta de Andalucía acepte los distintos espacios que se han puesto a su disposición y comience a construir en los mismos."

Con este Informe, lo que en primer lugar se revelaba, era una clara y evidente discordancia entre las informaciones que nos habían sido remitidos por ambas Administraciones –autonómica y local– en respuesta a nuestras solicitudes, resultando que, si bien en apariencia, existía una plena disposición mutua a colaborar en que se ampliaran o construyan los centros docentes que eran necesarios en Marbella, en la realidad lo cierto era que en el transcurso de los diez últimos años no se había construido ninguno.

Sin ánimo alguno de entrar a valorar cuál de las Administraciones implicadas colabora con mayor disposición o, por el contrario, cuál con menos, o si por parte de alguna se había adoptado una actitud inmovilista e inflexible a la hora de valorar las zonas o lugares donde podían o deberían ubicarse los centros docentes a construir, no podíamos dejar de tener en cuenta que el suelo educacional disponible, según de desprendía de los datos que nos habían aportado, en principio, era de unos 78.000 m.^{2}, hasta antes de la aprobación del nuevo PGOU, y 172.000 m.^{2} tras dicha aprobación.

No nos resultaba comprensible que en un municipio como el de Marbella que, como muchos otros de la costa malagueña, ha sufrido un muy importante crecimiento urbanístico, acompañado de un crecimiento de población significativo en esos mismos diez últimos años, no se hubieran construido más que 8 centros docentes desde 1980.

Por otro lado, habíamos sido informados con posterioridad por la Delegación Provincial implicada, que *"conviene aclarar que el número de alumnado que se escolarizaría para Infantil 3 años* (entendiendo que se referían al curso 2011-2012) *no supondría un incremento de plazas para el municipio de Marbella, por lo que en la actualidad no se considera una actuación prioritaria".*

A este respecto hemos de decir que podía ser cierto que para el curso 2011-2012 no se hubiera incrementado la demanda en el número de plazas para el 2.º Ciclo de Educación Infantil y que la escolarización se hubiera realizado "sin problemas" porque con las infraestructuras existentes se hubiera podido atender a todos los niños y niñas que en esa franja de edad lo hubieran solicitado, pero existía la duda más que razonable de que las condiciones en las que se estuviera realizando esta escolarización no fueran las más adecuadas teniendo en cuenta que la mayoría de los colegios

están construidos antes de 1980 y que existen y aún están en funcionamiento algunos que fueron construidos en la década de los años 50 y 60.

Además de ello, el que en el presente curso –refiriéndonos al 2011-2012–, como indicaba la Delegación Provincial, se hubiera podido atender la demanda producida en la franja de 3 a 6 años, no es tampoco garantía alguna de que en los cursos venideros –como hasta ahora había venido ocurriendo– no puedan volver a plantearse problemas en la escolarización en esta franja de edad, por lo que entendemos que, en cualquiera de los casos y por las razones que estamos aduciendo, es una prioridad la de construir los centros docentes que sean necesarios para cualquiera de las etapas de educación que lo necesite. Y no es que lo digamos nosotros, es que la propia Delegación Provincial, en el informe al que en el inicio de la presente exposición se hace alusión y se ha transcrito hizo constar la necesidad de la cesión de los terrenos necesarios *"que propicien la normalización de la escolarización del alumnado de Marbella, así como la modernización de los centros ya existentes."*

Por lo tanto, estimamos que teniendo en cuenta todo lo que decíamos y los datos con los que contábamos, había que hablar no solo de las necesidades de escolarización de aquellos que acceden por primera vez a incorporarse al sistema educativo en sus primeras etapas –como sí ocurrió en el curso 2009-2010–, sino de las necesidades de escolarización del resto de alumnado de los siguientes ciclos de enseñanzas y las condiciones en las que estaban recibiendo su formación. Entendimos que no solo se trata de un problema que afecta a los más pequeños y de forma coyuntural –como podría parecer en un principio–, sino que es un problema que afecta a todo el alumnado de la localidad de Marbella y a su infraestructura educativa en general.

Finalmente, indicar que en el último Informe remitido por la Delegación Provincial de Educación de Málaga se señalaba que se tenía previsto acometer nuevas infraestructuras educativas en Marbella –entendíamos que porque consideran que sí es una prioridad la de atender a las necesidades de escolarización existentes–, principalmente en aquellas zonas con mayor concentración de población, estimándose necesaria la colaboración de la Corporación local, en función del suelo de equipamiento educativo disponible, para determinar los más prioritarios y poder acometer de la forma más eficaz su programación y puesta en funcionamiento.

No dudamos que la intención existía, pero lo cierto era que en cuanto a la eficacia hasta ahora demostrada, no podíamos pronunciarnos en el mismo sentido puesto que lo que con mayor claridad se había evidenciado era la falta de acuerdo y consenso entre dos Administraciones que están obligadas legalmente a coordinar su actuación, por lo que dicha eficacia quedaba, al menos de momento, puesta en entredicho.

Pero, dispuestos a proseguir con nuestras actuaciones hasta ver culminadas, o al menos, acordadas entre las Administraciones responsables, las obras de construcción de los centros docentes que, según parecía, podían acometerse a corto o medio plazo, como resultado de los contactos que periódicamente se mantienen por parte de esta Institución con la del Defensor del Pueblo Estatal, pudimos tener conocimiento de que aquella Institución tenía abierta una investigación al respecto de la misma cuestión que a nosotros se nos había planteado por los interesados.

Así las cosas, ante la posibilidad de que existiera duplicidad de actuaciones entre ambas Defensorías, tras poner en común las gestiones realizadas en cada una de las mencionadas quejas, se acordó que la propuesta de actuación sería la de seguir investigando ante los organismos competentes para que se concretara el calendario de actuaciones, aunque, no obstante, conforme a las previsiones contenidas en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las Relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, y teniendo en cuenta que la primera dispone de información más actualizada en el asunto que nos ocupa, se propuso la paralización de nuestra intervención a favor de la Institución estatal, si bien por nuestra parte se realizará un puntual seguimiento de cuantas actuaciones y resultados se lleven a cabo por nuestro homónimos hasta que se nos informe de la resolución definitiva que se adopte.

Otra queja que se puede enmarcar dentro de la problemática a la que estamos aludiendo en cuanto a la lentitud y retraso en la construcción de centros docentes, es la **queja 10/563,** que si bien fue incoada de oficio en el año 2010, hacemos alusión a ella en el presente Informe por haber concluido su tramitación en el ejercicio de 2011.

En los primeros días del mes de enero de aquel año, ocuparon la prensa numerosas noticias que hacían referencia a la situación en la que se encontraban los alumnos y alumnas de un colegio de Alanís (Sevilla), a los que se había tenido que reubicar en distintas estancias hasta que se construyera un nuevo colegio.

Según leíamos, el edificio que albergaba al centro docente databa del S.XVI, resultando que, a consecuencia de las continuas lluvias, la techumbre se había derrumbado. De este modo, los 250 escolares de Infantil, Primaria y Primer Ciclo de la ESO, se encontraban distribuidos en tres localizaciones distintas: un antiguo asilo del municipio, en el que está ubicado el alumnado de Infantil; unas naves de usos múltiples, donde se hayan los de Primaria; y un edificio municipal, donde están albergados el resto de estudiantes.

Toda la comunidad educativa, así como el Alcalde de la localidad, estaban llevando a cabo diversas

movilizaciones para exigir la construcción de un nuevo colegio para cuya construcción la Corporación Municipal había cedido en el 2002 el terreno que se le había exigido por parte de la Junta de Andalucía. Más de siete años llevaban esperando a que se acometieran las obras correspondientes, lo que, hasta ese momento no se había producido.

Según el Alcalde informaba, ninguno de los edificios que habían tenido que ocupar cumplía las condiciones necesarias para su uso docente, además de que la construcción de un nuevo colegio arrastraba ya una demora de más de siete años.

Solicitado por nuestra parte, a la Delegación Provincial de Sevilla la emisión del preceptivo Informe una vez incoado de oficio el expediente, en respuesta se nos indicó que, si bien era cierto que se había derrumbado parte de la techumbre, solo afectó a una parte del edificio más antiguo de los dos que conforman el colegio, además de que habían aparecido importantes goteras y grietas en otras dependencia de la misma edificación.

Ello había obligado a reubicar al alumnado en distintas dependencias, tal como habíamos podido leer en la prensa, si bien tan solo el de Primaria había tenido que ser trasladado fuera del recinto del colegio para ocupar un edificio de usos múltiples del Ayuntamiento, el que hubo que acondicionar para que, con ciertas limitaciones y de manera provisional, permitiera su uso docente. A pesar de todo ello, un mes más tarde, y tras las intervenciones que fueron necesarias realizar, todo el alumnado volvió a ocupar sus respectivas aulas.

Por todo lo anterior, independientemente de la necesidad de construir un nuevo centro que mejorara la realidad educativa de la localidad, según expresamente se hacía constar en el informe, se consideraba que las medidas que se habían tomado para superar el problema surgido, habían sido las correctas.

Así las cosas, no dudamos de ello, pero siendo evidente la necesidad de construcción de un nuevo centro, consideramos oportuno volver a solicitar de la Delegación Provincial implicada que, teniendo conocimiento de que desde 2002 tenían para ello y a su disposición una parcela que había cedido el Ayuntamiento, nos indicaran para cuándo se tenía programada que se iniciaran las obras.

Tras una larga espera, finalmente, el organismo mencionado nos informó de que las actuaciones pendientes de llevarse a cabo en el centro docente en cuestión, dado que estaban afectadas por el Acuerdo firmado entre la Diputación de Sevilla y la Consejería de Ecuación –al que hemos aludido anteriormente- serían llevadas a cabo a lo largo de 2011.

Considerando, pues, a la vista de lo informado que el asunto que había justificado la incoación del expediente de oficio estaba en vías de solucionarse, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

Otro ejemplo de queja en la que, al igual que en la anterior, se pone de manifiesto la demora que arrastra en muchas ocasiones la construcción de nuevas infraestructuras educativas es la **queja 11/4379,** también, incoada de oficio.

A comienzos del mes de septiembre de 2011, tuvimos conocimiento a través de la prensa, que el Alcalde de Otura (Granada) reclamaba a la Consejería de Educación la construcción de las cuatro aulas a las que había comprometido.

Según decían las noticias, por parte de dicho organismo autonómico se había adquirido el compromiso de construir cuatro nuevas aulas en el CEIP "Virgen de la Paz", señalando el Edil que para ello hacía cuatro años que se había aprobado el presupuesto necesario, pese a los cual, a punto de comenzar el curso 2011-2012, dichas aulas no estaban construidas, lo que no permitiría ubicar a todos los alumnos que habían solicitado plaza en la localidad.

En opinión del Alcalde, esta actuación era absolutamente prioritaria, resultando que, así como la Corporación municipal sí ha cumplido con su compromiso de construir dos nuevas aulas en el edificio de infantil, que estaban listas y perfectamente acondicionadas para recibir a los alumnos o alumnas cuando comenzara el curso, así como dos cuartos de baños y un almacén –lo que había supuesto una inversión de 100.000 € de las arcas municipales a pesar de que dicha competencia correspondía a esa Delegación Provincial–, por parte de esta no se había cumplido con lo acordado y a esas fechas, expresiva y gráficamente decía, no se había puesto un solo ladrillo.

Por estos motivos, procedimos a la incoación de oficio y a solicitar el preceptivo Informe de la Delegación Provincial de Educación de Granada.

En su respuesta, dicho organismo manifestaba que, verificadas las necesidades de escolarización, a principios del mes de marzo de 2011, habían adquirido el compromiso con el Consistorio de construir 4 nuevas aulas en el colegio enmarcando dicha actuación en el Convenio suscrito entre la Diputación de Granada y la Consejería de Educación.

Aunque su intención y deseo hubiera sido el de que las actuaciones contenidas en el documento se hubieran realizado con rapidez, la celebración de las elecciones municipales había determinado la nueva composición de la Diputación, lo que había obligado a la revisión de dicho documento. Ante este retraso, en el mes de julio la Delegación Provincial optó entonces por la instalación de dos aulas prefabricadas hasta que se ejecutaran las obras correspondientes, por lo que el Alcalde del Ayuntamiento solicitó que no se instalaran dichas aulas procediéndose a ejecutar las obras de dos de las necesarias a su costa, lo que así hizo.

Manifestaba el organismo autonómico que, a pesar de todo ello, su intención y las actuaciones que se tienen previstas en el centro, continúan mante-

niéndose en su integridad tal como se hicieron constar en el Convenio señalado.

De dicha información, quedando justificado el retraso que se estaba produciendo, así como deduciéndose la resolución definitiva del problema surgido a medio plazo, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.1.2.2 CONSERVACIÓN Y EQUIPAMIENTO

En este apartado analizaremos aquellas quejas que han resultado más llamativas tanto por la naturaleza del problema que les afectaba, como por el número de centros docente y alumnado implicados.

De este modo, en primer lugar, aludimos a la **queja 11/4501, queja 11/4547, queja 11/4549 y queja 11/4551**, todas ellas afectantes a una polémica situación que se produjo a principios del presente curso 2011-2012 y que trascendió del ámbito administrativo para formar parte de un conflicto cuyo reflejo tuvo una amplia acogida en diversos medios de comunicación.

En los cuatro expedientes que se citan, los respectivos comparecientes, residentes en distintas localidades y de distintas provincias andaluzas, venían a poner en nuestro conocimiento que, comenzado el curso, en diferentes centros docentes, el alumnado se había encontrado el primer día de curso con la "agradable" sorpresa de que sus aulas carecían del mobiliario necesario para poder recibir sus clases. Dicha falta de mobiliario afectaba a lo más básico, de modo que no tenían ni sillas en las que sentarse, ni mesas sobre las que poder escribir y realizar las tareas mínimas e imprescindibles, prolongándose esta situación, más allá de ese primer día.

La Delegación Provincial de Educación de Sevilla, a la que por nuestra parte se le requirió aclaración al respecto de dicha situación, con mayor o menor celeridad según los casos, se respondió con un escueto *"una vez concluidas las obras, las aulas están equipadas perfectamente",* o *"El motivo de origen de esta queja ha sido subsanado. Todas las aulas del centro disponen de su mobiliario".*

En ningún caso se ofreció una explicación a lo sucedido por parte de quien tenía la obligación de hacerlo, si bien por otros contactos mantenidos con dicho organismo pudimos conocer que el origen del problema había estado en que, extinguido el contrato de suministro con la anterior empresa proveedora, el procedimiento de adjudicación a la empresa que se consideró merecedora de ello se había realizado en los meses inmediatamente anteriores al comienzo del curso, incumpliendo la nueva adjudicataria el plazo al que se había comprometido para hacer entrega del mobiliario que tenía que suministrar.

No obstante, si bien algunos centros docentes estuvieron unos días sufriendo esta desgraciada eventualidad, en ninguno de los casos, al menos de los que nosotros pudimos conocer, se prolongó más allá de la primera semana de curso.

Y otra cuestión que ha afectado al mantenimiento de los centros docentes y que está íntimamente ligada a la instalada crisis económica que sufrimos, es aquella relacionada con la limpieza de los centros docentes.

De este modo, siendo un servicio que, en el caso de los colegios de Educación Infantil y primaria corresponde planificar y sufragar a los respectivos Ayuntamientos, la escasa liquidez que muchos de ellos vienen sufriendo está provocando que, en algunos casos, se produzcan importantes y cuantiosos atrasos en el pago de las nóminas de los trabajadores y trabajadoras municipales o en el pago correspondiente a empresas externas concesionarias de este servicio público. Lo cierto es que, también en muchos de esos casos, en su desesperación, el personal afectado de una u otra manera, recurre como medida de presión a protagonizar paros y huelgas que, en definitiva, suponen la paralización de dicho servicio.

Y esto es lo ocurrido en la **queja 11/4971, queja 11/5331, queja 11/1246, queja 11/4955** y **queja 11/5580**.

Los municipios afectados por esta problemática, respectivamente, fueron San José de Malcocinado-Los Badalejos (pedanía de Medina Sidonia, Cádiz), Sevilla, La Línea de la Concepción, Los Barrios y Jerez de la Frontera. No resulta necesaria su individualización al tratarlas puesto que, con mayor o menor gravedad, las situaciones afectantes a cada una de ellas son las mencionadas, siendo lo importante señalar el hecho de que, con mucho esfuerzo por parte de los respectivos Ayuntamientos afectados, y de manera más o menos definitiva, se ha ido dando solución a las distintas problemáticas surgidas, felicitándoles por el hecho de que, hoy por hoy, al menos en los municipios en los que con mayor gravedad se mostró el problema, se ha solucionado.

Otra queja a la que consideramos que debemos aludir en este epígrafe, es a la **queja 10/1569.**

En su día, comparecieron ante esta Institución representantes de la AMPA "San Juan", del Colegio de ese mismo nombre y localizado en la localidad malagueña de Antequera, manifestando su preocupación por la inseguridad que consideraban que sufren sus hijos e hijas en ese centro docente debido a las deficientes instalaciones con las que cuentan.

Concretamente, en su escrito, se expresaban del siguiente tenor literal:

"Nuestros hijos/as, se encuentran en peligro, ya que los tejados e instalaciones son arcaicos, exponiéndoles diariamente y sobre todo los días de aire y lluvia a que pueda ocurrir una catástrofe, como en sucesivas ocasiones se ve en la televisión y que desafortunadamente se podían haber evitado, si las instalaciones reunieran las condiciones adecuadas. Nosotros no queremos lamentarnos, queremos que nuestros hijos/as, acudan al colegio con seguridad.

Sin ir más lejos una de las persianas del colegio, dado a su mal estado durante la semana blanca ha salido volando, afortunadamente no ha pasado nada, porque nuestros niños estaban en casa.

Los radiadores del centro son de la inauguración del mismo, es decir, del año 1973, el diseño de hierro los hace peligrosísimos, niño que tropieza con ellos, "brecha" segura.

Las ventanas, con un sistema de apertura antiguo y pesado, los jardines con muchos huecos donde los niños más de una vez han salido magullados.

Las madres y padres, estamos dispuestos a hacer una huelga y no traer a nuestros hijos al centro, hasta que no se solvente esta situación".

Solicitado Informe a la Delegación Provincial de Málaga y, posteriormente, uno segundo complementario de la respuesta que se nos envió en primer lugar, se nos remitió un informe del ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos (ISE-Andalucía a partir de ahora) en el que se describía la situación en la que, según el criterio administrativo, se encontraba el colegio, así como las actuaciones que se habían llevando a cabo por parte del organismo mencionado.

De este modo, se nos informaba de que se habían venido produciendo una serie de escritos desde la Dirección del centro desde hacía un año (en ese momento septiembre del 2010) en los que se reclamaban actuaciones tendentes a resolver necesidades o ejecutar mejoras en las infraestructuras del centro al constatar deficiencias en el pavimento del patio infantil, goteras en las cubiertas, canalones rotos y saturados de materia orgánica, insuficiencia de mantenimiento en los jardines y espacios verdes del centro, rotura de alguna persiana y supuesta obsolescencia de las instalaciones de calefacción. Las mejoras se referían a sustitución de carpintería, revestimientos, calefacción, cubiertas, jardinería, etc.

Desde el Ente Público, según este informaba, se hicieron visitas al centro para elaborar informe técnico en respuesta a las peticiones planteadas desde la Dirección del centro, en los que se constataban varias deficiencias, como algunos canalones rotos o atorados, goteras procedentes de la cubierta, algún vidrio de ventana y persianas rotas e irregularidades en el pavimento de los patios.

La mayoría de las deficiencias se habían producido, o se había demorado la correspondiente reparación, por una falta o demora de conservación y mantenimiento del centro, que es competencia y responsabilidad del Ayuntamiento de Antequera.

Se constataba que en las cubiertas, además de falta de mantenimiento, se habían producido evidentes actos de vandalismo, lo que había provocado un deterioro progresivo anormalmente alto en poco tiempo.

Ese verano (refiriéndose al verano de 2010), tanto por parte del Ayuntamiento, como por parte del ISE, se habían llevado a cabo una serie de actuaciones que habían resuelto los problemas de goteras procedentes de roturas en las chapas de la cubierta; se habían reparado los canalones y bajantes rotos; se habían pintado revestimientos interiores en paredes y techos afectados por las goteras; se había mejorado el pavimento y la red de recogida de aguas pluviales del patio de infantil; se habían reparado persianas y vidrios; se había actuado en la conservación de jardines del centro.

Por otro lado, en cuanto al estado de la instalación de calefacción y otras instalaciones, de los revestimientos interiores, de la carpintería exterior e interior, de la cubierta, se consideraba que estaban en un estado normal de uso y funcionamiento, descartando que su estado supusiera un riesgo añadido para la seguridad de los usuarios del centro.

Es evidente que existía un envejecimiento de las infraestructuras, decía el ISE, implicando en algunos casos un consumo de mayor de energía por calefacción por un menor grado de aislamiento en los elementos constructivos. No cabía duda de que una actuación de renovación y mejora de las infraestructuras mejoraría las condiciones de confort de los usuarios, pero para ello se requeriría hacer una alta inversión en el centro y, por lo tanto, que se financiara el proyecto y obras pertinentes.

De dicho Informe se dio traslado a las personas comparecientes para que alegaran y aportaran cuantas consideraciones estimaran oportunas, de manera que, en su respuesta nos indicaron que, si bien estaban de acuerdo con parte de lo informado, había obras y reparaciones de las que se señalaban como ejecutadas y que, sin embargo, aún estaban pendientes de realización, además de que tenían serías dudas sobre su consideración de que ni los radiadores, ni la carpintería exterior e interior supusieran un riesgo para los niños y niñas, señalando que las puertas del centro, contraviniendo la normativa vigente, abrían hacía el interior.

Así mismo, añadían que no se había tratado el tema de las barreras arquitectónicas existentes –como eran los numerosos escalones como único acceso al centro docente– así como no contar con ascensor.

En definitiva, en opinión de los comparecientes, lo que realmente se había hecho, a parte de sustituir lo canalones, era poner parches, quedando pendientes la mayoría de las obras de reparación y sustitución que necesitaba el colegio para conseguir unos niveles mínimos de calidad y seguridad, contando con que el edificio tiene una antigüedad de 38 años.

Y estas consideraciones hicieron necesario que, una vez más, solicitáramos de esa Delegación Provincial se pronunciara sobre las mismas, siendo el contenido de su último informe el que a continuación reproducimos:

"1. En cuanto a la instalación de calefacción, según informe emitido por ISE Andalucía con fecha 15 de septiembre de 2010, se considera que está en un esta-

do normal de uso y funcionamiento, descartando que su situación suponga un riesgo añadido para la seguridad de los usuarios del centro.

2. En lo referente a la apertura hacia el interior de las puertas del centro, en informe elaborado por el Gabinete de Seguridad y Salud Laboral Docente de esta Delegación Provincial se advierte:

"La actual normativa Código Técnico de la Edificación en su Documento Básico Seguridad en caso de incendio, no indica en ningún momento que el sentido de apertura de las puertas, deba ser en sentido de la evacuación o en contra del sentido de la evacuación.

En la Orden de 16 de abril de 2008 que regula los Planes de Autoprotección Escolar (BOJA de 18 de mayo) remite a la aplicación informática Séneca, para que cada centro se adapte a sus características, entre ellas se cita esta circunstancia en la ficha 2.5.2.

En el manual para la realización del simulacro, también se recoge esta circunstancia, dando unas recomendaciones para que cada centro se adapte".

3. Relativo a la eliminación de barreras arquitectónicas, le significamos que una vez visitado el centro por técnico competente del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos, se comunica que el colegio presenta deficiencias en ese sentido, por lo que se programará actuar en dicha dirección.

4. Por último, en cuanto a la situación de la cubierta, nos reiteramos de nuevo en informe emitido por ISE Andalucía con fecha 15 de septiembre de 2010, donde nos informan que el material del que está hecha la citada cubierta es fibrocemento y la normativa vigente no obliga a la sustitución mientras cumpla su función, es decir, esté dentro de su vida útil. Al haberse producido fallos puntuales, susceptibles de reparación en el proceso normal de conservación y mantenimiento, no se considera técnicamente que sea necesario sustituirla por otra".

Analizando toda la información con la que contamos, y sin dejar de reconocer las actuaciones puntuales que se habían venido realizando, lo cierto es que, tal como se señalaba en el Informe del ISE de 15 de septiembre de 2010, *"existe un envejecimiento de las infraestructuras"*, y de que *"no cabe la menor duda que una actuación de renovación y mejora de las infraestructuras mejoraría las condiciones de confort de los usuarios, pero para ello se requerirá hacer una alta inversión en el centro, que financie el proyecto y obras pendientes".*

Es evidente, pues, que para que el centro docente del que tratamos pueda alcanzar los estándares mínimos de calidad que hoy se exigen, tanto desde un punto de vista técnico como educativo, adaptando las infraestructuras a la normativa vigente con especial atención a la mejora de las condiciones de seguridad, funcionalidad y de barreras arquitectónicas, sería necesaria una actuación integral en la que han de participar las dos Administraciones competentes –autonómica y local–, por lo que sería, tanto necesario como deseable, que ambas actuaran de manera coordinada para dar mayor eficacia y eficiencia a las intervención que han de ser ejecutadas.

Particularmente, en cuanto a la existencia, todavía hoy, de barreras arquitectónicas, consideramos que es una cuestión no solo prioritaria, sino de urgente realización proceder a su eliminación.

Al respecto de esta cuestión, es necesario que recordemos que, en desarrollo de las previsiones contenidas sobre accesibilidad en la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía, y en el Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad 2003-2006, también de ámbito autonómico, se aprobó el Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprobaba, igualmente, el Reglamento que regula las normas de accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía. En el mismo, y partiendo de la premisa de que el contenido del Reglamento no solo va dirigido a las personas con discapacidad porque en el concepto de "accesibilidad universal" se han de incluir a personas mayores, niños y niñas, personas accidentadas temporalmente, etc., se establece en su Disposición adicional segunda la obligatoriedad de que cada Consejería y sus entidades instrumentales aprueben un plan de actuaciones para la adaptación a dicho Decreto de aquellos edificios, entre otros, que sean propios o estén bajo su uso y que sean susceptibles de ajustes razonables, incluyéndose en el artículo 62 *h)*, expresamente, los edificios destinado a usos docentes.

Así mismo, en la Disposición transitoria primera, se establece, de manera complementaria, que hasta tanto se elaboren dichos planes de accesibilidad y en tanto no se ejecuten obras de reforma ni se altere su uso o actividad, se deberán llevar a cabo en el plazo máximo de un año desde la fecha de entrada en vigor del Decreto –plazo que expiró el 21 de septiembre de 2010– las adaptaciones mínimas, que podrán revestir carácter provisional, para posibilitar la accesibilidad, en condiciones de seguridad, según los requisitos que se establecen en el Capítulo I del Título II del Reglamento.

Y llegados a este punto, teniendo en cuanto lo anteriormente expuesto, así como lo establecido en el artículo 27 de la Constitución (derecho a la educación), y en los artículos 1 *a*, 112 y 122 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (derecho a una educación de calidad y a la necesidad de contar con la infraestructura y medios materiales y humanos necesarios para su consecución en igualdad de condiciones), y al amparo de lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, nos permitimos formular a la Delegación Provincial implicada la siguiente **Recomendación:**

"Que por parte de esa Delegación Provincial, al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Dispo-

sición transitoria primera del Decreto 293/2009, de 7 de julio, se proceda, a dar las instrucciones que sean necesarias para que se proceda, aún con carácter provisional, a la eliminación de las barreras arquitectónicas existentes en el Colegio Publico de Educación Infantil y Primaria "San Juan", de Antequera."

Así mismo, y en virtud, igualmente de lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, nos permitimos formularle tanto a la Delegación Provincial de Málaga, como al Ayuntamiento de Antequera idéntica **Sugerencia,** y cuyo contenido era el de que por parte de ambas Administraciones se procediera a promover cuantos contactos fueran necesarios al objeto de coordinar las actuaciones que ambos organismos habrían de llevar a cabo para acometer las obras de reparación, mantenimiento, sustitución y adaptación que aún estaban pendientes de realizar en el Colegio público de Educación Infantil y primaria "San Juan", estableciéndose un calendario concreto de ejecución de las intervenciones que se determinen."

En el momento de redactar el presente Informe, aún estamos a la espera de la respuesta sobre la aceptación o no de nuestra Resolución que nos ha de ser remitida por parte del organismo público al que se la hemos dirigido.

Y, para finalizar el presente apartado, nos vamos a referir a la **queja 11/1573**, ejemplo de expediente en la que se plantea la incomprensible cuestión de que, cada vez con mayor frecuencia, surge entre las Administraciones educativas competentes en infraestructuras educativas y su conservación y mantenimiento, la discrepancia a la hora de determinar a cual de ellas –o ambas– le corresponde asumir la ejecución de las intervenciones que se demandan.

En principio, una cuestión que debería estar resuelta, la de determinar qué obras se consideran de "infraestructuras" y cuáles de mantenimiento y conservación, resulta ser la causante de que las intervenciones a realizar se demoren hasta que, tras largas discusiones, se decide que Administración asume la ejecución y coste de la intervención.

Pero, como decimos, en la queja que comentamos a continuación dicha cuestión queda expresada claramente.

De este modo, en su día fue recibida en esta Institución comunicación en la que el interesado nos exponía su preocupación por el estado en el que se encontraba el muro perimetral del CEIP Aljoxaní, de Córdoba y, por ello, solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Así, según nos decía, el paramento exterior del recinto aparecía completamente abombado, cuando no visiblemente inclinado en varios puntos, de manera que dado que en algunos de ellos el muro tiene más de tres metros de altura, se hacía muy peligroso no solo para los aproximadamente 500 alumnos del centro, docentes y personal de administración, sino para toda persona o vehículo que transitara por las zonas próximas al mismo teniendo en cuenta que se trata de una zona con una muy alta densidad de población.

Quería señalar, así mismo, que en el mes de junio de ese mismo año 2011 la Delegación Provincial de Educación de Córdoba había llevado a cabo la reposición completa de 45 metros del muro, dejando el resto del perímetro sin actuación alguna. Sabían, según decía, que por parte del área de infraestructuras del Ayuntamiento de Córdoba se realizaron estudios sobre la situación del resto del muro, pero no tenían conocimiento alguno de sus conclusiones.

Igualmente quería informarnos de que el asunto había sido denunciado por el AMPA, apoyada por el conjunto del Consejo Escolar del centro, en varios escrito a la Delegación, a la que se le había solicitado una reunión presencial con la responsable sin que hubieran recibido respuesta alguna. En sus escritos, además del muro, solicitaban la dotación de algunos elementos legalmente fijados, según decía, de los que el centro no dispone: el techado del patio, un ascensor para las personas con movilidad reducida, la red inalámbrica de acceso web o una sala de usos múltiples.

Una vez estudiada dicha comunicación, procedimos a admitirla a trámite, por lo que, en consecuencia, procedimos a poner en marcha las actuaciones ante los organismos administrativos que consideramos procedente para investigar los hechos que motivaban tal reclamación.

De este modo, solicitamos formalmente la colaboración de la Delegación Provincial de Educación de Córdoba, solicitándole la remisión del informe y documentación oportuna que permitiera el esclarecimiento de los motivos de la queja tramitada.

En respuesta, por parte de dicho organismo, se nos envió un informe elaborado por el Servicio de Planificación y Escolarización y por la Gerencia del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos (en adelante ISE Andalucía) y en los que, en definitiva, se informaba que tras actuar el ISE en 45 metros de la valla de cerramiento, como nos había comunicado el interesado, se había emitido un informe en el que se ponía de manifiesto lo siguiente:

a. Que las deficiencias expuestas se solucionaban mediante labores de mantenimiento y conservación, Capítulo 24 Urbanización apartado E (cerramiento de parcela) del Manual de Uso y Mantenimiento de centros Educativos.

b. Que a tenor del Decreto 155/1997 de Cooperación de las Entidades Locales con la Administración de la Junta de Andalucía en materia educativa, se pone de manifiesto en su artículo 6 que corresponderá a los municipios la conservación, mantenimiento y vigilancia.

c. Que la Delegación Provincial de Educación de Córdoba, a través del escrito de fecha 18 de enero de 2011, puso en conocimiento el estado del muro de cerramiento del CEIP "Aljoxaní" al Ayuntamiento indi-

cándole que la conservación, mantenimiento y vigilancia del centro le corresponde a los municipios en virtud de lo establecido en el artículo 6 del citado Decreto.

d. Que en relación a la petición por parte de la Delegación Provincial ante la aparición de nuevas fisuras en el muro, la gerencia del ISE Andalucía, informaba que se trataba de fisuras en el revestimiento, ratificándose en las labores de mantenimiento del Ayuntamiento de la localidad.

A tenor de lo informado, consideramos entonces oportuno dar traslado del informe completo al Ayuntamiento de Córdoba, solicitándole que, a la vista de su contenido, procediera a aclarar la cuestión que se había expuesto por los interesados y por la Delegación Provincial informante.

En su respuesta, según el Técnico competente indicaba, el cerramiento había sido intervenido, en parte, por la Consejería de Educación (lo que ya conocíamos), que era la obligada a reponer el muro, ya que el Ayuntamiento era únicamente responsable del mantenimiento.

El muro, a la fecha de redacción del informe técnico (aproximadamente octubre de 2011), presentaba desplome sobre la verticalidad, siendo por tanto necesaria la intervención sobre el mismo, más ello no era una obra de mantenimiento, según argumentaba el Ayuntamiento, sino todo lo contrario, pues la obra a realizar era propia de estructura, motivo por el cual su intervención, al igual que el otro tramo, correspondía a la Junta de Andalucía.

En definitiva, que tal como nos temíamos, ninguna de las Administraciones competentes tanto en infraestructuras educativas, como en conservación y mantenimiento de las instalaciones docentes, a las que los interesados y nosotros habíamos acudido en demanda de soluciones al problema expuesto, se consideraba responsable de realizar las obras necesarias para proceder al arreglo del muro perimetral.

A este respecto, además, hemos de tener en cuenta que el interesado, así como el AMPA y el Consejo Escolar en su día, solicitaron no solo el arreglo del muro, sino que también habían solicitado el techado del patio, un ascensor para las personas con movilidad reducida, una red inalámbrica para poder acceder a Internet, así como una sala de usos múltiples, no obstante, dando prioridad absoluta al asunto del muro.

Es obvio que para solucionar los problemas expuestos, ambas Administraciones habían de proceder de manera conjunta a estudiar detenidamente las distintas demandas formuladas y decidir cuál de ellas o, en su caso, ambas, han de proceder a realizar las obras requeridas, puesto que, corresponde a las Administraciones Públicas servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios, entre otros, de eficacia y coordinación, así como, en sus relaciones, regirse por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación, por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Por su parte, en cuanto a los principios que han de regir en las relaciones interadministrativas, hemos de señalar los principios de lealtad institucional, la obligación de prestar la cooperación necesaria para el eficaz ejercicio de las competencias administrativas, solicitar y prestar asistencia cuando le es requerida por otra Administración para la ejecución de sus competencias, facilitar la información que se le requiera y, facilitar y contribuir a la toma de decisiones conjuntas en aquellos asuntos que así lo exijan en aras de una actividad administrativa más eficaz.

Por lo que, teniendo en cuenta los hechos expuestos, los informes emitidos y las consideraciones por nosotros realizadas, y de conformidad con lo previsto en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, esta Institución procedía a formular a las dos Administraciones implicadas la siguiente **Recomendación:**

"Que por parte del Ayuntamiento de Córdoba y de la Delegación Provincial de Educación de Córdoba, se promuevan cuantos contactos sean necesarios para realizar el estudio conjunto de las cuestiones planteadas, procediéndose a determinar en cuál de las Administraciones –o en ambas, si fuera el caso– ha de recaer la responsabilidad de acometer, con prioridad absoluta, las obras de reposición o reparación y mantenimiento del muro perimetral del CEIP "Aljoxaní", de Córdoba, así como el resto de demandas expresadas en relación al techado del patio, instalación de un ascensor para las personas con movilidad reducida, instalación de una red inalámbrica para poder acceder a Internet y disponer de una sala de usos múltiples."

En este caso, también permanecemos a la espera de que por parte del Ayuntamiento y de la Delegación Provincial, se nos conteste sobre la aceptación o no aceptación y, en tal caso, los motivos, de la Recomendación formulada.

2.1.3 Comunidad educativa

Dentro del esquema expositivo de este Capítulo, vamos a dedicar el presente epígrafe a glosar las actuaciones realizadas en 2011 con ocasión de las quejas tramitadas, de oficio o a instancia de la ciudadanía, que hacen referencia a algunos de los sectores que conforman la Comunidad Educativa en Andalucía.

Es necesario destacar que dentro de la Comunidad Educativa deben quedar englosados el alumnado, el personal docente, las Asociaciones de Madres y Padres y la propia Administración educativa, al ser todos ellos los verdaderos protagonistas de la vida educativa.

2.1.3.1 Alumnado: Problemas de convivencia en centros docentes

Ya en el Informe Anual correspondiente al ejercicio de 2010, veníamos a poner de manifiesto que no se podía dejar de reconocer el esfuerzo que por parte

de los centros docentes se ha venido realizando en los últimos años en el sentido de concienciar a toda la comunidad educativa –a través de la incorporación de programas de prevención y el establecimiento de los respectivos planes de convivencia–, de la importancia de prevenir y atajar todas y cada una de las manifestaciones de cualquier tipo de violencia que pueden producirse en los centros docentes. A este esfuerzo atribuíamos el hecho de que, en gran medida, se puede decir que hoy, si bien es un fenómeno que no ha desaparecido, la tendencia ha sido la de ir disminuyendo tanto en el número, como en la gravedad de los episodios, lo que induce a pensar, de igual manera que, en general, el grado de violencia entre los jóvenes con edad escolar ha disminuido.

Y siendo esta Institución un válido termómetro y espejo de la realidad social que nos rodea, esta tendencia a la que aludimos de disminución de los problemas de convivencia en los centros docentes viene a refrendarse en el dato de que, con respecto al ejercicio anterior, el número de quejas recibidas afectantes a esta problemática ha sido de un 28% menos, y no podemos más que celebrarlo.

No obstante, hemos de aludir a alguno de los expedientes que hemos tramitado y que ponen de manifiesto, sobre todo, la actuación de los centros docentes y de los Servicios de Inspección Educativa de las respectivas Delegaciones Provinciales de Educación, principales protagonistas, junto con los afectados, de estos conflictos.

Así pues, en primer lugar, queremos hacer referencia a un expediente, la **queja 10/4489**, en el que se puso de manifiesto la clara discrepancia existente entre esta Defensoría y la Administración educativa a la hora de interpretar determinado aspecto que a continuación quedará puesto de manifiesto.

Como decimos, el interesado en este expediente nos mostraba su disconformidad con la actuación llevada a cabo por parte de la Delegación Provincial de Sevilla al respecto de la reclamación que había presentado contra las medidas disciplinarias que se impusieron a su hijo en noviembre de 2009 por parte de la Dirección de un centro docente concertado.

Así pues, nos relataba que, resuelta por parte de la Directora del centro concertado una primera reclamación que había presentado contra la resolución por la cual se imponía al alumno la sanción de 5 días de expulsión del centro y un mes sin poder realizar o participar en las actividades extraescolares, presentó una segunda reclamación contra la anterior ante la Delegación Provincial de Sevilla, resultando que, diez meses después de presentada, esta le comunicó que no era competente para su resolución.

En el escrito de resolución del organismo por el que se declaraba no competente, observamos que se transcribía un párrafo que, en principio, correspondía al contenido del artículo 33 del Decreto 19/2007, de 23 de noviembre, pero que, sin embargo, contenía expresiones «en el procedimiento para la imposición de la medida disciplinaria de cambio de centro», que no se correspondían con el mismo o, al menos, nos había sido del todo imposible encontrarla en ninguno de los textos consultados, principalmente, el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* en el que fue publicado.

Por otra parte, se le indicaba al interesado, igualmente, que, como la corrección objeto de reclamación se había tramitado por el procedimiento general establecido en el Capítulo IV del Decreto anteriormente citado, únicamente procedía la reclamación contenida en el artículo 27 del mismo, motivo este por el que la Delegación Provincial se consideraba no competente para la resolución de la reclamación presentada ante ella.

En nuestra consideración –por supuesto susceptible de ser debatida– la ubicación del artículo 33 en el Capitulo V, dedicado al procedimiento especialmente establecido para el caso de que la medida disciplinaria a imponer fuera la de cambio de centro, no impedía que fuera igualmente aplicable al resto de resoluciones por las que se imponía cualesquiera otras de las medidas disciplinarias contempladas en el mismo texto legal y tramitadas por el procedimiento general del Capítulo IV señalado, lo que significaba, a nuestro entender, que no solo eran las resoluciones por las que se imponían la medida disciplinaria de cambio de centro las susceptibles de reclamación ante la Delegación Provincial que correspondiera, sino cualesquiera por las que se impusieran cualquier otro tipo de medida disciplinaria.

Según podíamos comprobar, además, no solo esta Institución era de este parecer, sino que en el escrito por el que la Dirección del centro docente resolvía la reclamación presentada por el interesado contra las medidas impuestas a su hijo y que fue objeto de la segunda reclamación en vía administrativa, se le indicaba expresamente en el pie de recurso que contra dicho escrito *"en virtud del artículo 33 del Decreto19/2007, cabe interponer en el plazo de un mes reclamación ante el Delegado Provincial de Educación de Sevilla".*

Exactamente en los términos expresados, nos dirigimos a la Delegación Provincial de Sevilla en solicitud de informe que nos aclarara las cuestiones que nos exponía el interesado y que habían sido objeto de nuestro análisis, siendo la respuesta el que, en su criterio, lo que indujo a error al interesado al presentar la reclamación fue el pie de recurso que se contenía en la resolución por la que la Dirección del centro y que hemos señalado anteriormente, insistiendo el organismo autonómico en que, dado que el procedimiento por el que se tramitó la corrección impuesta era el que se establecía en el Capitulo IV (artículos 26 y siguientes), únicamente procedía la reclamación contenida en el artículo 27 del Decreto 19/2007, es decir, ante quien impuso la sanción (la Dirección del centro docente).

Esta poco clarificante respuesta, obligó a que en una nueva solicitud de información, indicáramos a la

Delegación Provincial que, si algo ya sabíamos era su consideración al respecto de su no competencia en la reclamación planteada por el interesado, pero que, en ningún caso el informe que nos habían remitido daba respuesta a nuestros planteamientos sobre nuestra consideración de que, precisamente, sí considerábamos que era competente para ello. Le recordamos, además, que el argumento utilizado para apoyar su tesis de que tan solo eran susceptibles de recurso en vía administrativa las sanciones consistentes en cambio de centro docente porque así lo establecía el artículo 33.2 antes aludido, era erróneo desde el momento en el que por nuestra parte se había apreciado que a dicho artículo le habían atribuido una redacción que no se correspondía con la de ningún texto legal.

Por último, y para mayor abundamiento, le indicábamos en esta segunda petición de información que debíamos tener en cuenta que, en el caso que nos ocupa, el interesado ya había presentado en "primera instancia" una reclamación ante la Dirección del centro docente cuya resolución provocó que se modificara, en parte, la sanción en principio impuesta (la de expulsión de 5 días y un mes sin poder realizar actividades extraescolares fue modificada por la de, únicamente, la expulsión), por lo que, al mantenerse el desacuerdo con esta segunda resolución(es decir, ya solo con la medida de expulsión), fue por lo que el interesado presentó reclamación ante esa Delegación Provincial. Consideramos, pues, que podría caerse en el absurdo de enviar indefinidamente al interesado a presentar reiteradas y continuas reclamaciones ante el mismo órgano o autoridad que las dictó, por lo que, en principio, carecería de sentido que esta "segunda instancia" se ventilara también ante la Dirección del colegio.

Por tanto, al no pronunciarse el Centro directivo expresamente sobre dichas cuestiones y mantener el criterio de su no competencia en la resolución de la reclamación presentada por el interesado, insistimos en la necesidad de que se nos aclare de si, a tenor del contenido del informe que nos había enviado y del escrito por el que se comunicó al interesado su no competencia, habíamos de entender a su criterio, entonces, era el de únicamente las resoluciones que impusieran la medida disciplinaria de cambio de centro eran las susceptible de recurso o reclamación en vía administrativa.

En esta ocasión, en respuesta, y como consecuencia de habernos indicado de que la cuestión planteada en nuestra última solicitud de información (relativa a imposición de medidas correctoras y disciplinarias contenidas en el Decreto 19/2007, de 23 de enero, y sus vías de impugnación), había sido informada por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en su informe 179/09-F de 21 de abril de 2009, solicitamos pues que, en orden a poder adoptar una resolución definitiva al asunto, nos trasladaran dicho Informe.

Una vez remitido dicho Informe, reproducimos ahora los párrafos que directamente están relacionados con la cuestión debatida y que resultan más aclaratorios:

"Vista la normativa aplicable, la conclusión que cabe extraer, con carácter previo al análisis de la cuestión objeto de informe (en relación con la conveniencia de insertar en el texto de la medida disciplinaria o correctora que se impongan al alumnado, pie de recurso) es que en materia de medidas correctoras o disciplinarias en el ámbito de la convivencia escolar, se distinguen tres tipos de supuestos:

1.º Correcciones de las conductas contrarias a las normas de convivencia en el marco del Decreto de convivencia escolar, impuesta, según el caso, por el profesor, Jefe de Estudio, tutor o director (artículo 22):

En estos casos no se contempla ulterior impugnación ante órgano docente alguno, contra la corrección impuesta, sino únicamente, el preceptivo trámite de audiencia al alumno ante su imposición y la posibilidad de presentar reclamación ante quien las impuso, pero sin preverse, como decimos, posterior recurso (artículo 27).

.....

2.º Medidas disciplinarias (salvo el cambio de centro) adoptadas por el director (de las que se dará cuenta a la Comisión de Convivencia) en relación con las conductas a que se refiere el artículo 23 (conductas gravemente perjudiciales para la convivencia escolar del artículo 24).

En estos casos, además de la posible reclamación contra la medida ante quien las impuso, el Decreto (artículo 27) prevé su posible revisión por el consejo escolar (de acuerdo con el artículo 127 de la LOE), cuya decisión agotaría la vía administrativa al no contemplarse ulterior recurso ante órgano superior distinto, dejando expedita la vía judicial.

3.º Medidas disciplinarias consistente en el cambio de centro, impuesta por el director.

En este supuesto la norma, además de establecerse la instrucción de un procedimiento al efecto (artículo 28 a 33 del Decreto), prevé la posible impugnación de la medida mediante recurso de alzada ante el Delegado Provincial correspondiente, cuya resolución pondrá fin a la vía administrativa, dejando expedita la vía judicial."

Así pues, el criterio interpretativo seguido por el Gabinete Jurídico informante era el de, evidentemente, considerar que la vía de la reclamación ante los o las titulares de las Delegaciones Provinciales tan solo era susceptible de ser ejercitada cuando la medida impuesta fuera la de cambio de centro.

Igual de evidente se hizo el que existía una clara discrepancia técnica entre el criterio aplicado por parte de la Administración Educativa y esta Institución –en el sentido de que a nuestro entender, como ya se ha argumentado antes, sí cabría la reclamación administrativa en el caso de otras medidas disciplinarias o correctoras previstas en el Decreto distintas a la de cambio de centro–.

Pero dicha diferenciación de criterios se resolvió con la derogación del Capítulo III del Decreto 19/2007, de 23 de enero, por el que se adoptaban medidas para la promoción de la Cultura de Paz y la Mejora de la Convivencia en los Centros Educativos sostenidos con fondos públicos, por la Disposición Derogatoria Única del Decreto 327/2010, de 13 de julio, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria.

Así pues, en esta ocasión, el legislador tuvo la precaución de no dejar abierta la posibilidad de interpretación alguna al establecer expresamente las vías de reclamación posibles contra las distintas medidas correctoras previstas, de manera que quedaba claramente establecido, en el artículo 47, que la única medida susceptible de recurso administrativo es ahora la de cambio de centro. Así mismo, el artículo 41 establece la vía de reclamación ejercitable contra el resto de medidas, sin que quepa ulterior recurso.

Este hecho provocó el que procediéramos al archivo del expediente analizado al considerar que se había producido la pérdida sobrevenida de su objeto (que realmente era el de que por parte de la Delegación Provincial de Sevilla se resolviera la reclamación presentada por el interesado), aunque a su promotor le indicamos que, para su tranquilidad, y a pesar de que la fecha de la imposición de la medida correctora que se aplicó al hijo quedaba ya muy atrás en el tiempo, sí podíamos considerar que hizo todo cuanto pudo para mostrar su discrepancia con las sanciones impuestas ya que, visto cuál era el criterio de la Administración actuante en cuanto a su competencia para resolver su recurso en aplicación de la norma que había sido objeto de nuestro análisis –el Decreto 19/2007, de 23 de enero– y a pesar de nuestras consideraciones al respecto, no se hubiera dictado una Resolución distinta a la que en su día se había acordado.

Por su parte, en la **queja 11/1098**, lo que se planteó fue la difícil situación de una menor de 6 años que, desde hacía ya varios meses, estaba siendo objeto de agresiones físicas por parte de una compañera de curso.

La interesada, madre de la menor víctima de la situación, expresaba que a pesar de haberlo puesto en conocimiento de la Dirección del centro docente en cuestión y de la Inspección Educativa, en su consideración, no habían adoptado las medidas pertinentes para que tales hecho dejaran de ocurrir.

De este modo, en su escrito decía estar, lógicamente, muy preocupada por la situación porque los sucesos venían ocurriendo desde hacía 18 meses, concretamente desde el inicio del curso 2009-2010.

Según decía, había hablado con la profesora, la dirección del centro, la psicóloga y el inspector de zona, e incluso había dirigido un escrito al consejo escolar. Finalmente habían tenido que recurrir a la Policía e interponer una denuncia al centro por negligencia, además de incluir varios partes de agresiones, pero a pesar de todos los intentos realizados su hija seguía siendo agredida.

La niña, según nos decía, había pasado de ser una niña feliz en el centro escolar a no querer salir al patio (pues allí habían ocurrido la mayoría de las agresiones) por temor y a sentirse intimidada y atemorizada. Pero lo que más le preocupa era que “gracias” a la intervención de la psicóloga del centro, según ella decía, la menor había asimilado las agresiones como algo normal, por lo que ya no se lo contaba a ella ni avisaba a los profesores cuando le ocurría algo.

En el colegio le habían dicho que ellos no podían hacer nada más de lo ya hacían –según ella, poco– porque, al parecer, la menor presuntamente agresora padecía algún tipo de patología psíquica y hasta el curso siguiente, por su edad, no era obligatorio realizar ninguna valoración de su padecimiento. Lo único que le dijeron era que la menor parecía mostrar cierta fijación con su hija, aunque tenía conocimiento de que, al menos a otra niña, también le había agredido.

Admitida la queja a trámite y solicitado el preceptivo informe, la Delegación Provincial de Málaga nos informó de que, nada más tener conocimiento de la queja de la interesada, por parte del Inspector de zona se había realizado una visita al centro docente para entrevistarse con el Director y el equipo docente, acordándose en la misma la necesidad de solicitar la intervención del Equipo de Orientación Educativa competente.

Finalmente, este emitió un informe en el que se diagnosticó a la alumna de necesidades educativas especiales, precisando de unos recursos con los que no contaban en el centro educativo en el que estaba escolarizada, por lo que se procedió al traslado inmediato de la menor a otro centro educativo en el que podía ser debidamente atendida.

Considerando que por parte de la Administración competente se habían adoptado y llevado a cabo las actuaciones oportunas, dimos por concluido el expediente al haberse solucionado favorablemente el problema expuesto por la interesada.

En cuanto a la **queja 11/4608,** en este caso, la persona interesada nos exponía que, debido a la situación de acoso que, en su opinión, había estado viviendo su hijo los dos últimos años en un colegio de Sevilla, había solicitado, el mismo día en el que presentaba también su queja, a la Delegación Provincial competente que se le trasladara a otro centro docente. Así mismo, manifestaba su desacuerdo con el comportamiento que hacia ella misma había mostrado el Director del colegio cuando le informó de su intención de cambiar de centro, así como que durante esos dos años no se habían adoptado las medidas adecuadas para evitarle el sufrimiento que estaba padeciendo, y por ello, solicita la intervención de esta Institución.

Adjuntaba a su escrito un informe psicológico del menor en el que se hacía constar la intensa situación de

angustia por la que estaba pasando, habiendo llegado a generar la idea de su propia muerte y no saber como evitar este tipo de pensamientos tan destructivos para cualquiera y mucho más para un niño de su edad.

Y ciertas deberían ser las afirmaciones de la interesada porque en respuesta a nuestra solicitud de informe, desde la Delegación Provincial competente se nos informó de que, el mismo día en el que la interesada había denunciado los hechos ante esta Institución y ante ese órgano administrativo, se había procedido de inmediato a autorizar el cambio de centro del menor al que había sido solicitado por la madre y que, desde ese mismo día, acudía sin problema alguno al nuevo centro docente.

Y para concluir este epígrafe comentar que, en muchas ocasiones (**queja 11/583, queja 11/788, queja 11/1063, queja 1569, queja 11/1656 y queja 11/2015,** entre otras) este tipo de conflictos deja traslucir una profunda discrepancia entre la valoración que de los hechos se produce por parte de los afectados y por parte del centro docente, así como una enorme dificultad en aportar pruebas que apoyen de manera inequívoca las tesis de quienes consideran que se está produciendo la situación de acoso.

Ante esta realidad, por parte de esta Institución, tratando de aplicar la ecuanimidad que nos es exigible, y aún a veces teniendo el convencimiento moral de que aunque no con la extrema gravedad que en algunos casos se nos exponen las situaciones, pero tampoco quitándosela toda y negando rotundamente la existencia del acoso denunciado, a la vista de lo alegado por los interesados y de lo informado por la Administración, no nos queda más remedio que proceder a suspender nuestras actuaciones.

Y esto debe ser así porque no podemos dejar de tener presente que nos enfrentamos a cuestiones con un marcado componente subjetivo, de manera que para pronunciarnos con rigurosidad deberíamos disponer de todos los elementos de juicio, esto es, habríamos de contar con la versión de cada uno de los actores intervinientes, director, alumno, profesorado, compañeros, etc. Es más, estamos convencidos de que aun con tales relatos seguiría siendo difícil alcanzar un pronunciamiento certero en tanto que en última instancia habría que sopesar si alguna actuación pudo estar condicionada por alguna percepción personal no completamente objetiva.

No obstante, y como dijimos al principio de nuestra exposición, esperamos que la tendencia mostrada a la disminución de este tipo de conflicto, no solo se consolide, sino que, como mucho, aparezca como anecdótica.

2.1.3.2 Administración Educativa

En el relato de quejas tramitadas correspondientes a este epígrafe general denominado “Administración educativa”, debemos comentar una serie de expedientes de quejas especialmente significativos por la temática que cada uno de ellos engloba.

2.1.3.2.1 Becas y Ayudas al Estudio

En primer lugar, debemos referirnos a la Actuación de Oficio referenciada con el número de **queja 10/4862,** iniciada tras tener conocimiento esta Defensoría por los medios de comunicación escrita de la denuncia formulada por colectivo de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos de Andalucía, ante la posible vulneración del Programa de Gratuidad de Libros de Texto, al estar, al parecer, obligándose a las familias a tener que adquirir los cuadernillos adicionales de actividades y ampliación de contenidos, que se editan como complemento a los propios libros de texto.

Aunque en el Informe anual del año pasado se analizó la tramitación llevada a cabo en este expediente, dicho análisis quedó inconcluso, por lo que resulta necesario dar cuenta de la resolución final del mismo.

Previamente recordar que el problema radicaba, como decíamos, en que los lotes de libros financiados por la Administración educativa para Educación Primaria y Secundaria no incorporaban, en su mayoría, cuadernillos de actividades, y por ello la acusación que realizaban los interesados a las editoriales era de *“estar aniquilando el espíritu de la gratuidad de los libros de texto”*. También se alegaba que las editoriales preferían vender estos cuadernillos como un suplemento aparte a las familias, para así obtener los beneficios que había perdido el sector en los últimos años, como consecuencia de la entrada en vigor del Programa de Gratuidad y, según parecía, la merma económica que este había supuesto para las editoriales.

Se denunciaba igualmente que los centros escolares, dependiendo del colegio, solicitaban una media de tres a cinco cuadernillos adicionales, con un precio que oscilaba entre 15 y 22 euros cada uno, práctica con la que manifestaban su disconformidad por suponer un desembolso para las familias de entre 45 y 110 euros por alumno, algo muy gravoso para familias con varios hijos.

Por todo ello, la Asociación denunciante requería a la Consejería de Educación a que obligase a los centros escolares a comprar los lotes de libros de texto únicamente a aquellas editoriales que proporcionasen todo el material, incluidos los cuadernillos, y al respecto se añadía: *“la picaresca de las editoriales reside en aumentar los contenidos y el tamaño de los cuadernillos, en detrimento del de los propios libros de texto, por lo que la dependencia de los cuadernillos es cada día mayor. Aunque pueda ser positivo y cómodo trabajar con ese material, no debe cargarse a las familias con esos costes, y menos en el actual contexto de crisis económica”.*

La petición de información se dirigió directamente al Consejero de Educación porque la cuestión que se

suscitaba podía afectar competencialmente tanto a la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, entre cuyas funciones se encuentran la supervisión y selección de los libros de texto y material complementarios, como a la Dirección General de Participación e Innovación Educativa, titular de las competencias relativas a la ordenación y gestión del Programa de gratuidad de libros de texto.

Recibido el informe interesado, en el mismo se exponía una reseña de la normativa andaluza al respecto y las actuaciones llevadas a cabo como consecuencia de reclamaciones recibidas, incluyendo la voluntad y el compromiso de dicha Administración de que la gratuidad de la enseñanza fuese real y efectiva en los términos establecidos legalmente.

Del análisis del extenso informe recibido se comprobaba, en primer lugar, la preocupación de la Consejería de Educación en el problema planteado, y ello lo refrendaba el dictado de unas Instrucciones de la citada Dirección General sobre el Programa de Gratuidad de los Libros de Texto para el curso 2010-2011, donde se expresaba claramente que no se explicaba la petición a las familias de cuadernillos anexos a los libros de texto o cualquier otro tipo de materiales, que incluso se daba en los cursos de 1.º y 2.º de primaria, cuando estos libros se reponen cada curso en su totalidad por las edades del alumnado al que iba dirigido.

En el informe recibido, de forma pormenorizada, se reseñaba la normativa andaluza al respecto y las actuaciones llevadas a cabo como consecuencia de algunas quejas recibidas en la propia Administración, afirmándose igualmente el compromiso y la voluntad de la Consejería, reflejada, tanto en el marco legal, como en las iniciativas adoptadas, de que la gratuidad de la enseñanza tenía que ser real y efectiva. En este sentido, nos informaban que se había recordado a los centros escolares que, en ningún caso, se podía solicitar cantidad económica alguna a las familias para estos gastos, ya fuese directa o indirectamente, por lo que se recordaba igualmente a las direcciones de los centros que debían transmitir al profesorado estas observaciones con objeto de evitar situaciones que causasen malestar en la comunidad educativa, porque ello devaluaba los objetivos que se pretendían conseguir con el Programa de Gratuidad de Libros de Texto.

Por otra parte, se exponía por parte de la Administración que las citadas Instrucciones de la Dirección General de Participación e Innovación Educativa sobre el Programa de Gratuidad de los Libros de Texto para el curso 2010-2011, expresaban claramente que el Programa de Gratuidad tenía que garantizar que cada alumno o alumna dispusiera de los libros de texto o materiales curriculares de uso común, según lo seleccionado por el centro, en todas las materias en las que estuviese matriculado, no repercutiendo el coste de esta selección en las familias.

Los centros escolares podrían adquirir libros de texto, materiales curriculares de uso común, o adoptar una solución mixta en función de las necesidades de cada materia, pero que, en ningún caso, el coste de esta decisión podía repercutir sobre las familias. Por ello, si el centro realizaba una selección de libros y materiales que excediese de la dotación económica fijada, abonaría la diferencia con cargo a la partida de gastos de funcionamiento de su presupuesto ordinario.

La Administración educativa nos ilustraba en su informe sobre la pretensión suscitada en esta queja que comentamos, indicándonos que en aquellos centros en los que no había sido comunicada la voluntariedad de la adquisición de este material a las familias, se había exigido su rectificación. Incluso a algunos de los centros, se le había obligado a la devolución del pago que habían efectuado las familias al adquirir cuadernillos o libros que no aparecían en el cheque-libro, y por último, se les ha advertido seriamente a los centros sobre las repercusiones del incumplimiento de la normativa reguladora de la gratuidad de libros de texto, –algo que se había diseñado y así se había convertido en un paso de gigante dentro de las políticas educativas de avances sociales dentro del Estado del Bienestar–.

De ahí las consecuencias que podía conllevar la persistencia en esta actuación denunciada, solicitándose el compromiso de los centros docentes para realizar los cambios necesarios con el fin de actuar siempre dentro del marco de la normativa vigente

Por último, y en cuanto a otras medidas previstas para el curso 2011-2012, se nos participaba que se instaría a las editoriales a la elaboración de libros de texto autosuficientes que no requiriesen de materiales de apoyo, así como que se seguiría insistiendo en las Instrucciones del Programa de Gratuidad de los Libros de Texto para el curso 2011-2012, que los centros seleccionasen libros que fuesen verdaderamente autosuficientes, y que estos no necesitasen ningún material complementario para desarrollar los contenidos.

De todo lo cual los centros deberían dirigir comunicaciones expresas a las familias, aclarando el carácter voluntario de la adquisición de estos cuadernillos, pero que estos no eran necesarios para el desarrollo curricular del alumnado, amén de que, en ningún caso, se podía obligar a las familias a comprar cuadernillo alguno en los cursos 1.° y 2.° de Educación Primaria, dado el carácter fungible de estos libros de texto, porque en otro caso, podrían ser advertidos por la Administración educativa por incumplimiento de la normativa de gratuidad de libros de texto, debiendo efectuar el abono de los importes por la adquisición de aquellos cuadernillos exigidos a las familias.

En consecuencia, y dado que a la vista de toda la información recibida, se deducía que el problema planteado se encontraba en vías de solución, dimos

por concluidas nuestras actuaciones en el presente expediente de queja.

Hay otra cuestión que, en esta misma línea es preciso comentar, y es la tratada en la Actuación de Oficio referenciada con el número de **queja 11/5675**, problemática a la que tuvimos acceso través de los medios de comunicación escritos, en los que se informaba de la disconformidad de los padres y madres del alumnado de un centro público de un municipio de la provincia de Huelva, al haber pedido dicho centro a las familias una aportación económica de 5 euros y un material de aseo.

Según se señalaba en el reportaje, esta situación había provocado un gran malestar en las familias, por cuanto entendían que un centro público no podía exigir el pago al alumnado de ninguna cantidad económica. En respuesta a la controversia suscitada, se indicaba que el Delegado Provincial de Educación de Huelva había manifestado que la decisión se acordó en una reunión de los delegados de padres y madres de cada aula, aunque afirmaba que el centro no tenía problemas económicos, ya que a fecha 8 de noviembre contaba en su cuenta con recursos económicos, más un remanente del curso anterior.

Al parecer, desde la Dirección del centro escolar se estaban dando explicaciones sobre estas peticiones al alumnado, justificando que se habían equivocado, aunque, según afirmaba el representante de la Administración, la Dirección del centro pidió la colaboración de los padres con la aportación de 5 euros por alumno únicamente para paliar los gastos de las fotocopias que acarrea el hecho de no tener un libro de texto de la asignatura de Música, para exámenes, fichas o refuerzos de cada materia y para otras copias puntuales a lo largo del curso. Finalizaba la crónica indicando que desde la Administración educativa se había comunicado al centro que un colegio público no podía pedir una prestación económica extra a los padres.

Del informe remitido por la Delegación Provincial de Educación de Huelva, se desprendía que el problema denunciado se había solucionado tras las actuaciones llevadas a cabo por parte del Servicio de Inspección con la Dirección del centro, que habían propiciado la revocación del acuerdo de 14 de noviembre de 2011 aprobado por la Junta de delegados de padres y madres, por el que se solicitó a las familias del alumnado una aportación económica para sufragar los gastos del centro. Una vez subsanado por la dirección del centro el error padecido, ante la inadecuada medida adoptada, porque –repetimos- los centros no están autorizados para solicitar aportación económica alguna en un nivel de enseñanza gratuita, se comunicó a las familias la anulación de dicha medida y la devolución de las aportaciones que se hubieran podido haber recibido. En consecuencia, procedimos al archivo del expediente agradeciendo a la Administración la colaboración prestada para la resolución favorable del asunto.

2.1.3.2.2 Servicios Complementarios

El Decreto 137/2002, de 30 de abril, de la Consejería de la Presidencia, aprobó el Plan de Apoyo a las Familias Andaluzas. En su artículo 17.7, en la redacción dada por el Decreto 66/2005, de 8 de marzo, de ampliación y adaptación de medidas de apoyo a las familias andaluzas, se establecía que la determinación de los centros docentes que serán financiados por la Administración educativa de la Junta de Andalucía para el establecimiento de los servicios de aula matinal, comedor y actividades extraescolares, sería realizada por la Consejería de Educación de acuerdo con su planificación.

En este contexto hay que decir que la ciudadanía apoya cada vez más la necesidad de que los centros escolares cuenten con los servicios de comedor, transporte escolar, aula matinal y actividades extraescolares, como medios imprescindibles para hacer realidad la conciliación de la vida familiar y laboral. Incluso esta reivindicación se ha extendido a que estos servicios complementarios y las correspondientes ayudas económicas a las familias para sufragarlos, se hagan extensivos al alumnado de centros concertados, fundamentalmente porque esta pretensión vino apoyada desde las organizaciones de padres y madres de este tipo de recursos ubicados en zonas con un bajo nivel de renta.

Así fue que con fecha 31 de mayo de 2007 se firmó un Acuerdo entre la Consejería de Educación y las Confederaciones de Asociaciones de padres y madres de alumnos de la enseñanza privada concertada, para mejorar el funcionamiento de los centros docentes y la corresponsabilidad de las familias en relación con los mismos, y entre otros temas, en el apartado 5.º de dicho Acuerdo, se regulaba el establecimiento de ayudas para los servicios de transporte, comedor escolar, aula matinal y actividades extraescolares en función de los ingresos de la unidad familiar del alumno o alumna, en idénticos términos y cuantías a los existentes para el alumnado escolarizado en centros públicos.

El Acuerdo entró en vigor a partir de la publicación de la Ley 17/2007 de Educación de Andalucía, esto es, en enero del 2008 y en su artículo 124 se recogía lo siguiente:

«1. Se podrán establecer reducciones en los precios públicos de los servicios de comedor escolar, aula matinal, actividades extraescolares y residencia escolar en función de los ingresos de la unidad familiar del alumno o alumna, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente.

2. No contribuirán al coste de los servicios que se recogen en el apartado anterior las familias del alum-

nado que se encuentre en situación de dificultad social extrema o riesgo de exclusión, quedando incluidos en este supuesto los hijos e hijas de mujeres atendidas en los centros de acogida para mujeres maltratadas».

En este precepto ha quedado establecida la reducción del precio público de determinados servicios, sin distinción de que los mismos se presten en un centro público o en un centro concertado.

En este sentido, hay que comentar la pretensión que subyace en la **queja 10/4416** formulada por la representante de una Asociación de mujeres progresistas, para exponer el problema afectante a las familias que habían escolarizado a sus hijos en colegios concertados, por insuficiencia de plazas en los centros públicos, a la hora de solicitar los servicios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares para sus hijos e hijas.

Al respecto, manifestaba que en la Asociación que presidía se estaban empezando a recibir reclamaciones de las familias afectadas, por cuanto no entendían que a la hora de subvencionar las aulas matinales y los comedores se dejase fuera precisamente a los centros concertados, hecho que consideraban totalmente injusto, ya que los padres, y sobre todo, según afirmaba, las familias monoparentales que dependían de un solo progenitor, se veían imposibilitados de abonar estos servicios por su situación económica, servicios que en la mayoría de los casos eran totalmente imprescindibles para poder conciliar la vida familiar con la laboral.

Alegaba la reclamante igualmente que estas bonificaciones estaban sujetas a los ingresos familiares de los solicitantes, por lo que en ningún caso deberían limitarse según el centro escolar en el que estudiasen los menores, y más aún en el caso de los colegios concertados, que en definitiva eran centros sostenidos con fondos públicos, y en algunos casos, se encontraban ubicados en zonas socialmente desfavorecidas, y ahí la labor social que realizaban esos centros.

Por ello, solicitaba la intervención de esta Institución ante la Administración educativa, al objeto de que se estudiase la problemática expuesta, para conseguir una solución de cara al futuro.

Una vez relatados los hechos que nos exponía la interesada, y aun cuando se observaba que la pretensión que subyacía en su escrito de queja distaba mucho de las peticiones que hasta ahora se venían formulado a la Administración en los expedientes tramitados sobre asuntos relacionados con los servicios complementarios, sin embargo no podíamos obviar la existencia de el Acuerdo suscrito por la Consejería de Educación desde el año 2007 con todas las entidades y organizaciones representativas de la enseñanza concertada en Andalucía para la aplicación de la Ley de Educación de Andalucía.

En dicho Acuerdo –como veíamos–, figuraba el establecimiento de ayudas por los servicios de transporte, comedor escolar, aula matinal y actividades extraescolares que ofertasen los centros privados concertados, en idénticos términos y cuantías a los establecidos para la enseñanza pública.

De ahí que se considerase conveniente conocer el grado de cumplimiento de los compromisos suscritos por la Administración en base al referido Acuerdo, en relación a la extensión y subvención de los citados servicios complementarios al alumnado escolarizado en los centros privados concertados, y por ello, se admitió la queja a trámite para solicitar informe Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación.

Del informe recibido de dicho organismo se deducía la aplicación paulatina del contenido de dicho Acuerdo, no obstante se nos indicaba que estaba pendiente de desarrollo precisamente el tema referente a los servicios complementarios del alumnado escolarizado en los centros privados concertados, haciendo constar la Administración que esa aplicación estaba dentro del plazo previsto para ello, es decir, dentro del cuatrienio 2008-2012.

Igualmente importante era lo previsto en el artículo 123 del referido Acuerdo, sobre gratuidad de servicios complementarios, donde se preveía la gratuidad del transporte escolar en el caso de desplazamiento a centros fuera de la localidad de residencia.

El desarrollo y puesta en funcionamiento de las medidas del referido Acuerdo, cuentan con un margen temporal de un cuatrienio, es decir, del 2008-2012, aunque en muchos aspectos su contenido es ya una realidad normativa, como se puede comprobar.

Así, el Decreto 287/2009, de 30 de junio, por el que se regula la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar para el alumnado de los centros sostenidos con fondos públicos, ha reconocido este derecho al alumnado de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Especial, Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional Inicial, y ha incluido la extensión de este servicio a los centros docentes concertados, que era una antigua reivindicación de esas comunidades educativas.

Esta norma viene a hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del Derecho a la Educación que estipula el artículo 80.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, al establecer que las Administraciones Públicas desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos y los apoyos precisos para ello. Y así lo establece como finalidad al garantizar en su artículo 2 la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación.

Como colofón a estas consideraciones hay que hacer mención a las quejas que se han recibido en esta

Defensoría a lo largo del año 2011 sobre estas cuestiones, analizando en primer lugar las relativas a problemas relacionados con el servicio de transporte escolar.

Entre las quejas recepcionadas, merece destacar las siguientes quejas: **queja 10/1644, queja 10/4817, queja 11/4257, y queja 11/3079.**

En cuanto a la primera de ellas, **queja 10/1644**, en la misma se planteaba un tema que se ha repetido en otras denuncias de padres y madres, cual es la denegación del servicio de transporte escolar a alumnado que se escolariza en centros no adscritos. Esta queja se tramitó a instancia de varios padres de familias residentes en una Urbanización existente en una zona rural de la provincia de Sevilla, ante la denegación del servicio de transporte escolar para sus hijos desde su lugar de residencia hasta el centro escolar sito en el municipio del que depende la Urbanización.

Los interesados manifestaban que, tras entregar las solicitudes de plaza para sus respectivos hijos en dos colegios públicos de la localidad de referencia, y aunque la urbanización en que residían se encontraba físicamente a menos kilómetros de otro municipio en el que algunos niños de la urbanización estaban escolarizados, ellos habían optado por solicitar para sus hijos un centro en la localidad a la que pertenecía su urbanización, porque –según alegaban– era donde pagaban sus impuestos, donde tenían médico, servicio de correos, donde votaban, etc., en definitiva, de donde dependían todos sus servicios públicos.

No obstante, se encontraban con el problema de que no les autorizaban el servicio de transporte escolar. Así, afirmaban estar convencidos de su derecho a pedir que el autobús existente hiciese parada en su urbanización, ya que de hecho lo hacía en las urbanizaciones cercanas, y no solo eso, sino que también reclamaban que hubiese servicio de transporte antes y después del horario de comedor, pues muchos padres trabajaban hasta las 15,00 horas de la tarde.

Cabía destacar que el autobús tenía en ese momento parada en la urbanización de residencia de los interesados, para dos alumnas que lo utilizaban diariamente. El problema que se les presentaba pues, es que les negaban plaza en el autobús a los nuevos alumnos matriculados, y al parecer la conservaban para el alumnado matriculado anteriormente, lo cual consideraban que era, cuanto menos, una gran incongruencia.

Tras admitir la queja a trámite se solicitó informe a la Delegación Provincial de Educación de Sevilla, respondiendo que el alumnado de nuevo ingreso tenía autorizada la parada de la Urbanización con destino en los centros receptores de transporte de la localidad que estaba más cercana a la residencia de los reclamantes.

En este sentido, argumentaba la Administración que en el correspondiente colegio público de Educación Infantil y primaria de un municipio vecino se ofertaban 50 plazas escolares de Educación Infantil de 3 años y se habían presentado 44 solicitudes, y que, por tanto, el alumnado procedente de la urbanización en cuestión no tendría ningún problema para su escolarización y transporte. Así, la determinación de estos centros obedecía a la proximidad de la urbanización con la localidad vecina, pues distaban aproximadamente 4 Km., con objeto de racionalizar los recursos.

Igualmente manifestaba la Administración que en la planificación de rutas de transporte existían, en efecto, otros centros docentes en la localidad de la que dependía la urbanización en cuestión, que continuarían funcionando como tal en tanto el alumnado usuario procedente de esa urbanización se encontrase cursando la correspondiente etapa educativa en el centro, pero sin que pudieran admitirse nuevos usuarios. Así finalizaba indicando que en el curso escolar 2009-2010, existía un solo alumno de Educación primaria y otro de Educación secundaria escolarizados en los centros en los que los interesados habían matriculado a sus respectivos hijos, y estos si disfrutaban del servicio de transporte desde sus centros hasta la referida urbanización de residencia.

En otro escrito de los interesados se señalaban los contactos con el Ayuntamiento de su municipio, y que según parecía, el asunto podría tener unas perspectivas de resolución favorable, por lo que se solicitó informe de la Administración local, quien en respuesta describió las distintas gestiones desarrolladas con la Consejería de Educación y con la empresa del transporte encargada de realizar el recorrido.

La Consejería de Educación, con un criterio razonable y –hemos de decir–, en estricta aplicación de la legalidad vigente, entendía que debía primar más la cercanía del domicilio al centro escolar para favorecer el desplazamiento diario del alumnado, y en ese sentido y finalidad se produjeron las respuestas que habíamos recibido de la Delegación Provincial de Educación de Sevilla.

Por otra parte, también nos informaban que en la planificación de rutas de transporte existían otros centros docentes en el municipio de empadronamiento de la urbanización de los reclamantes que continuarían funcionando como tal, en tanto el alumnado usuario procedente de la urbanización se encontrase cursando la correspondiente etapa educativa en el centro, aunque sin que pudieran admitirse nuevos usuarios.

Al respecto, conviene recordar que en el curso escolar 2009-2010 había habido un alumno de Educación primaria escolarizado y otro de Educación secundaria residentes en la urbanización afectada y escolarizados en el municipio de empadronamiento, usuarios de pleno derecho del servicio de transporte escolar.

Llegados a este punto, hemos de incidir en que la Junta de Andalucía, dentro de su política educativa y social, ha venido favoreciendo el desplazamiento gratuito del alumnado residente en núcleos dispersos de población o en edificaciones diseminadas, con

medidas, que, si bien no solucionan todos los problemas que pueden sufrir esas familias por escoger ese hábitat, al menos lo palian en cierta medida.

También, ciertamente, se ha ofrecido al alumnado residente en urbanizaciones dependientes de un determinado municipio, otros centros escolares más cercanos a la vivienda, si bien, como en este caso, ubicados en otra localidad distinta de la que estaban empadronados, y con los problemas de tiempo de desplazamiento a que antes aludíamos.

No obstante, en el caso presente los interesados optaron libremente por escolarizar a sus respectivos hijos en centros escolares de la localidad de empadronamiento, que es de donde eran vecinos y donde realizaban, ellos y sus hijos, todas las facetas propias de su vida social y comunitaria, sintiéndose totalmente ajenos con respecto a los aspectos locales del otro municipio vecino más cercano. A mayor abundamiento, dichas solicitudes fueron aceptadas por la Administración, admitiendo a los menores en los colegios elegidos donde se encontraban matriculados.

En efecto, se cuestionaba esta medida para las familias afectadas, –aun cuando la actuación administrativa fuese jurídicamente correcta–, pues, según afirmaban, el autobús tenía parada en la urbanización con dos alumnas que lo utilizaban diariamente. El problema continuaba siendo que se negaba la plaza en dicho autobús a los nuevos matriculados –los hijos de los interesados en queja–, y la conservaban para los matriculados anteriormente, lo que aquellos veían como una gran incongruencia.

Por ello, y en el entendimiento que compartíamos desde esta Institución de que se había suprimido un beneficio anteriormente reconocido a otros alumnos en la misma situación, con los perjuicios evidentes que esta regulación estaba originando a la hora del desplazamiento de los hijos de los interesados, y dado que lo que resultaba innegable era que, en este caso, la ruta de transporte estaba creada y operativa y el autobús tenía su parada en la puerta de la referida urbanización, siendo utilizado diariamente por otros dos alumnos que vivían allí, por todo esto, y porque, al parecer, había plazas vacantes en el autobús, consideramos que aceptar la pretensión que se planteaba no generaba coste alguno a la Administración, y sí un gran beneficio a los menores de estas tres familias.

De ahí que, ante este cúmulo de circunstancias, nos vimos en el deber de manifestar a la Administración educativa que, esta Institución seguía considerando la conveniencia de que la propuesta que planteaban estos padres de alumnos fuese contemplada con menor rigurosidad y si con una mayor sensibilidad, por cuanto que, sobre todo, se realizaba en interés de los menores y, porque, repetimos, no ocasionaba ningún coste adicional a la Administración, ya que en otro caso no se continuaría apoyando esta petición.

A la vista de todo ello, y de conformidad a la posibilidad contemplada en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se formuló la siguiente **Sugerencia**:

"Que se valore, en interés superior del alumnado afectado, la posibilidad de autorizar, si hay vacantes para el curso escolar 2011-2012, la utilización a los hijos de los interesados de la ruta de transporte escolar que ya existe y que pasa y tiene la parada establecida en su Urbanización de residencia".

De la respuesta recibida se deducía la no aceptación de la Sugerencia formulada. En este sentido, la Administración entendía que los afectados decidieron voluntariamente matricular a sus hijos en un centro educativo de otra localidad distinta a la de su residencia, sabiendo que el mismo no tenía autorizado el servicio de transporte escolar para el alumnado de nuevo ingreso.

Ante ello, esta Institución consideró que debía dirigir un escrito a la Delegación Provincial citada en el que, entre otras consideraciones, indicamos que seguíamos considerando que se había suprimido un beneficio anteriormente reconocido a otros alumnos en la misma situación que los hijos de los interesados, con los perjuicios evidentes que esta regulación estaba originando a la hora del desplazamiento de los menores a sus centros escolares, porque la ruta de transporte estaba creada y operativa y el autobús tenía su parada en la puerta de la referida urbanización, siendo utilizado diariamente por otros alumnos allí residentes, y como, al parecer, había plazas vacantes, estimábamos que aceptar la pretensión que se planteaba no generaba coste alguno a la Administración, y si un gran beneficio a los menores de estas familias.

De ahí que, ante este cúmulo de circunstancias, nos viéramos en el deber de insistir a la Administración que esta Institución seguía considerando la conveniencia de que la propuesta que planteaban estos padres de alumnos hubiese sido contemplada con menor rigurosidad y si con una mayor sensibilidad, por cuanto que, sobre todo, se realizaba en interés de los menores y, porque, repetimos, no ocasionaba ningún coste adicional a la Administración Pública.

A pesar de ello, esta Institución también entendió que resultaba improductivo seguir incidiendo en esta discrepancia con la valoración efectuada por la Administración educativa sobre el asunto, por lo que decidimos no persistir en la aceptación y cumplimiento de la Sugerencia formulada, considerando que existía una clara discrepancia técnica en cuanto a la valoración de las circunstancias tenidas en consideración en el punto objeto de debate, y por lo tanto, dado que esta Institución carece de poderes coercitivos para hacer cumplir a la Administración lo que se le sugiere, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el presente expediente, procediéndose a su archivo.

Caso bien distinto, aunque a simple vista muy similar es el planteado en la **queja 11/4257.** La queja se tramita a instancia de una madre de familia residente en un municipio de la provincia de Córdoba, ante la denegación del servicio de transporte escolar para su hijo desde su lugar de residencia hasta su nuevo centro escolar, sito en otra localidad de la provincia, donde debía cursar el primer año de un Programa de Calificación Profesional Inicial de Auxiliar de mantenimiento de vehículos.

La interesada manifestaba que en el momento de efectuar la reserva de plaza en el nuevo instituto, fue informada de que su hijo no tendría derecho al servicio de transporte escolar por tratarse de un alumno procedente de un centro de Educación Primaria no asignado a ese instituto, criterio que no se había aplicado con anterioridad, pues ella misma tenía otro hijo mayor al que sí le fue respetado el derecho al transporte escolar durante los dos años en que estuvo cursando, precisamente, el mismo PCPI solicitado ahora para su hermano.

Alegaba esta madre que varios padres y madres mantuvieron una reunión con el Alcalde del municipio de residencia, en la que le planteamos el problema, comprometiéndose dicha Autoridad a ocuparse del mismo e iniciar gestiones ante la Delegación de Educación de Córdoba para tratar de resolverlo, aunque al momento de presentación de la queja, ni su escrito, ni la petición de la Alcaldía, habían sido objeto de contestación.

Tras admitir la queja a trámite se solicitó informe a la Delegación Provincial de Educación de Córdoba, respondiendo esta, entre otras consideraciones, que el alumno estuvo matriculado durante el pasado curso 2010-2011 en 2.º de Educación Secundaria Obligatoria en un colegio público de Educación Infantil y primaria de su lugar de residencia y para este curso 2011-2012 se había matriculado en un determinado Programa de Cualificación Profesional Inicial (en adelante PCPI) en un instituto de otro municipio de la provincia de Córdoba.

En este sentido, argumentaba la Administración que el alumnado del centro de primaria del municipio en cuestión, una vez finalizado el segundo curso de ESO, continuaban sus estudios en otro instituto de ese mismo municipio de Córdoba pues era su centro de adscripción. No teniendo, por tanto, dicha consideración (centro de adscripción) el instituto en donde estaba matriculado el referido menor.

Igualmente manifestaba la Administración que, en este caso, se había aplicado las normas contenidas en el Decreto 287/2009, de 30 de junio, por el que se regula la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar para el alumnado de los Centros, que establece que el alumnado escolarizado en la Educación Secundaria Obligatoria que esté disfrutando de la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar y pase a cursar un Programa de Cualificación Profesional Inicial en el mismo centro docente donde estaba escolarizado continuará disfrutando de dicho servicio en las mismas condiciones.

Así finalizaba la Delegación Provincial de Educación de Córdoba indicando que, “a contrario sensu”, solo cabe la denegación del servicio del transporte gratuito al hijo de la solicitante por ser el centro docente matriculado distinto al de adscripción, situación expresamente prevista por la norma con respecto a los matriculados en los PCPI. Y en tanto que la Administración pública tiene prohibida cualquier actuación que no esté sustentada en la ley, en cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad e igualdad.

Así las cosas, hemos de indicar que, en primer lugar, se viene constatando que la Consejería de Educación, en estricta aplicación de la legalidad vigente en el Decreto 287/2009, de 30 de junio, que regula la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar para el alumnado, entiende que debe primar la cercanía del domicilio al centro escolar para favorecer el desplazamiento diario del alumnado, y en ese sentido están produciéndose todas respuestas que se vienen recibiendo en casos similares de solicitud de gratuidad de estos servicios complementarios, como hemos visto en el expediente de queja comentado anteriormente.

No obstante, en el caso presente, la distancia entre el domicilio del alumno y el centro escolar asignado era la misma que la de su domicilio y el instituto en el que estaba escolarizado, porque dicho instituto también se encontraba en el mismo municipio que el otro centro, es más a escasos metros uno de otro. Pero es que, a mayor abundamiento, dicho centro estaba ubicado en un edificio contiguo al del otro instituto, por lo que la ruta de transporte fijada para el primero tenía su parada de destino a pocos metros del segundo.

Ante ello, resulta evidente que esta ruta podía ser compartida sin mayores problemas por el alumnado de ambos institutos, sin causar ninguna alteración, trastorno, ni gasto adicional en el servicio.

Por lo tanto, la exclusión del servicio gratuito de transporte escolar a los alumnos domiciliados en el municipio en cuestión y matriculados en PCPI del centro no adscrito, como era el caso del hijo de la interesada, en lugar de una medida justificada en base a la racionalización de los recursos públicos, en esta situación concreta pasaba, a nuestro juicio, a convertirse en una decisión burocrática, fuera de lógica y producto de una interpretación restrictiva de lo establecido en el antes citado Decreto 287/2009, de 30 de junio.

Asimismo, la Ley de 17/2007, de 10 de diciembre de Educación de Andalucía (LEA) en su artículo 123.1 dispone que la prestación del servicio complementario de transporte escolar será gratuita para el alumnado que

curse la enseñanza básica y esté obligado a desplazarse fuera de su localidad de residencia por inexistencia en la misma de la etapa educativa correspondiente.

Por ello, y aunque la actuación administrativa pudiera ser jurídicamente correcta, de la lectura de la Disposición Adicional Primera del referido Decreto 287/2009 solo se desprendía que, «el alumnado escolarizado en la ESO que esté disfrutando de la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar y pase a cursar un PCPI en el mismo centro docente donde estaba escolarizado, continuará disfrutando de dicho servicio en las mismas condiciones». Y no dice nada más.

No obstante, ante ese vacío legal, la Administración hacía una interpretación restrictiva, entendiendo que, a sensu contrario, "*solo cabe la denegación del servicio gratuito de transporte escolar al hijo de la solicitante, por ser el centro docente matriculado distinto al de adscripción"*

Pues bien, las razones aducidas por la Administración educativa para no reconocer el derecho al transporte escolar que estribaban en que este servicio se proporciona solo en el caso de la escolarización del alumnado en el centro que le corresponda, según la asignación territorial que tiene establecida la Consejería de Educación, y por lo tanto, aquellos que opten por centros distintos a los asignados, de acuerdo con esta distribución territorial, no tendrán derecho al servicio, es un argumento que puede ser entendible y asumible en el caso de las enseñanzas obligatorias que son idénticas en todos los centros educativos, tal y como ocurre con la Educación Primaria o la Educación Secundaria Obligatoria.

Sin embargo, el problema se plantea en el caso de los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), ya que estos contemplan distintas modalidades, que, como en el caso de los ciclos formativos de Formación Profesional, no son las mismas en todos los centros educativos. Razón por la cual, el cambio de centro debería aceptarse siempre que esté motivado por la elección de una especialidad concreta no existente en el centro asignado, ya que, en caso contrario se niega la posibilidad de elección de un perfil formativo acorde con la vocación y las inclinaciones personales del alumnado.

Entendemos que no se debe dar el mismo trato normativo, a estos efectos, a los PCPI que a la ESO, puesto que no es equiparable el cambio de centro para cursar una modalidad concreta de PCPI no existente en el centro asignado, que hacerlo para cursar una modalidad idéntica y común a todos los IES de Andalucía, como es la de la ESO.

Esta es la razón que hace diferente esta queja y también es la causa que había movido a esta familia a matricular a su hijo en un instituto distinto, pero en la misma localidad del adscrito, para cursar un concreto PCPI, en lugar de hacerlo en el otro instituto de la misma localidad, centro que la Administración Educativa tenía asignado a los alumnos procedente del colegio de primaria de su municipio de residencia, pero en el que no se impartía el PCPI por el que este alumno manifestaba su inclinación, sino otro distinto por el que mostraba un escaso interés.

Según afirmaba la familia, en las resoluciones de la Dirección General de Formación Profesional y Educación Permanente de la Consejería de Educación de 1 de septiembre y de 18 de agosto de 2008, por las que se establecen el perfil profesional y el currículo de los módulos específicos de los respectivos PCPI que nos ocupan, puede apreciarse sin ningún género de dudas que el perfil profesional, los módulos específicos, el currículo y las cualificaciones y unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales de ambos Programas son completamente distintos, sin que puedan considerarse, por tanto, las de ambos, enseñanzas idénticas o similares.

En el caso presente la interesada no había optado caprichosamente por escolarizar a su hijo en el instituto no adscrito. La elección de ese Programa concreto no era aleatoria, sino muy importante para este menor, cuya historia escolar no había sido muy exitosa contando con abundantes fracasos y dificultades, no pudiendo superar los objetivos mínimos de ninguno de los niveles educativos cursados a partir de 5.º de Primaria, habiendo tenido que repetir 6.º de Primaria y 1.º de ESO, y habiendo llegado a los 16 años sin poder lograr la promoción al 2.º ciclo de la ESO.

Se trataba, pues, de un alumno abocado al fracaso escolar y con un alto riesgo de abandono de la escolaridad sin la obtención del Titulo de Graduado en ESO, con lo cual se vería incorporado a la vida laboral sin obtener la titulación y cualificación necesarias que tiene por objeto proporcionar la educación básica obligatoria, puesto que como recoge la propia Guía Didáctica del Módulo Proyecto Emprendedor de los PCPI, editada por la Consejería de Educación *"se debe tener muy presente que el tipo de alumnado que accede a los programas de cualificación profesional inicial son jóvenes en riesgo de exclusión formativa, cultural y socioemocional, necesitados de unas medidas específicas para aprender"*

Según estimaba su familia, solo la introducción de un elemento especial en la vida y la escolaridad de este alumno, podría hacerle superar esta situación, y ese elemento especial era, según entendían, la motivación personal que le proporcionaba el poder cursar el PCPI de su elección, ya que desde pequeño parecía que venía mostrando una especial inclinación por todo lo referente a la mecánica y automoción.

Por lo tanto, creímos que, debido a estas circunstancias y a las razones expuestas, y para garantizar el Derecho a la Educación, podría aplicarse la medida de modo más flexible y dando opción a poder cursar la modalidad de PCPI elegida por el alumno, sin la exclusión del servicio complementario del

transporte escolar –tal y como ocurre con los ciclos formativos de Formación Profesional–, al menos dentro la oferta disponible en un entorno próximo al domicilio familiar.

En definitiva, este beneficio que se le negaba a este alumno había sido anteriormente reconocido a otros alumnos en la misma situación, ya que, tal y como afirmaba la interesada, a su propio hijo mayor escolarizado en el mismo PCPI del mismo instituto no adscrito en el que ahora estaba su hermano, sí le fue respetado el derecho al transporte escolar gratuito durante los dos años en que estuvo cursándolo y que –repetimos– ahora se le negaba a su hermano pequeño, con los perjuicios evidentes que esta decisión originaba a la hora del desplazamiento de este hijo de la interesada, y dado que lo que era innegable era que, en este caso, la ruta de transporte también estaba creada y operativa y el autobús tenía su parada a escasos metros del instituto en cuestión, siendo utilizado diariamente por alumnado del mismo municipio. Por todo esto, y porque, al parecer, también había plazas vacantes, entendimos que aceptar esta pretensión no generaba tampoco ningún coste a la Administración, y si un gran beneficio al menor.

En consecuencia, se formuló la siguiente **Sugerencia**:

"Que se valore, en interés superior del menor, la posibilidad de autorizar, si hay vacantes, la utilización al mismo de una plaza en el servicio de transporte escolar de la ruta "...-..." de Córdoba, que ya existe, está operativa y tiene la parada establecida en el contiguo IES "..." de dicho municipio".

En fechas recientes se ha recibido la oportuna respuesta de la Administración a esta Resolución, y la misma es del siguiente tenor literal:

"Nuestra denegación del servicio de transporte escolar gratuito al menor está fundamentada en la escolarización en centro distinto al que le corresponde por adscripción (asignación), aún cuando la matriculación en dicho centro se debiese a que el PCPI que quiere cursar no está disponible en su centro de adscripción, pues así lo contempla la normativa vigente, si bien invocamos la disposición adicional primera del Decreto 287/2009 que dicta de este tenor. "El alumnado escolarizado en la Educación Secundaria Obligatoria que esté disfrutando de la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar y pase a cursar un programa de cualificación profesional inicial en el mismo Centro docente donde estaba escolarizado continuará disfrutando de dicho servicio en las mismas condiciones" por ser este el precepto que hace mención expresa de los programas de calificación profesional inicial. Asimismo, el artículo 3 del citado decreto recoge una prohibición estricta: "2. No tendrá derecho a la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar: a) El alumnado escolarizado en un centro distinto al asignado por la Administración Educativa....". En conclusión, que de la lectura conjunta de ambos artículos no creemos que exista vacío legal ni interpretación restrictiva en este caso, estando nuestra actuación motivada, en aplicación del artículo 54 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la disposición reglamentaria expresa que así nos compele.

A mayor abundamiento de lo arriba expresado, la revocación del acto de denegación del transporte gratuito para este menor contravendría los límites que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, impone (artículo 105.1): "Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

Por otra parte, es oportuno reseñar que la madre del referido menor era plenamente conocedora antes del inicio de curso de la denegación de gratuidad del servicio de transporte para el IES solicitado, pues así se le comunicó en entrevista personal con la Jefa del Servicio de Planificación y Escolarización de esta Delegación Provincial, y anteriormente en escritos a los padres en junio y a la Dirección del Centro donde por entonces estaba matriculado el menor, en fecha de 12 de abril de 2011.

Por último, esta Delegación Provincial no tendría reparo alguno en autorizar el servicio de transporte escolar gratuito a este alumno como a cualquier otro en similares circunstancias siempre que la normativa le habilitara; mientras tanto, y con la debida consideración que la sugerencia de tan Alta Institución nos merece, no podemos sino denegar la misma".

A la vista de la respuesta recibida de la Administración, esta Defensoría está valorando la conveniencia de elevar la Sugerencia al Sr. Consejero de Educación, como máxima Autoridad del organismo afectado, por cuanto estimamos que la fundamentación de esta Resolución es bien distinta a otros casos que se vienen tramitando, de similar pretensión, entre otras consideraciones, por la circunstancia peculiar y diferenciadora de tratarse de Programas de Cualificación Profesional Inicial cuyas especialidades no se imparten en todos los centros, sino algunos muy determinados, por lo que habría que valorar ese elemento diferenciador en su justa medida, equiparando la regulación del servicio a los estudios de Formación Profesional, para de esa forma no privar al alumnado que vocacionalmente desea cursar una especialidad concreta de PCPI del derecho al transporte escolar desde su localidad de residencia al centro en el que se imparta la especialidad elegida, que en la mayor parte de los casos puede significar no solo privar al alumno de un servicio complementario a esas enseñanzas, sino del propio estudio de esas enseñanzas, coadyuvando con estas decisiones estrictamente adoptadas a un fracaso escolar anunciado.

Para finalizar con este apartado relativo a los Servicios Complementarios, pasaremos a realizar un breve análisis de las quejas recibidas en el año 2011 en las que se planteaban cuestiones relacionadas con el servicio de comedor escolar.

En el pasado Informe Anual dimos cuenta de la Recomendación formulada a la Consejería de Educación, con respecto a la problemática planteada con las bonificaciones concedidas del precio público de los servicios de comedor escolar a las familias beneficiarias de dichos servicios, ante la discrepancia que mostraban los afectados con los datos económicos que se tomaban en consideración para hallar el porcentaje a aplicar en cada caso para esas bonificaciones.

Es necesario recordar siquiera el fundamento de la Recomendación realizada, y el compromiso que asumió la Consejería de Educación para su debido cumplimiento. Así debemos resaltar el carácter educativo y asistencial de los servicios complementarios que se viene ofreciendo al alumnado, en aplicación del Plan de Apoyo a las familias andaluzas, lo que, efectivamente, ha posibilitado una serie de medidas que han favorecido la conciliación de la vida familiar y laboral.

En este sentido, el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 7 de julio de 2009, por el que se fijaba la cuantía de los precios públicos de los servicios complementarios ofertados en los centros escolares públicos, fijaba anualmente un precio público que, evidentemente, era un mecanismo para ofrecer un trato igualitario a todas las familias que accedían a una plaza de un servicio de aula matinal, comedor escolar o actividad extraescolar en un centro escolar.

Como quiera que la igualdad no siempre es equitativa, era comprensible que fuese necesario fijar unas bonificaciones según los tramos de ingresos, para conseguir que aquellas familias con menos posibilidades económicas abonasen menor cantidad, por lo que se estableció una renta de referencia que la propia normativa regulaba como la declaración del último ejercicio fiscal presentado en la fecha de formulación de las solicitudes, que, en aquel momento, era la del ejercicio fiscal del año 2007.

Por otra parte, el propio Acuerdo de Gobierno a que hacemos referencia, establecía en sus apartados *a)* y *b)* del Anexo II, los supuestos en los que la prestación de los servicios del Plan de Apertura serían gratuitos, para que aquellas familias que cumpliesen los supuestos contemplados y las bonificaciones procedentes para las rentas familiares más bajas.

No obstante, y aun cuando pudiera resultar plenamente justificada esa regulación, manifestamos a la Administración que esta Institución no podía compartir que los datos económicos de las familias solicitantes para el cálculo de las bonificaciones de los precios públicos de los servicios complementarios escolares, debieran tomarse del último ejercicio fiscal presentado, ya que, aunque fuese un año de referencia igual para todos, en el año 2009 confluyeron una serie de circunstancias que hacían necesaria una revisión de las consideraciones que aconsejaron la imposición de esos elementos de cálculo.

En efecto, la situación económica del año 2009 fue muy diferente a la del año 2007, ya que a nadie se nos escapaba la situación de crisis que en aquel momento se precipitaba, con los perjuicios que ello estaba ocasionando para muchas familias, y con especial incidencia en Andalucía, donde nos encontrábamos con unos altos niveles de desempleo y, por lo tanto, con una situación socio-económica para muchos ciudadanos y ciudadanas mucho más difícil y penosa que la que disfrutaron en el año 2007, y donde las perspectivas de recuperación no parecían ser muy optimistas, al menos a corto plazo, sino todo lo contrario, como después hemos podido comprobar.

De ahí que, en ese marco de crisis económica y laboral, muchas de las familias que solicitaban bonificaciones no tenían las mismas condiciones económicas que en el ejercicio 2007, debido fundamentalmente al grave aumento del desempleo. Esta situación, unida a la subida general, aún justificada, que en ese mismo año habían experimentado los precios de los servicios complementarios, había originado que esa obligación de afrontar con una mayor contribución familiar los precios de los servicios complementarios de sus hijos e hijas, se hubiese visto aun más gravada por el hecho de la existencia de menores bonificaciones para afrontar el coste de dichos servicios.

Ante ello, las familias se habían visto abocadas en muchos casos, a desistir de que sus menores pudieran continuar disfrutando de esos servicios complementarios por no poder afrontar su coste, con los perjuicios que esa decisión suponía, sobre todo en el caso del servicio de comedor escolar, que, en la mayoría de los casos, responde a una verdadera necesidad familiar por razones de conciliación con la vida laboral.

Por ello, nos parecía una injusticia material, que no formal, que algunas familias que habían visto mermados sus ingresos por avatares de la vida, debieran hacer frente al precio público que se abonaba por la prestación de los servicios complementarios, como si siguieran disfrutando del nivel de renta que tenían dos años antes, algo que, en definitiva, suponía una quiebra del principio de capacidad económica consagrado en el artículo 31.1 de la Constitución, que tiene su traslación al ámbito autonómico en el artículo 179.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Este planteamiento justificó la obligación para esta Defensoría de demandar a la Administración la conveniencia de que la normativa reguladora del acceso a los servicios señalados, fuese lo suficientemente flexible como para contemplar las posibles variaciones experimentadas por las familias en sus rentas, y no centrarse en la situación retributiva de un momen-

to concreto que coincidiese con la renta declarada a la Administración tributaria dos años atrás, que en determinadas ocasiones no tenía relación alguna con la situación económica de la familia en la fecha de solicitud de plaza en alguno de estos servicios complementarios.

Este planteamiento únicamente cuestionaba, no el sistema establecido para la asignación de la participación en el coste, sino a la rigidez del sistema que no contemplaba la posibilidad de permitir a las familias cuyas economías se hubieran visto sustancialmente alteradas, adaptar el coste del precio público por los servicios que recibían sus hijos e hijas en los centros a su nueva realidad económica. En resumen, acomodar el coste a su capacidad económica real.

Dicho planteamiento entendimos que estaba respaldado en las afirmaciones contenidas en el último párrafo del informe remitido por la entonces Consejera de Educación, en el que textualmente se indicaba «*al ser un Acuerdo anual, el Consejo de Gobierno, en busca de una mejor conciliación familiar y laboral de las familias andaluzas, actuaría en consecuencia, si las circunstancias así lo aconsejan, para el próximo curso 2010-2011*»

En consecuencia, procedimos a formular a la Consejería de Educación la siguiente **Recomendación:**

"Que previo los estudios e informes que correspondan, se proceda a la modificación de la normativa reguladora de la cuantía de los precios públicos de los servicios complementarios prestados en los centros docentes públicos, en orden a preservar el principio de capacidad económica en el sistema de asignación de plazas de estos servicios y en la participación de los usuarios en los precios públicos de estos servicios, de tal forma que la norma permita a las familias que han visto sus economías sustancialmente alteradas, tomar en consideración esta situación en el momento de presentación de la solicitud de plaza y, además, adaptar el coste del precio público por el servicio que reciben sus hijos e hijas, y las correspondientes bonificaciones de los mismos, a la nueva realidad económica familiar".

En la respuesta recibida la Consejería de Educación afirmaba expresamente la aceptación de la Recomendación formulada, y nos indicaban que estaban analizando posibles medidas a tener en cuenta para el curso 2010-2011, de forma que pudiesen congeniar los objetivos de prestar en los centros escolares unos servicios complementarios de calidad, y adecuar la participación de las familias en el coste de los mismos, de forma coherente con su capacidad económica actualizada y real.

Posteriormente se recibió un nuevo informe que nos comunicó que, en el marco del Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas y del Acuerdo de 7 de julio de 2009, del Consejo de Gobierno, se encontraba en trámite una nueva disposición de carácter general por la que se regularían, una vez aprobada, los servicios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares y la ampliación horaria de los centros educativos. En este proyecto de Orden se recogía la posibilidad de considerar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio fiscal actual, a los efectos del cálculo de las bonificaciones que serían concedidos a las familias que así lo solicitasen en el mes de septiembre, esperando que con ello se pudiera solventar la disparidad existente entre la capacidad económica actual de la unidad familiar y la declaración económica actual familiar y la declaración de renta familiar que se estaba utilizando.

Por fortuna, la Consejería de Educación aceptó nuestro planteamiento que se plasmó en la vigente Orden de 3 de agosto de 2010 (*BOJA* n.º 18, de 12 de agosto de 2010).

En el año 2011 las quejas que se han tramitado planteaban la disconformidad de los ciudadanos con la renta computable para el acceso a las plazas del servicio de comedor escolar fundamentalmente, así como con los datos económicos para la determinación del importe o porcentaje a bonificar a las familias, no solo por considerar injustos los datos retributivos de la unidad familiar que se tomaban para realizar el cálculo de la bonificación, sino por entender los reclamantes que, ante la difícil situación económica que atravesaban, el porcentaje concedido era claramente insuficiente para poder afrontar el gasto del servicio, lo que originaría que tuvieran que prescindir de él. Por ello, pedían nuestra mediación al objeto de conseguir que la Administración educativa se planteara realizar un esfuerzo aún mayor, y les concediera el 100% de bonificación en ese servicio de comedor, tan necesario para poder conciliar la vida laboral y la familiar.

Así, los reclamantes se lamentaban de que, aunque tras la aceptación de la Recomendación realizada en el año 2010, ya no se tomase la renta correspondiente a dos anualidades anteriores a la fecha de matriculación de sus hijos o hijas para hallar la bonificación, aún así, tomando los datos económicos del año inmediatamente anterior, las circunstancias de muchas familias tampoco se correspondían, desgraciadamente, con la realidad de esas rentas, por lo que entendían que se debía compensar la pérdida de capacidad económica de las familias, producidas a posteriori a la presentación de sus declaraciones de la renta.

Esta controversia, con un gran componente social, ha sido pues el tema denunciado por la ciudadanía en el curso 2011-2012 con respecto a los servicios complementarios de comedor escolar.

Entre las quejas recibidas por estas cuestiones señalar la **queja 11/4691, queja 11/5187, queja 11/5192, queja 11/5259 y queja 11/5375**, ejemplo claro de esta problemática. Sobre la base de los anteriores argumentos, procedimos a admitir estas

quejas a trámite, en la mayor parte de los casos por razones de justicia social, dirigiéndonos a las respetivas Delegaciones Provinciales de Educación.

No obstante, cuando llegaron los informes solicitados, tuvimos que darlas por finalizadas, ya que de lo actuado no se deducía la existencia de irregularidad en la actuación de la Administración, que se había limitado a aplicar los preceptos legales para hallar las cuantías de las bonificaciones, y estas eran correctas, y tampoco se pronunciaba en ningún sentido para poder encontrar alguna una solución al problema.

2.1.3.2.3 Personal docente

En este apartado retomamos una queja que ya hicimos constar en el Informe Anual correspondiente al ejercicio de 2009, si bien ahora añadiremos lo que allí no pudimos por no contar entonces con los datos que nos eran necesarios para poder hacer una valoración adecuada de la situación.

El asunto se refería a la agilización de los trámites necesarios para evitar los excesivos y retirados retrasos que se venían produciendo en la cobertura de las bajas del personal docente en los distintos centros educativos del ámbito de gestión de la Junta de Andalucía, motivo por el que incoamos el expediente de **queja 09/5259.**

En efecto, durante el mes de octubre de 2009, habíamos podido tener conocimiento –principalmente a través de las noticias que habían aparecido en la prensa– de que por parte de la Consejería de Educación se iba a poner en marcha de manera inmediata –según habíamos podido leer– un modelo experimental de gestión de las coberturas de las bajas laborales docentes que se aplicaría en 200 de los centros educativos andaluces y en el que, según parecía, tendría una importancia extraordinaria la decisión de los Directores y Directoras de los distintos centros, ya que serían ellos los que, contando con un presupuesto propio, decidirían qué bajas son las que se cubrirían y por cuánto tiempo. Con ello se pretendía reducir a la mitad los tiempos mínimos de tramitación que hasta ahora se venían empleando, estimados en al menos 15 días.

Pues bien, aunque no podíamos dejar de mostrar nuestra satisfacción por la adopción de dicha medida, la que, quizás a medio o largo plazo podía contribuir de manera definitiva a solucionar la cuestión, lo cierto era que, siendo una medida experimental, dejaba fuera de su aplicación a la gran mayoría de los centros docentes andaluces pues, tal como podíamos leer, en principio, tan solo se iba a aplicar a 200 de los miles de centros educativos gestionados por la Administración autonómica andaluza.

Nos preocupaba enormemente la situación en la que, entonces, quedaban la inmensa mayoría de los centros docentes, que no era otra que la que veníamos describiendo y la que habían soportado hasta ahora, lo que significaba, por tanto, que el problema seguía existiendo en idénticas condiciones en las que hasta ahora se había desarrollado.

Además de ello, aumentaba nuestra preocupación –si es que cabía– el que también en estos últimos días habíamos podido conocer, no solo por las declaraciones que distintos sectores de la comunidad educativa vertían en los distintos rotativos, sino por las quejas que en auténtico aluvión estábamos recibiendo de parte de los afectados -concretamente de numerosos funcionarios interinos- que, según aseguraban, desde las respectivas Delegaciones Provinciales se les estaba informando de que el problema en ese momento era de índole presupuestaria, de manera que las bajas y vacantes que aún quedaban por cubrir no lo podrían ser en un importante número por insuficiencia de recursos presupuestarios destinados a tal fin.

Así pues, a tenor de esas informaciones –las que acatábamos con las debidas reservas– aún subsanándose el aspecto procedimental del asunto, de nada serviría si, en última instancia, el problema radicaba en la imposibilidad de retribuir a los funcionarios y funcionarias que habrían de sustituir las bajas u ocupar las vacantes.

Tras la admisión a trámite de la queja la Dirección General de Profesorado emitió un informe señalando que, si bien era cierto, como esta Institución reconocía, que era corto el período de tiempo entre el cierre de las plantillas docentes y el comienzo del curso (teniendo en cuenta, además, la existencia de procesos evaluadores en el mes de septiembre en bastantes regímenes de enseñanza), a ello había que añadir que las bolsas de interinos se conformaban una vez se había procedido a la resolución de adjudicación de destinos con carácter provisional, proceso que finalizaba en torno al día 8 de cada mes de septiembre. A pesar de ello, indicaba el informe, la Administración educativa ponía a disposición de las Delegaciones Provinciales en torno al día 10 de septiembre las referidas bolsas de interinos, al objeto de que proveyeran las bajas de que tenían conocimiento cada Delegación.

Por otra parte, explicaban, no todos los centros comunicaban con la premura necesaria los partes de baja del profesorado afectado por incapacidades transitorias, lo que podía distorsionar la cobertura de dichas bajas.

Por su parte, la Consejería de Educación, ponían en conocimiento de las Delegaciones Provinciales, para su toma en consideración, aquellas bajas previstas y grabadas en el sistema integrado de recursos humanos, para cada curso académico, por corresponder a permisos o licencias concedidos por la propia Consejería. Es más –añadían– muchas de dichas bajas, por constituir vacantes –por ejemplo,

adjudicación de comisiones de servicios, puestos específicos en servicios educativos, etc.– eran cubiertas directamente por la Administración en los procedimientos ordinarios de adjudicación de plazas con carácter provisional.

Igualmente, las distintas Delegaciones Provinciales conocían con la antelación suficiente –dado que son ellas las que reciben las propuestas, conceden las licencias y graban las incidencias– la existencia de bajas maternales, lo que aceleraba el sistema de cobertura.

Así y todo, decía el informe, dada la existencia de garantías jurídicas que amparan al personal de las bolsas de interinos, de forma que ha de quedar constancia de la notificación de la información de la oferta realizada –tal como reconocía esta Institución, decía el Informe– la Consejería pretendía establecer –con la conformidad escrita de quienes participan en las bolsas–, medios que agilicen el llamamiento, por ejemplo, mediante el uso de nuevas tecnologías, fundamentalmente, correo electrónico y sms. En tal sentido, una vez entre en vigor el Decreto por el que se ordena la función pública docente y se regula la selección del profesorado y la provisión de los puestos de trabajo docentes –lo que ha ocurrido con fecha 5 de junio de 2010–, según se señalaba, era propósito de dicho Departamento proceder a la elaboración de una Orden en que se plasmara las bases aplicables al profesorado interino, entre las que se incluirían los extremos expuestos más arriba.

A este respecto indicar que, ni en el Decreto 302/2010, de 1 de junio, por el que se ordena la función pública docente y se regula la selección del profesorado y la provisión de los puestos de trabajo docentes, ni en la Orden de 8 de septiembre de 2010, por la que se establece el procedimiento para la gestión de las sustituciones del profesorado de los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación, se había hecho inclusión o alusión expresa a dichos extremos.

Por todo lo anterior, la Consejería había puesto en marcha, con carácter experimental y para el curso 2009-2010, un plan de actuación en orden a la agilización de la cobertura de las bajas en 200 centros de Educación Infantil y Primaria y Educación Secundaria. Dicho Plan, contenido en la Instrucción 9/2009, de 17 de noviembre –de la que nos dieron traslado posteriormente mediante fotocopia– consistía en una aplicación informática ágil de comunicación de datos, que se había dado a conocer a los Directores y Directoras afectados en el mes de noviembre de 2009.

En cuanto a los criterios para la selección de los señalados 200 centros, habían sido, por una parte, geográficos, distribuyendo los mismos en las distintas provincias andaluzas en función de los datos de personal de cada una, de la distribución estadística entre Primaria y Secundaria y, en la medida de lo posible, mediante la atención a las distintas zonas geográficas de dichas provincias. Por otro lado, se habían tomado en cuenta los datos de prevalencia de bajas en los últimos tres cursos académicos y se habían elegido centros con baja, media y alta prevalencia. Por último, nos señalaban que solo se habían considerado aquellos centros con más de diez profesores o profesoras.

Así mismo, señalaban, la Consejería tenía ultimado un Plan de Actuación de las asesorías médicas de las Delegación Provinciales que serviría de instrumento válido para un mejor seguimiento de las bajas médicas, así como de mecanismo de asesoría en materia de licencias.

Por último, nos informaban de que a la fecha de emisión del Informe –29 de enero de 2010– no existía ninguna vacante sin cubrir en el ámbito de gestión de la Consejería de Educación.

Consideramos prudente en aquel momento, dejar transcurrir el tiempo que estimábamos suficiente para solicitar información acerca de los resultados de la aplicación del Plan experimental, lo que hicimos en el mes de mayo de 2010 en los términos que exponemos a continuación.

De la lectura del informe emitido en el mes de enero de 2010 decíamos a la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos se deducía que tan solo había hecho falta una aplicación informática de comunicación de datos ágil, tal como la describía en su propio informe, para que, según las noticias que habían aparecido en los últimos días en la prensa –refiriéndonos a los días inmediatamente anteriores a nuestro escrito–, con la implantación del modelo experimental se había reducido el tiempo de sustitución de 15 días que como media se venía tardando (en muchas ocasiones era el doble de ese tiempo), a entre 3 y 5 días. Al parecer, en unas pocas ocasiones –principalmente en la provincia de Sevilla– el sustituto o sustituta había tardado en llegar algo más de una semana.

No obstante, y como dicha información, como señalamos, la habíamos conocido a través de la prensa, suponiendo que esa Dirección General ya contaba con datos suficientes como para poder hacer una valoración aproximada de la validez del modelo experimental, así como las áreas susceptibles de mejora y la posibilidad de su implantación generalizada a todos los centros incluidos dentro del ámbito de gestión de la Consejería de Educación, considerábamos oportuno que se nos informara de tales extremos.

Por su parte, también le señalábamos que, si en su día nos indicaron que, a fecha de la emisión del Informe remitido –29 de enero de 2010– no existía ninguna vacante sin cubrir, a tenor de las numerosas quejas que desde el inicio del curso habíamos venido recibiendo, no parecía que esa hubiera sido la situación predominante, puesto que en todas ellas se había puesto de manifiesto la tardanza en cubrirse

las bajas surgidas, así como la no cobertura de muchas de ellas por periodos muy extensos, valiéndonos como ejemplo la **queja 09/5541**, en la que nos informaban que las bajas de dos meses sin cubrir de sendas docentes había impedido la evaluación del primer trimestre del alumnado que había sufrido dichas bajas en las correspondientes asignaturas.

Por último, señalábamos que seguíamos interesados en conocer el contenido del modelo experimental que se aplicó en la provincia de Córdoba durante el año 2005, así como cuales fueron sus conclusiones y el motivo de su no implantación generalizada, extremos a los que hacíamos referencia en nuestro escrito de fecha 9 e noviembre de 2009 sin que se nos hubiera informado al respecto.

Sin embargo, y dado que en respuesta a esta nueva solicitud de información tan solo se nos indicó que, en el ámbito de la Mesa Sectorial de Educación, se estaba en ese momento (julio de 2010) trabajando en la Orden por la que se establecería el procedimiento para la gestión de las sustituciones del profesorado de los centros públicos del ámbito de gestión de la Consejería de Educación para el curso 2010-2011, le solicitamos que, una vez aprobada la misma, nos informara de ello y de su previsión de fecha de publicación. Dicha norma fue aprobada con fecha 8 de septiembre de 2010 y publicada el 17 siguiente.

En lo esencial, y prácticamente en su integridad –lo que nos hacía pensar en los buenos resultados obtenido durante su puesta en funcionamiento en los centros que fueron elegidos–, reproducía lo que se estableció en la Instrucción 9/2009, de 17 de noviembre, por la que se estableció el Plan Experimental aplicado en el curso pasado, siendo los aspectos más destacables el de atribuir a la Dirección del centro docente la competencia para decidir qué bajas se van a cubrir con personal externo y la existencia de un presupuesto propio para dichas sustituciones, presupuesto que será ampliable durante el curso escolar vigente previa justificación de los motivos del agotamiento del inicialmente asignado.

En cuanto al aspecto puramente procedimental, la ventaja radicaba en que, una vez el Director o Directora decidiera la baja a cubrir, lo comunicaría a la Delegación Provincial competente, vía telemática, rellenando un formulario que figura en el sistema de información Séneca, teniendo el centro directivo en cuestión un plazo de 5 días lectivos desde la fecha de solicitud para proceder a la sustitución. Durante ese plazo, las personas titulares de la Dirección del centro docente deberían adoptar las medidas necesarias para la atención del servicio educativo.

Y lo cierto es que, a lo largo del último año y medio, aproximadamente, las quejas referidas a esta cuestión han sido puramente anecdóticas, habiéndose circunscrito al ámbito de algunos concretos centros docentes y, en cualquier caso, a una tardanza en procederse a la sustitución perfectamente admisible.

Consideramos, no obstante, que era prudente por nuestra parte el dar un plazo razonable para poder valorar si, tal como parecía que podría ocurrir y ha ocurrido, el nuevo procedimiento realmente suponía una solución definitiva a todos los problemas que se habían venido planteando, de modo que, por esta razón es ahora cuando, constatado el éxito de la aplicación del nuevo procedimiento, podemos felicitar con plena satisfacción a la Consejería de Educación por este importante logro.

2.1.4 Equidad en la Educación

Nuestra Constitución y la vigente legislación educativa contemplan claramente la obligación de los poderes públicos de garantizar a todos los alumnos y alumnas, sin distinción, el derecho a recibir una educación de calidad que les posibilite el pleno desarrollo de su personalidad. Una obligación que no puede entenderse cumplida por el mero hecho de garantizar la existencia de una oferta educativa suficiente y adecuada para satisfacer las necesidades en todas las zonas de escolarización. Es necesario, además, que el sistema educativo ofrezca a todos los alumnos las mismas posibilidades de formación, compensando las situaciones de desigualdad que pueden darse en el ejercicio del derecho a la educación, tanto si las mismas provienen de deficiencias educativas, como si derivan de deficiencias sociales.

Y es esta obligación de las autoridades educativas de propiciar una compensación de desigualdades en el ámbito educativo la que ha llevado al surgimiento del concepto de la solidaridad en la educación, acuñado en la Ley 9/1999, de 18 de noviembre, como instrumento para hacer real y efectivo el derecho de todos a acceder a una educación de calidad. Este concepto ha sido recogido por la vigente Ley de Educación de Andalucía con un término más amplio e integrador, la “equidad”.

En todo caso, con el término equidad en la educación se debe hacer referencia a todas aquellas actuaciones que tienen por objeto garantizar que el Derecho a la Educación constitucionalmente reconocido, sea un derecho al que realmente tengan acceso todas las personas sin distinción o diferencia alguna por razón de sus condiciones personales o sociales. Un concepto donde se engloban todas las acciones y medidas orientadas a posibilitar la confluencia y la efectividad de dos derechos fundamentales del ciudadano como son el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 14 de nuestra Constitución y el Derecho de todos a la Educación que preconiza el artículo 27.1 del mismo texto.

A continuación pasamos a detallar las principales actuaciones desarrolladas por la Institución en el ámbito que señalamos, diferenciando dos apartados: Educación especial y Educación compensatoria.

2.1.4.1 Educación especial

En el Informe correspondiente al ejercicio anterior detallamos minuciosamente el resultado de la investigación desarrolladas por la Defensoría sobre los centros específicos de educación especial en nuestra Comunidad Autónoma. Un trabajo que analiza la realidad de estos recursos educativos; se ponen de manifiesto sus carencias pero también sus virtudes, y además de todo ello, contiene unas propuestas de actuación para la Administración que permitan mejorar la calidad educativa de los niños y niñas que asisten a estos centros escolares.

En dicho trabajo ofrecimos una visión amplia y detallada de la investigación sobre estos recursos educativos, básicamente a través de la experiencia de la Institución en la tramitación de las quejas, en atención a los datos facilitados por los sujetos protagonistas en un cuestionario, y de las manifestaciones y reflexiones de las familias, los profesionales y el movimiento asociativo. Unido todo ello a las conclusiones que pudimos deducir de las visitas que el personal al servicio de esta Defensoría realizó a más del 40% de estos recursos.

Las propuestas de la intervención de la Administración que entendemos necesarias y convenientes y que, en un sentido u otro, tienen como finalidad última mejorar la calidad de la atención educativa que está recibiendo el alumnado escolarizado en los centros específicos de educación especial en Andalucía, quedaron reflejadas en un conjunto de Recomendaciones dirigidas en su momento a la Administración educativa.

Aún cuando el contenido de las señaladas Resoluciones quedó reflejado en la Memoria de 2010 (*BOPA* n.º 589, de 28 de diciembre de 2010), nos parece interesante proceder de nuevo a su reproducción a efectos de que se pueda valorar el significativo grado de la aceptación de las mismas por la Consejería de Educación. Y así, el contenido de las Recomendaciones se centraba en los siguientes aspectos:

A. *Sobre los centros específicos*.

Primera. Que por la Consejería de Educación se proceda con la mayor brevedad a la elaboración y aprobación de un Plan de reordenación, modernización y calidad de los centros específicos de educación especial en Andalucía, que marque las estrategias y los criterios de planificación de estos recursos para un aprovechamiento eficaz de los mismos, y que posibilite la mejora de la calidad educativa de su alumnado. En su fase de elaboración, este Instrumento debería contar con una amplia participación del movimiento asociativo así como de toda la comunidad educativa.

Segunda. El Plan de reordenación, modernización y calidad de los centros específicos de educación especial en Andalucía deberá analizar, valorar y regular los siguientes aspectos y estrategias:

a) Diseñando una adecuada actualización de la red de centros específicos en Andalucía con el propósito de que estos recursos puedan atender a la totalidad de la demanda de escolarización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo en las distintas provincias andaluzas, superando los déficits actuales a tenor de los cuales, según los datos proporcionados por los propios centros, un 35% de los colegios no puede dar respuesta a todas las solicitudes de escolarización.

b) Estableciendo unos criterios comunes y mínimos sobre las infraestructuras de todos los centros específicos de educación especial, con independencia de su titularidad, para su adaptación a unos estándares de calidad, superando las carencias que actualmente afectan a algunos de estos recursos.

En el caso de los centros específicos gestionados por entidades privadas, el Plan debería estudiar fórmulas de financiación para la ejecución de los proyectos de remodelación y adaptación de las infraestructuras en los términos señalados. Estas técnicas de financiación deberán contar, en todo caso, con el apoyo y colaboración de la Consejería de Educación.

c) Determinando unos nuevos criterios generales sobre el número de alumnos y alumnas en las aulas de los centros específicos (ratios) acorde con las actuales necesidades, teniendo en cuenta las demandas de servicios y, además, el nuevo perfil del alumnado.

d) Estudiando propuestas para buscar fórmulas que hagan posible que el alumnado escolarizado en los centros pueda obtener un título o certificado que acredite la finalización de las Enseñanzas de Formación Básica Obligatoria.

e) Incorporando un programa o proyecto específico para incorporar las Tecnologías de la información y comunicación a los centros específicos de educación especial en Andalucía sostenidos con fondos públicos, proporcionando los recursos materiales y personales necesarios para su puesta en funcionamiento. A tal fin el Plan deberá planificar y evaluar el uso de las TIC, para conseguir criterios óptimos para su utilización, desde las vertientes de infraestructura, dinamización, programación e implementación de experiencias.

Tercera. Que por la Consejería de Educación se proponga la aprobación de una norma reguladora de los requisitos mínimos de los centros específicos de educación especial en Andalucía que garantice la calidad de la atención que recibe el alumnado y permita la flexibilidad necesaria para adecuar su estructura a las características de estos recursos, en cumplimiento de lo establecido en la Disposición adicional segunda del Real Decreto 1537/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas escolares de régimen general, y en atención al mandato contenido en la Disposición adicional sexta del Decreto 147/2002, de 14 de mayo.

Cuarta. Que la mencionada norma reguladora de los requisitos mínimos de los centros específicos contemple un periodo de tiempo transitorio razonable para que los colegios puedan adaptar y acomodar sus instalaciones y recursos a las nuevas previsiones.

Quinta. Que por la Consejería de Educación se proponga la aprobación de un Reglamento orgánico de organización y funcionamiento de los centros específicos de educación especial de titularidad privada que contemple las peculiaridades de los mismos, y que venga a suplir el vacío legal existente tras la aprobación del Decreto 328/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las escuelas infantiles de segundo grado, de los colegios de educación primaria, de los colegios de Educación Infantil y primaria, y de los centros públicos específicos de educación especial.

Sexta. Que por parte de la Administración educativa se promueva y se fomenten una mayor divulgación y conocimiento de los centros específicos de educación especial con el objetivo de facilitar que la comunidad educativa y el resto de la sociedad conozcan estos recursos y las atenciones y los servicios que se prestan al alumnado escolarizado en los mismos.

B. *Sobre la escolarización del alumnado.*

Séptima. Que por la Consejería de Educación se sienten unas bases y principios comunes y homogéneos dirigidos a las distintas Delegaciones Provinciales acerca de los criterios de derivación del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo a los centros específicos de educación especial, de modo que se superen las significativas diferencias territoriales apreciadas en este ámbito.

Octava. Que se dicten las instrucciones oportunas a los Equipos de Orientación educativa para cumplir con los mandatos relativos a la revisión de los dictámenes de escolarización, tanto de carácter ordinario como extraordinario, contenidos en la Ley de Solidaridad en la Educación y en su normativa de desarrollo (Decreto 147/2002, de 14 de mayo).

C. *Sobre las familias.*

Novena. Que por la Administración educativa se dicten las instrucciones oportunas para que los Equipos de Orientación Educativa y la Inspección educativa informen a las familias, en el inicio de la escolarización del alumnado o cuando se plantee un cambio en la modalidad, de todos los recursos disponibles en el sistema educativo andaluz para la atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, entre los que se encuentran los centros específicos de educación especial. Esta información sobre la totalidad de los recursos debe permitir a padres y madres ejercer adecuadamente el derecho a elegir libremente el tipo de centro que desean para sus hijos e hijas, contando siempre con el necesario asesoramiento de los profesionales.

Décima. Que desde la Consejería de Educación se impulsen medidas destinadas a la formación de padres y madres en asuntos relacionados con la atención a la discapacidad, en especial potenciando la creación y puesta en funcionamiento de Escuelas de padres en los centros específicos de educación especial.

Décimo primera. Que desde la Administración educativa se desarrolle una política de información con el objetivo de estimular la participación y colaboración de las familias en el proceso educativo y en el funcionamiento de los centros específicos, tanto a nivel individual como a través de sus organizaciones representativas, potenciando en este ámbito el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

D. *Sobre el movimiento asociativo.*

Décimo segunda. Que en el proceso de elaboración del Plan de reordenación, modernización y calidad de los centros específicos de educación especial así como en la elaboración de todas aquellas normas, proyectos o medidas que se derivan de la aplicación de las Resoluciones contenidas en este Informe especial, la Administración educativa propicie y potencie la colaboración y participación del movimiento asociativo, en especial de aquellas entidades que gestionan los centros específicos de titularidad privada.

E. *Sobre los profesionales.*

Décimo tercera. Que la Consejería de Educación estudie la conveniencia y posibilidad de clasificar como especial dificultad por tratarse de difícil desempeño los puestos de trabajo del personal docente y no docente que prestan sus servicios en los centros específicos de educación especial andaluces de titularidad pública, de modo que en los correspondientes concursos de traslados a los centros específicos se valore como mérito la experiencia en el desarrollo de funciones en estos recursos.

Décimo cuarta. Que por la titularidad de los centros específicos de educación especial privados se valore la oportunidad de incluir en todos los procesos de selección de su personal un mérito destacado la experiencia en el desarrollo de funciones en centros específicos de educación especial.

Décimo quinta. Que por la Consejería de Educación se promueva una modificación del catálogo y definiciones de categorías profesionales incluidas en el próximo Convenio colectivo del personal laboral de la Junta de Andalucía en orden a definir y delimitar adecuadamente las labores y funciones que desempeñan los distintos profesionales que prestan sus servicios en los centros específicos de educación especial.

F. *Sobre medidas de coordinación con los centros ordinarios y con otras Administraciones.*

Décimo sexta. Que por la Consejería de Educación se favorezca y fomente las experiencias de escolarización combinada entre los centros ordinarios y los centros específicos de educación especial. Con esta finalidad, deberá dictar las Instrucciones oportu-

nas que establezcan y delimiten el modelo y condiciones de la modalidad de escolarización combinada, exigiendo una coordinación real y efectiva entre todos los centros sostenidos con fondos públicos que intervengan en el proceso.

Décimo séptima. Que la Consejería de Educación tome la iniciativa de propiciar y entablar medidas de coordinación con la Consejería de Salud con el objetivo de mejorar la atención sanitaria al alumnado en los centros específicos de educación especial públicos y privados. Fruto de esta colaboración institucional que, en su caso, se desarrolle ha de quedar determinada la distribución de servicios, tratamientos y prestaciones que correrá a cargo de cada una de las Administraciones.

Décimo octava. Con independencia de la recomendación anterior, y como complemento a la misma, es necesario que todas las Administraciones (sanitaria, educativa y social) sienten unas bases sólidas con las que poder afrontar de forma coordinada la búsqueda de soluciones eficaces que redunden en beneficio de los alumnos y alumnas de los centros específicos de educación especial en colaboración con las familias.

G. *Sobre los servicios complementarios.*

Décimo novena. Que por la Consejería de Educación se promueva la modificación de la normativa reguladora del servicio de aula matinal, introduciendo una especificidad para los centros específicos de educación especial en cuanto al número mínimo de alumnado para su implementación y respecto del número de profesionales que debe atender este servicio complementario.

Vigésima. Que se proceda por la Consejería de Educación a dar las instrucciones oportunas a todas las Delegación Provincial a fin de que se ponga en funcionamiento las previsiones contenidas en el Decreto 287/2009, de 30 de junio, por el que se regula la prestación gratuita del servicio de transporte escolar para el alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

Vigésimo primera. Que por la Consejería de Educación se promueva la modificación de la normativa reguladora del servicio transporte escolar introduciendo una especificidad para los centros específicos de educación especial en cuanto al número de profesionales que deben atender este servicio complementario.

Vigésimo segunda. Que por la Consejería de Educación se estudie la posibilidad de que los centros específicos de titularidad pública organicen y desarrollen actividades extraescolares durante los meses estivales, una vez finalizado el periodo escolar, con el propósito de que el alumnado pueda continuar su proceso de aprendizaje y permita a las familias la conciliación de la vida familiar y laboral. Por lo que respecta a los centros de titularidad privada deberán contar con el apoyo y la colaboración de la Administración educativa.

H. *Sobre el concierto educativo*.

Vigésimo tercera. Que por la Consejería de Educación, escuchando las opiniones de las entidades que gestionan los centros específicos, se proceda a una revisión de las partidas de los conciertos educativos vigentes con el propósito de que puedan adaptarse a las nuevas demandas, servicios y demás realidades que se deriven de la puesta en funcionamiento del Plan de reordenación, modernización y calidad de los centros específicos de educación especial en Andalucía, así como de la implementación de aquellas otras medidas que se proponen en este Informe especial.

Este Informe ha seguido, en su tramitación, los cauces formales oportunos, y tras su presentación ante el Parlamento en noviembre de 2010, y correspondiente debate ante la Comisión de Educación en abril de 2011, entendíamos que era sumamente conveniente promover su conocimiento ante el resto de la sociedad. Esta última iniciativa cristalizó en una Jornada de trabajo celebrada en la provincia de Huelva en mayo de 2011, que supuso un interesante encuentro entre la Administración, los profesionales, las familias, el movimiento asociativo y esta Institución, y en el que tuvimos la oportunidad reflexionar en común con todos ellos sobre los principales problemas y carencias detectados en el Informe, y aportar propuestas y soluciones a los mismos. También fuimos partícipes en este evento de las experiencias inclusivas e integradoras que se llevan a cabo en algunos centros específicos, y asistimos al relato de aquellas buenas prácticas que pueden resultar de suma utilidad para quienes tienen la importante misión y fortuna de trabajar por y para el alumnado con discapacidad.

Pues bien, en la Jornada señalada pudimos conocer por representantes de la Consejería de Educación que el Informe había sido objeto de una importante toma en consideración por dicho organismo habida cuenta que muchas de las propuestas habían sido asumidas por la Administración, estando en aquella fecha constituidos diversos grupos de trabajo que tenían como misión profundizar en cada uno de los aspectos tratados.

Con posterioridad fuimos partícipes –a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación– de la comparecencia del Consejero de Educación, el pasado 8 de septiembre, ante la Comisión de Educación para informar acerca del mencionado documento de los centros específicos de educación especial elaborado por la Defensoría.

En dicha comparecencia se puso de manifiesto que tras la presentación del Informe especial de la Institución al Parlamento, la Consejería inició un intenso trabajo en coordinación con los colectivos, asociaciones y técnicos de los centros específicos. Dicha labor cristalizó a finales del pasado curso académico con la aprobación de un plan de actuación para la mejora de la atención al alumnado escolari-

zado en los centros específicos de educación especial de Andalucía. Se trata de un proyecto de mejora estructural de carácter participativo que tiene el horizonte temporal 2011-2015. El plan cuenta con un amplio paquete de medidas de choque que ponen el foco en cada una, de forma precisa, de las Recomendaciones apuntadas por el propio informe del Defensor del Pueblo Andaluz.

Continuaban expresando el Consejero que dichas actuaciones se vertebran en ochos objetivos, y en cada uno de ellos hay una serie de actuaciones. En concreto los objetivos son los siguientes:

– Objetivo 1: Consolidación del papel de los centros específicos de educación especial en el marco de un sistema inclusivo. Entre otras cosas, aquí se destaca la estimulación de la participación de las familias en el propio proceso educativo de sus hijos, la puesta en funcionamiento de aulas de familias, la formación específica para el profesorado, y una oferta adecuada a las necesidades de los alumnos gravemente afectados.
– Objetivo 2: Revisión y actualización de la organización de las enseñanzas en el marco de los centros específicos de educación especial. Y para ello se destacan algunas actuaciones como llevar a cabo la actualización de la ordenación de las enseñanzas, estableciendo la distinción entre los periodos de formación básica obligatoria y la transición a la vida adulta y laboral, algo muy reclamado por las familias; la revisión y adecuación de la ordenación del periodo de formación para la vida adulta a través del desarrollo de programas de cualificación profesional específicos; la actualización del contenido de las enseñanzas a través de aplicaciones informáticas, y la creación de documentos de evaluación y certificación que permitan a los alumnos acreditar, de forma fidedigna, las enseñanzas que vayan cursando.
– Objetivo 3: Potenciación del uso de las Tecnologías de la Información en los centros como medio esencial para el desarrollo de las capacidades del alumnado.
– Objetivo 4: Establecimiento de criterios para la emisión de dictámenes de escolarización en centros específicos de educación especial, de forma que se facilite una adecuada distribución del alumnado. Entre las medidas más significativas destacan la necesidad y recomendación de establecer una normativa que establezca estos criterios de forma precisa y así facilite una homogeneización de los dictámenes evacuados por los equipos de orientación educativa; en la Recomendación número 7 del Defensor del Pueblo para que se sienten las bases y se sigan principios homogéneos –que la recoge ese objetivo–, el establecimiento de criterios significados para la determinación de la ratio en los centros específicos de educación especial que hace referencia a la Recomendación número 2 del Defensor del Pueblo; el establecimiento de criterios para la supervisión de los dictámenes de escolarización de cara a la adopción de las medidas educativas más adecuadas en cada caso.
– Objetivo 5: Elaboración de protocolos para la dotación de recursos materiales específicos de difícil generalización del alumnado de los centros específicos de educación especial, que señala el Informe de la Defensoría como la necesidad sobre el Plan de Aprovechamiento y Reordenación de los Recursos, y tiene como objetivo la creación de un protocolo unificado para la dotación de recursos materiales de difícil generalización a los centros específicos especialmente, sostenidos con fondos públicos a través de un sistema de préstamos gestionados desde las delegaciones provinciales de Educación, y la unificación de directrices en relación al destino de las cantidades ingresadas a los centros específicos de educación especial sostenidos con fondos públicos.
– Objetivo 6: Optimizar la organización interna de los centros, así como las relaciones de colaboración con otros agentes externos. Aquí se señala la necesidad de que exista una guía de orientaciones sobre la organización interna, así como para la mejora de la coordinación con otros agentes externos, recomendación u objetivo vinculado a la Recomendación número 12 del Defensor del Pueblo. Y la definición también del papel de los servicios de orientación educativa en función de esas necesidades descritas.
– Objetivo 7: Incrementar y adecuar la respuesta ofrecida al alumnado en relación con los servicios complementarios y el Plan de Apertura de Centros. Llama la atención sobre la adaptación de las normas y criterios de implantación de los servicios del plan de apertura, aula matinal, comedor, actividades extraescolares para estos centros y la necesaria optimización de la prestación del servicio de transporte y mejora. Estos objetivos responden a las Recomendaciones número 19, número 20, números 21 y 22 del Defensor del Pueblo Andaluz. Asimismo, se señala el análisis del nivel de implantación del Plan de Apertura de Centros y su equilibrio territorial hasta hacerlo universal. El análisis de la prestación también de los servicios de transportes dirigidos a este alumnado, escolarizado en dichos centros y también la consideración de los planteamientos que, en ese sentido, hacen las familias.
– Objetivo 8: Establecimiento de criterios generales de organización para la adecuación de las plantillas a las necesidades del alumnado. Se reclama la elaboración, y así lo recoge en este momento el plan que está en tramitación, la elaboración del mapa actual de profesionales en los centros específicos de educación especial. También es necesaria la determinación de los perfiles profesionales que deben, como mínimo, configurar estas plantillas de centros

específicos. Estas actuaciones se vinculan exactamente con las Recomendaciones 13 y 15 del Defensor del Pueblo, y el establecimiento de los criterios para la adecuada configuración de las plantillas considerando también los elementos vinculados con la ratio y las necesidades específicas.

En este contexto, no podemos por menos que mostrar nuestra satisfacción por la magnífica acogida del Informe y de sus conclusiones y demandas por parte de la Consejería de Educación, del mismo modo que hemos de felicitar a dicho organismo por su intención de dar celeridad a la puesta en funcionamiento de las Recomendaciones contenidas en el documento.

En cualquier caso, no cejamos en el empreño y continuamos prestando una especial atención a las aspiraciones generadas con este Informe y a los compromisos adquiridos en este ámbito por la Administración educativa. Ello nos ha llevado a iniciar una investigación de oficio (**queja 11/5839**) para realizar el seguimiento de cada una de las actuaciones que vertebran los ocho objetivos contenidos en el Plan de referencia y, en su caso, del calendario previsto para su ejecución. Del resultado de estas nuevas actuaciones daremos puntual cuenta en la próxima Memoria Anual.

Para finalizar este apartado, traemos a colación la **queja 09/135** que quedó pendiente en el Informe de 2010 de informar del resultado final de nuestras gestiones. Se trata de una reclamación formulada por los representantes de un colectivo de enfermos celíacos, para exponer la discriminación que, a su juicio, venía sufriendo el alumnado escolarizado en los centros concertados de Andalucía, ante la ausencia de una oferta de menús alternativos para personas con alergias o intolerancias.

Tras la admisión a trámite de la queja, la Administración educativa esgrimió que en los centros de titularidad pública existe una oferta específica de menús alternativos para el alumnado celiaco o que presenta cualquier tipo de alergia o intolerancia alimenticia, concluyendo que no existe en la normativa vigente de aplicación en los conciertos educativos posibilidad legal de referenciar lo que se solicita por el interesado.

Y así es. No era ninguna novedad, esa imposibilidad legal existe, pero es, precisamente, esa circunstancia la que justificaba la presentación de la queja por parte del interesado y nuestra admisión a trámite, de ahí que solicitáramos un informe complementario en el que, haciendo constar, una vez más, nuestra consideración de que la equiparación entre los colegios públicos y los privados concertados al respecto de la cuestión expuesta se desprendía de la regulación jurídica contenida en el Capítulo III, Título III de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, en concordancia con las bases consignadas en el Acuerdo suscrito por la Consejería de Educación con fecha 1 de junio de 2007, para hacer extensible a los centros concertados las becas y ayudas previstas hasta entonces únicamente a los centros de titularidad pública, con el objeto de mejorar el funcionamiento de los centros docentes sostenidos con fondos públicos de titularidad privada, nos informaran –como decíamos– de si se tenía prevista la adopción de alguna medida que contribuyera y facilitara la equiparación señalada.

Pero la nueva respuesta nada aportó a nuestra investigación y como novedad únicamente se puso de manifiesto que los colegios privados –puramente privados, y no concertados– se rigen por sus propios criterios de admisión, por lo que, coherentemente, habrán de facilitar dieta especial al alumnado que, habiéndose admitido conociéndose sus especificidades, lo necesite. Y en cuanto a la cuestión planteada con respecto a los colegios concertados, se vuelve a insistir en la inexistencia de instrumentos jurídicos para exigir este servicio “extra” a los colegios concertados donde se presta el servicio genérico de comedor.

Es cierto, tal como dice el interesado, que el alumnado afectado por la celiaquía o cualquier otro tipo de patología similar que acuden a los colegios privados concertados deberían tener acceso a menús adaptados a sus necesidades en igualdad de condiciones que el alumnado que acude a los colegios de titularidad pública, suponiendo la actual no equiparación un claro supuesto de desigualdad por razón de condición o circunstancia personal, lo que vulnera derechos fundamentales constitucionalmente protegidos y principios establecidos en la propia Ley Orgánica de Educación.

Así mismo, en este punto estimamos oportuno hacer mención, una vez más tal como ya nos hemos referido en otro apartado de este Informe, a las bases consignadas en los Acuerdos suscritos entre la Consejería de Educación y las organizaciones “Federación Española de Religiosos de la Enseñanza, Educación y Gestión” y “Federación Andaluza de Centros de Enseñanza Privada” con fecha 1 de junio de 2007, en los que se hacía constar que, siendo consciente la Administración firmante de la importancia del concurso de la enseñanza privada concertada en la mejora de la enseñanza y la educación de nuestra Comunidad Autónoma, se hacía necesario la firma de dichos acuerdos con la intención de profundizar en la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los centros docentes de titularidad privada sostenidos con fondos públicos, reconociendo de forma efectiva la singularidad de los mismos, al tiempo que se adoptaban medidas para mejorar la calidad educativa y los servicios que estos prestan a su alumnado.

Por otro lado, y si ello pudiera argumentarse como problema, no cabría aducir por parte de la Administración Educativa que esta equiparación y exigencia a los centros concertados podría suponer un coste económico adicional, puesto de que además de que, en la actualidad, los productos alimenticios sin gluten

–en el caso de los celiacos– pueden adquirirse sin costes adicionales en la mayoría de los casos y que están disponibles en prácticamente la totalidad de mayoristas y grandes superficies dedicadas a la alimentación, el coste adicional teórico tendría que ser asumido por las propias familias, ya que la prestación del servicio de comedor no es gratuita –sin perjuicio de las bonificaciones a las que se podría tener derecho–. En cualquiera de los casos, incluido el supuesto de que el menú especial fuera más caro que el normal, el acceso a ellos, asumiendo la diferencia de coste, debería ser una opción para los alumnos y alumnas que pudieran necesitarlo, y no una imposibilidad.

Por último, y si ello podría suponer, igualmente, algún tipo de problema que dificultara la obligatoriedad por parte de los colegios concertados que ofrecen servicio de comedor de facilitar menús especiales, en cuanto a su elaboración y manipulación, tanto en el caso de los productos celiacos, como en el caso de otras intolerancias alimenticias, supondría, o bien cocinarlos con los mismos métodos (por ejemplo, las pastas sin gluten se cocinan de igual manera que las que sí lo tienen), o suprimir algún alimento por otro (por ejemplo, sustituir la leche de vaca por la de soja, sustituir ciertas frutas por otras, etc.), sin que tampoco ello supusiera un coste o dificultad adicional.

Estos argumentos que exponemos encuentran su fundamente, además, en el artículo 14 (igualdad ante la Ley), apartados 1 y 9 del artículo 27 (derecho a la educación y a que los poderes públicos ayuden a los centros docentes a cumplir los requisitos que la ley establezca, respectivamente) y artículo 43 (se reconoce el derecho a la protección de la salud) de las Constitución española, así como el contenido del artículo 1 *b* de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (principio de equidad que garantice la igualdad de oportunidades y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades) y el artículo 4.1 *b* de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (equidad de la educación conforme a la Constitución española, el Estatuto para la Autonomía de Andalucía y a la Ley Orgánica de Educación).

Así las cosas, recordemos que dirigimos una **Sugerencia** a la Consejería de Educación para que realizara cuantas actuaciones fueran necesarias para que, previo los estudios y trámites procedimentales preceptivos, se proceda a incluir en la normativa reguladora de los conciertos educativos con centros docentes privados que ofrezcan el servicio de comedor el requisito de atender las especificidades del alumnado usuario que presente patología celiaca o cualquier otro tipo de alergia o intolerancia alimenticia debidamente acreditada en las mismas condiciones en las que en la actualidad se ofrece en los centros docentes de titularidad pública.

Pues bien, la respuesta de la Administración educativa, recibida en el año al que se contrae el presente documento, es que si bien no se puede proceder a la modificación de la normativa sobre conciertos educativos por ser esta una competencia del Gobierno de la Nación, la voluntad del órgano autonómico es la de incluir el contenido de nuestra Sugerencia en la normativa reguladora del procedimiento de autorización de los servicios complementarios en centros privados concertados en la que se regulan determinados aspectos de la organización de dichos centros, que en la actualidad se está elaborando.

No podíamos más que mostrar nuestra satisfacción por la aceptación de nuestras consideraciones, si bien nos surgía la duda sobre la aplicación de este criterio a los centros que ya venían prestando el servicio al haber obtenido la correspondiente autorización.

En efecto, hemos de entender que si, finalmente, se introduce la obligación de ofrecer menús alternativos para atender las especificidades del alumnado usuario del servicio de comedor que sufren patología celíaca o cualquier otro tipo de intolerancia o alergia alimenticia como requisito necesario para autorizar dicho servicio complementario, dicho requisito podrá ser solo exigido a los conciertos que se suscriban una vez entrada en vigor la correspondiente norma, surgiéndonos la duda, como decimos, de que qué ocurrirá con aquellos centros que ya están autorizados y a los que, en principio, no se les pueda realizar dicha exigencia.

Podríamos encontrarnos, por tanto, con una nueva situación discriminatoria, ya que, el alumnado de los colegios concertados que vinieron prestando el servicio de comedor, no podrá gozar de dicho “privilegio” en contraposición al alumnado que, por autorizarse el servicio de comedor a partir de la entrada en vigor de la norma, sí podrá gozar de dicho tratamiento especializado.

Finalmente se resolvieron nuestras dudas al indicar la Consejería que la normativa que, en su caso, se elabore, será a de aplicación a la totalidad de los centros concertados andaluces que presten el servicio de comedor escolar, con independencia de la fecha de autorización del servicio.

Sólo nos queda esperar a que la normativa prometida se elabore con la mayor celeridad posible habida cuenta la trascendencia del asunto que se trata.

2.1.4.2 Educación compensatoria

De entre las actuaciones más significativas realizadas por esta Defensoría durante el año 2011 en el ámbito de la Educación compensatoria, nos detendremos en comentar los problemas relacionados con el Absentismo Escolar del alumnado. Que duda cabe que estamos ante una problemática encuadrada en la Educación compensatoria por cuanto el alumnado afectado por el problema en un altísimo porcentaje se trata de alumnado con necesidades específicas aso-

ciadas a condiciones sociales desfavorecidas, y consecuentemente, que se encuentra en una situación de desventaja socio-cultural, por pertenecer a minorías étnicas (alumnado perteneciente a la comunidad gitana), o culturales (alumnado inmigrante en situación de desventaja sociocultural).

También podemos encontrarnos entre el amplio glosario de situaciones del alumnado absentista, con menores que, por razones sociales o familiares, no pueden seguir un proceso normalizado de escolarización. En este caso se encuentra muchas veces el alumnado procedente de familias dedicadas a tareas laborales de temporada o trabajadores itinerantes, que por determinadas razones no hace uso de los servicios educativos existentes de Residencias escolares o Escuelas-hogar.

Pero lo que no cabe duda es que, sea cual sea la causa origen del absentismo, lo que es innegable es que es un problema de difícil control y solución, y que viene preocupando de una forma constante a esta Institución. Por ello, en el año 2010 se inició una actuación de oficio sobre este particular, reseñada como **queja 10/3221,** cuya tramitación ha sido larga y compleja, y en la que quisimos tratar de una forma global toda la problemática del absentismo escolar en nuestra Comunidad Autónoma, después de más de una década de elaboración del Informe Especial de Absentismo que esta Defensoría presentó en el Parlamento de Andalucía.

En efecto, el absentismo escolar es un tema por el que esta Institución ha venido prestando desde hace varios años un especial interés, motivando incluso la elaboración de un arduo trabajo de investigación, que tuvo su reflejo, como decimos, en el Informe especial presentado ante el Parlamento de Andalucía en el año 1998, y cuyo ámbito de aplicación se centró en determinadas barriadas marginales de las ocho provincias andaluzas.

Transcurridos 12 años desde aquel trabajo, las quejas que continúan llegando a esta Institución vienen a poner de manifiesto las especiales dificultades existentes en el desarrollo de “Los programas de Lucha contra el Absentismo Escolar”, en particular, por lo que respecta a la colaboración interadministrativa en esta materia, y en relación con las competencias y responsabilidades que han de asumir las distintas Administraciones públicas, especialmente la Administración educativa y las Corporaciones locales.

Partiendo de esta realidad, y sobre la base de las actuaciones desarrolladas con ocasión del Informe especial traído a colación, y fundamentalmente teniendo en cuenta que continuábamos recibiendo quejas y denuncias de casos de absentismo escolar, tras cuyas investigaciones comprobábamos que la puesta en marcha de esos Programas y Planes de trabajo se habían demorado, no solo en su elaboración, sino –lo que era casi más preocupante–, en su eficaz articulación práctica, es por ello, decimos, que no podíamos dejar pasar por más tiempo la realización de la actuación de oficio referenciada como **queja 10/3221** ante la Administración.

Por ello, como primera iniciativa, se interesó a dicha Dirección General la emisión del preceptivo informe sobre la problemática tratada, solicitando a dicho Centro directivo que nos facilitase información específica sobre las siguientes cuestiones puntuales:

1. Información detallada y cuantificada sobre la situación educativa de los menores en edad escolar en los barrios más conflictivos de cada una de las provincias andaluzas.

2. Información detallada y cuantificada acerca de la incidencia del absentismo escolar entre los menores de los barrios especificados en el cuerpo de este escrito, en el apartado de cada provincia reseñada, incluyendo una evaluación acerca de las causas de dicho absentismo y sus posibles soluciones.

3. Información acerca de las medidas existentes en las zonas señaladas para la lucha contra el absentismo escolar, incluyendo copia del programa de absentismo que se esté desarrollando.

4. Información sobre la existencia de convenios de colaboración entre la Administración educativa y los respectivos Ayuntamientos, dirigidos a prevenir y controlar el absentismo escolar en la provincia de referencia, o sobre la existencia de otros convenios con entidades sin ánimo de lucro en los planes y programas de lucha contra el absentismo.

Recibido posteriormente un informe de la Dirección General de Participación e Innovación educativa, y una vez analizado detenidamente el contenido del mismo, nos vimos obligados a enviar un nuevo escrito, para realizar las siguientes consideraciones en relación a las cuestiones sobre las que específicamente se interesaba información:

En primer lugar, observábamos que dicha Administración, como cuestión previa, ya nos anticipaba que no podía ofrecernos información exacta en relación al absentismo escolar en los centros y en cada una de las zonas que se indicaban en nuestra petición, por no contar con esa segregación de datos en la aplicación informatizada para la gestión de los centros educativos.

No obstante, la Dirección General si nos participaba en su informe de una serie de medidas generales puestas en funcionamiento (planes de apertura de centros, programas de gratuidad de libros de texto, Becas 6000, Escuela TIC 2.0), así como de medidas especificas (planes de compensación educativa, profesorado de apoyo a la compensatoria, programas de acompañamiento y extensión del tiempo escolar, programa de apoyo y refuerzo en secundaria, etc.), información que nos resultaba valiosa a efectos ilustrativos para apreciar en su conjunto todos las actuaciones que se habían programado y puesto en mar-

cha en materia de Educación Compensatoria, y muchas de las cuales, que duda cabe, contribuirían a mejorar la situación de los menores residentes en zonas de especial conflictividad social, lo que redundaría igualmente en beneficio de la prevención y resolución de la problemática que analizamos sobre el absentismo escolar.

Por otra parte, en cuanto a la información requerida sobre las medidas concretas existentes en las zonas señaladas para la lucha contra el absentismo escolar, dicho organismo nos exponía una serie de medidas a nivel general, no zonal, incluidas en las directrices generales del Plan Integral para la Prevención Seguimiento y Control del Absentismo Escolar aprobado en el año 2003, incluyéndose un resumen del Protocolo de actuación general.

Por último, y en cuanto a la información requerida sobre los convenios de colaboración existentes entre la Administración educativa y los Ayuntamientos, para la prevención y control del absentismo escolar, o entre otras entidades sin ánimo de lucro, observamos que únicamente se nos daba cuenta y aportaba copia del Convenio existente con el Ayuntamiento de Huelva.

A la vista de ello, tuvimos que recordar a la referida Dirección General que esta Institución adoptó la decisión de iniciar esta actuación de oficio para poder comprobar el grado de cumplimiento de las Resoluciones formuladas en el año 1998 a la entonces Consejería de Educación y Ciencia, ya que después de 12 años transcurridos, se continuaban recibiendo quejas de cuyo contenido, y tras su tramitación, se desprendía que el nivel de aceptación de aquéllas Resoluciones no era el más óptimo.

Ante ello, fue igualmente preciso incidir en que, el hecho de dirigirnos a dicha Dirección General de Participación e Innovación Educativa, era porque consideráramos que era desde ese Centro directivo desde donde mejor podíamos conseguir una respuesta individualizada y a la vez globalmente considerada, de todas las actuaciones que se estuviesen llevando a cabo en cada una de las ocho provincias andaluzas, siendo desde ese órgano más fácil organizar y coordinar la información precisa a expedir desde los respectivos órganos territoriales provinciales.

Era evidente, y así lo entendimos, que los datos que les habían trasladado a la Dirección General no estaban completos, o cuanto menos, no eran todos los que se interesaban. Por lo tanto, nos vimos en la necesidad de volver a formular una nueva petición de informe, por cuanto los datos solicitados sobre la situación educativa de los menores en los barrios más conflictivos de cada una de las provincias andaluzas, y acerca de la incidencia del absentismo escolar entre los menores de los barrios especificados, evaluándose las causas de dicho absentismo y sus posibles soluciones, resultaban de todo punto imprescindibles dado el objeto de nuestras actuaciones en dicho expediente, que no era otro que llegar a poder emitir una resolución que nos permitiese actualizar los datos y conclusiones que en aquel Informe Especial del año 1998 se pusieron de manifiesto.

Y por cuanto, además, estimábamos que los mismos podían obtenerse por parte de la Dirección General, dado que no dudábamos que podían y debían existir, recabándose oportuna y expresamente de las respectivas Delegaciones Provinciales de Educación y/o de las Comisiones Municipales de absentismo de las zonas con mayor problemática detalladas en nuestra primera petición de informe.

Pues bien tras estos antecedentes, llegados a este punto y tras analizar detalladamente la extensa información que desde dicho Centro directivo se nos facilitó, cuya recopilación entendíamos complicada y de ahí nuestro especial agradecimiento, se realizaron las siguientes manifestaciones:

En primer lugar, nos gratificaba constatar de los datos ofrecidos por dicha Administración nuestra consideración de que, actualmente, en nuestra Comunidad Autónoma, el problema del absentismo escolar estaba en unos niveles razonablemente bajos, si bien en la etapa de Educación Secundaria Obligatoria había un incremento notable de episodios de absentismo con respecto a Educación Primaria.

Igualmente se había producido un incremento en las medidas para la lucha contra el absentismo escolar, desarrollándose, acorde con la planificación puesta en marcha en su día por la Consejería de Educación, los Programas de absentismo creados en cada una de las provincias, y las actuaciones preventivas y paliativas, protocolos y procedimientos de actuación previstos para su puesta en marcha en los centros educativos.

En suma, del análisis global de la información aportada se comprobaba una evolución positiva en términos generales en la cuestión planteada, constatándose igualmente la preocupación de la Consejería de Educación por conseguir la mayor implicación y sensibilización de todas las Administraciones competentes en erradicar el absentismo escolar existente, extendido en los últimos tiempos, además de al alumnado autóctono y de etnia gitana, al alumnado inmigrante rumano y magrebí.

Asimismo se apreciaba una correcta evolución en el seguimiento de la problemática por los organismos implicados, a través de la puesta en marcha de los procedimientos previstos en los Convenios de Cooperación adoptados, y del trabajo curso a curso de las Comisiones de Absentismo creadas con sus correspondientes Planes de trabajo.

No obstante, sentado lo anterior, debíamos centrarnos en el resultado de la información que se solicitaba a la Administración. Así, en lo relativo a conocer con datos detallados y cuantificados la situación educativa de los menores en edad escolar en los

barrios más conflictivos de cada una de las provincias andaluzas, la Administración se reafirmaba en el elevado nivel de dificultad que entrañaba elaborar una respuesta a esa cuestión planteada, por cuanto, según se nos indicaba *"resulta complicado aportar información que describa la situación educativa, dada la amplitud de ese término".*

No entendimos bien el sentido de la respuesta recibida, ya que no podíamos olvidar que estábamos abordando únicamente la problemática relativa al absentismo escolar del alumnado.

Y proseguía afirmando la Administración: *"la complejidad de esta respuesta reside en la no segregación de datos referidos a las zonas a las que se alude en la pregunta que traslada esa Oficina. No se cuenta en la Consejería de Educación con una sectorización que se ajuste a la zonificación en la que se centra la cuestión".*

Analizada esta afirmación, no pudimos por menos que sentir preocupación porque la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía desconociese las zonas o barrios socialmente más conflictivos –en el plano educativo– de cada una de las provincias andaluzas, ya que normalmente esa sectorización iba paralelamente unida a los mayores índices de absentismo escolar, o de fracaso o abandono escolar en el mejor de los casos.

También nos resultaba preocupante –trasladando a pasiva nuestra petición de información– que en cada Delegación Provincial de la Consejería de Educación no se conociese, por sectores o zonas, el dato real de los menores absentistas en relación con su zona de residencia, o al menos, en relación con la ubicación de los centros en los que estuviesen matriculados, por lo que cabía pensar que no existía un programa informático que recogiese esos datos de los menores absentistas para poder realizar un estudio comparativo de la problemática del absentismo escolar en relación con su incidencia, o no, con la conflictividad de la zona de residencia de los menores.

Por otra parte, y en lo que respecta a los datos que interesábamos a dicho Centro directivo acerca de la incidencia del absentismo escolar entre los menores de los barrios especificados en nuestro escrito de petición de informe, evaluándose las causas de dicho absentismo y sus posibles soluciones, nos llamaba poderosamente la atención que en el caso de los menores absentistas en Educación primaria de, por ejemplo, la provincia de Almería, existiera un total de 749 episodios de absentismo durante el curso 2010-2011, y solo se hubiesen derivado 2 casos a la Comisión Provincial de Absentismo, y ninguno derivado a la Fiscalía de Menores.

Este ejemplo era igualmente trasladable al resto de los datos que se nos facilitaba de cada provincia andaluza, y que, tras su análisis, no sabíamos cómo se debían interpretar: si ello era así porque todos los casos se habían resuelto y no hubo necesidad de derivarlos a la respectiva Comisión Provincial; si los que se vieron en las respectivas Comisiones no se llegaron a elevar a la Fiscalía por resolución favorable; si había ocurrido que no todos los casos tratados en las Comisiones o en Fiscalía habían quedado grabados en el Programa Séneca, y por ello esa diferencia cuantitativa entre los episodios existentes y el número de ellos derivados.

En Educación secundaria obligatoria ocurría algo similar, ya que tomando como ejemplo la provincia de Málaga, de 2.417 episodios de absentismo escolar, solo 1 caso se derivó a la Comisión Provincial y sin embargo 8 llegaron a la Fiscalía de Menores; o en Sevilla, que de 1.880 episodios, 26 se vieron en la Comisión y solo 1 se derivó a la Fiscalía; o, para finalizar, los datos de la provincia de Granada, que de 1.379 episodios de absentismo ninguno de ellos se derivó, ni a la Comisión Provincial ni a la Fiscalía de Menores.

Desconocíamos, pues, la razón de estas distribuciones numéricas, y, por lo tanto, si ante ellas había que hacer una interpretación positiva o negativa del problema del absentismo a la vista de estos datos aportados por la Administración educativa.

Precisamente en estrecha relación con los datos que se nos facilitaban de episodios que se derivaban a la Fiscalía de Menores, no podíamos dejar de hacer mención, al hecho de que ese número tan reducido de casos derivados a Fiscalía podría poner en tela de juicio –de no existir otras razones que desconocíamos–, la correcta aplicación del Protocolo Marco de colaboración entre la Consejería de Educación y el Ministerio Fiscal en la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la coordinación de actuaciones ante determinados supuestos en el ámbito escolar.

Es así que, el Punto Cuarto de dicho Protocolo Marco trata de la necesidad de concienciar a las familias de la importancia que la educación puede tener en la formación personal y en el futuro profesional de sus hijos a hijas, e igualmente se ocupa de dejar constancia de que «es preciso actuar con la mayor energía en aquellos casos en los que se detecte incumplimiento por las familias de su deber de escolarizar a los menores a su cargo durante el periodo comprendido entre los 6 y los 16 años».

Y en la Cláusula Primera, donde se establecen los objetivos de dicho Protocolo, cuales son, establecer los mecanismos de cooperación, así como canales de comunicación ágiles entre las dos partes firmantes –Consejería de Educación y Fiscalía de Menores–, para garantizar la investigación eficaz y rápida de una serie de delitos y faltas, se incluye, en el punto c), el incumplimiento por los padres, madres o representantes legales, de la obligación de escolarizar a los menores a su cargo entre los seis y los dieciséis años.

Para el cumplimiento de dichos objetivos, las partes firmantes se comprometieron a constituir grupos

de trabajo para la elaboración de Protocolos de actuación específicos relativos a cada uno de los ámbitos a que se refiere la cláusula primera antes citada. Entre ellos está, como ha quedado constancia, el problema del Absentismo Escolar.

Ante los escasos episodios derivados a la Fiscalía de Menores en todas las provincias andaluzas, no podíamos deducir que se hubiesen puesto en marcha esos mecanismos de cooperación entre la Consejería de Educación y dicha Fiscalía, ni canales de comunicación ágiles para garantizar la investigación eficaz y rápida de los casos de absentismo escolar, de ahí que ignorásemos si estaba en marcha y operativo el Protocolo de actuación específico relativo al ámbito de la problemática educativa que nos ocupa.

Por último, para finalizar nuestro análisis, se indicó a la Dirección General de Participación e Innovación Educativa que entendíamos que debían mejorarse los sistemas de recogida de datos, elaborándose un Programa informático que permitiese obtener y controlar de forma eficaz el mayor número de datos relacionados con los menores absentistas, (provincia, municipio, zona o barrio, centro escolar, curso, circunstancias personales o familiares de interés, etnia, etc.).

Y sobre todo, que se estableciese definitivamente un criterio uniforme para la calificación de un menor como "absentista" en Andalucía, y un programa-tipo de absentismo, que sirviese de modelo y referencia para los programas de absentismo a elaborar por las diferentes localidades andaluzas.

Finalmente era indispensable realizar un impulso a la lucha contra el absentismo, actualizando la relación de centros en cada provincia sectorizando por zonas en las que era necesario llevar a cabo una actuación educativa preferente, para dotar a los mismos de recursos económicos complementarios, de profesorado de apoyo, de formación para sus docentes, etc., y en definitiva poniendo en marcha nuevos planes de compensación educativa para los mismos.

En consecuencia con todo lo anteriormente expuesto, y en la confianza de que las medidas y actuaciones propuestas serían objeto de estudio y análisis por parte de la Administración educativa andaluza para su materialización en el más corto plazo posible, dimos por concluidas, por el momento, nuestras actuaciones en la actuación de oficio que comentamos.

En otro orden de cosas, dentro del ámbito de la Educación Compensatoria, no podemos dejar de comentar los problemas que genera la atención educativa del alumnado que, por razones de salud, necesita atención educativa fuera de las instituciones escolares, bien por encontrarse ingresado en un centro hospitalario, bien por encontrarse convaleciente en su domicilio por una grave enfermedad o tras una intervención quirúrgica.

El alumnado en esas circunstancias requiere atención educativa durante todo el tiempo en el que se encuentre en esa situación, y ello genera situaciones de conflictividad en la mayor parte de los casos. En unos, por no contar la Administración en ese momento con los medios personales específicos para ofrecer esa atención educativa, o en otros por disconformidad con los afectados con el tiempo que se le dedica al alumnado para la impartición de sus enseñanzas.

La **queja 11/5429,** ejemplo del problema de la atención educativa domiciliaria, ya que la misma se basa en la disconformidad de unos padres con el tiempo de impartición de las enseñanzas en el ámbito domiciliario. En efecto, los interesados se dirigían a esta Institución para exponer la reducción en la atención educativa domiciliaria de su hijo, alumno de 5.º curso de Educación Primaria de un centro escolar de un municipio de Córdoba.

El alumno padece una enfermedad crónica, y en el año 2009 le dictaminaron una minusvalía por problemas de salud, por lo que, por prescripción facultativa, no podía asistir a clase en un centro escolar. El menor había sido beneficiario desde hacia dos años de la prestación de Atención Educativa Domiciliaria, habiéndosele impartido durante el primer año 4 módulos de 2 horas en sesiones de lunes a jueves, en total, 8 horas a la semana, y durante el segundo año 2 módulos de 3 horas lunes y miércoles siendo un total de 6 horas a la semana.

En el presente curso 2011-2012 se le habían reducido las sesiones y los módulos en su día establecidos, impartiéndose actualmente tan solo dos módulos de dos horas en sesiones de miércoles y viernes, siendo un total de 4 horas a la semana.

La reducción drástica de módulos y sesiones no estaba garantizando, a juicio de sus padres, la continuidad del proceso educativo del alumno enfermo durante su convalecencia. Asimismo entendían que con esa nueva situación se producía un retroceso en su aprendizaje, siendo imposible la coordinación del trabajo de conectar al máximo al alumno en su centro escolar, porque con las escasas horas de atención educativa domiciliaria no se posibilitaba, ni mucho menos facilitaba, el acercamiento ni la evaluación educativa del alumno.

Ante esa tesitura, estimaban los reclamantes que se producía y provocaba un lamentable atraso en la promoción educativa de su hijo afectado por una grave enfermedad, pudiendo manifestarse claramente una desventaja ante el sistema educativo. En este mismo sentido alegaban haber remitido escritos a la Delegación Provincial de Educación de Córdoba, a los que no habían recibido respuesta alguna, por lo que solicitaban la mediación de esta Defensoría ante la Comisión Provincial de Atención Educativa Domiciliaria de dicho organismo, al objeto de conseguir que se reorganizase la atención educativa domiciliaria prestada al menor, en módulos horarios adaptados a las necesidades organizativas del alumno y de la familia, en concreto a

lo máximo establecido, es decir, cinco módulos de dos horas, ampliables a otras materias, organizados a lo largo de la semana.

En estos momentos nos encontramos aún a la espera de recibir el informe, por lo que daremos cuenta en próximos Informes Anuales de la resolución que finalmente se adopte en este caso.

También, y para finalizar este apartado, debemos detenernos a analizar un caso peculiar de petición de atención educativa fuera de entorno escolar, tramitado en la **queja 10/6076**, formulada por una madre que denunciaba el problema de atención educativa de su hija de 7 años de edad, afectada de Mutismo Selectivo y escolarizada en un centro público de un municipio de Jaén.

Al respecto, nos indicaba que los problemas de su hija empezaron al inicio de la escolarización en infantil, porque no hablaba ni se relacionaba con sus compañeros ni adultos del entorno escolar. En Educación Infantil de 4 años ya solicitó al E.O.E. una valoración que no concluyó hasta pasados varios meses, con unas pautas a seguir por la familia y el centro. En el nivel de Educación Infantil de 5 años, al no encontrar ninguna mejoría, se le volvió a hacer otra valoración por parte del E.O.E. de zona, tanto del diagnóstico como las pautas a seguir, que eran similares a las del curso anterior, y el diagnóstico seguía sin ser concluyente.

Terminado el ciclo de Educación Infantil y promocionar a Educación primaria, se solicitó una nueva valoración, pero el E.O.E. le indicó que era imposible volver a valorarla, y a partir de ese momento, según alegaba la interesada, comenzaron los verdaderos problemas: la niña no se relacionaba con nadie, no hablaba en ningún momento, a pesar del empeño puesto, a la hora de la evaluación los resultados fueron desastrosos, sin embargo durante todo el proceso, en los contactos mantenidos con el centro, la niña iba superando sin ningún problema los objetivos propuestos, por lo que la sorpresa se la llevaron al recibir las calificaciones.

Viendo que a pesar del esfuerzo, su hija seguía sin hablar y sin relacionarse, intentó buscar ayuda fuera del entorno escolar, poniéndose en contacto con una clínica especializada en estos casos, donde la diagnostican de mutismo selectivo.

Al comenzar el 2010-2011 nuevamente solicitó su valoración, al tener ya ese diagnóstico. Con las indicaciones del especialista, la niña había conseguido una ligera mejoría fuera del colegio, pero en el entorno escolar los problemas habían aumentado con creces porque la niña entraba forzada todas las mañanas, se quedaba las horas enteras llorando en el pasillo, no quería salir al recreo, quedándose en el pasillo y vomitaba casi a diario de la ansiedad que le provocaba la situación.

Por todo ello, esta madre solicitaba que se estudiase el caso y se emitiese de una vez un informe concluyente del problema de su hija, y se pusieran en marcha las medidas educativas adecuadas para sus necesidades. Asimismo pedía que no solo se atendiera a la alumna fuera del aula una hora al día por parte de la maestra de pedagogía terapéutica, sino que recibiese ese apoyo dentro del aula para favorecer la socialización con sus iguales. Y que este apoyo fuese durante más tiempo.

Solicitado informe a la Delegación Provincial de Educación de Jaén, por cuanto consideramos que era un caso atípico de intervención en la atención educativa de una alumna, que requería, además de su atención especializada en el centro escolar, unas actuaciones específicas fuera del entorno educativo normalizado.

Recibido el informe interesado, en el mismo se nos facilitó cumplida información en relación a la problemática que denunciaba la interesada, y al respecto, se nos especificaban todas las actuaciones se habían venido realizando desde el curso 2007-08 en que la niña inició sus estudios de Educación Infantil.

Asimismo, era interesante comprobar la intervención en el caso del equipo especializado en el área de trastornos graves de conducta en coordinación con la orientadora del centro, así como con un centro privado de Valencia donde a la alumna se le estaba ofreciendo también sesiones de terapia, y, en este sentido, las gestiones con una Asociación de Jaén especializada en el trastorno de esta alumna, para recabar información sobre el entrenamiento que se le podría ofrecer para evitar su desplazamiento hasta Valencia.

Igualmente se nos informaba por parte de la Administración educativa de la actual actitud de la madre, de gratitud y tranquilidad por todas las actuaciones que se estaban llevando a cabo con su hija, dentro y fuera del entorno escolar, que se estaban traduciendo en una respuesta positiva de la menor hacia el centro, la clase y todos los profesionales que estaban interviniendo, originando la motivación para hablar que la alumna tenía en esos momentos, algo altamente positivo dada su problemática. En efecto, según parecía, la evolución de la niña durante el presente curso escolar era muy positiva y su motivación e integración en el aula era igualmente digna de mención, y por ello, la interesada había manifestado su satisfacción con la intervención que se estaba llevando a cabo por parte de los profesionales y con la evolución de su hija.

En consecuencia, y una vez analizado el contenido del completo informe que se nos adjuntó por parte de la Delegación Provincial de Educación de Jaén, se estimó que, verdaderamente en este caso, el problema planteado se encontraba en vías de solución, y así se lo comunicamos y archivamos la queja, en la confianza de que las actuaciones que se estaban realizando con la menor hija de la interesada por los servicios competentes de la Administración, así como los

medios que se le estaban ofreciendo por los profesionales educativos y psicopedagógicos intervinientes, vinieran a suponer la mejora de la situación de esta alumna en sus condiciones cognitivo-conductuales, y sociales y personales, especialmente en el área de la estimulación del habla, habilidades sociales y autoestima.

2.1.5 Educación Infantil de 0-3 años

2.1.5.1 Planificación y organización

En este epígrafe, hemos de empezar por recordar que en el Informe correspondiente al ejercicio anterior, hacíamos alusión a la **queja 10/6199**, incoada de oficio tras las noticias que aparecieron en la prensa local sevillana, a finales del año 2010, llamando poderosamente nuestra atención el titular que pudimos leer y que decía: *"La falta de planificación de la red de guarderías deja 1.000 plazas vacantes"*.

Como venía ocurriendo año tras año, sin que el año 2010 hubiera sido una excepción, desde que en el proceso de escolarización de los niños y niñas de 0 a 3 años se procede a adjudicar provisionalmente las plazas solicitadas, en esta Institución se comienzan a recibir quejas de ciudadanos y ciudadanas que nos exponen su preocupación por el hecho de no haber podido conseguir plaza en el centro de Educación Infantil de titularidad pública o centros de convenio elegidos, con lo que se hace difícil, o imposible en algunos casos, conciliar vida familiar y laboral.

Por esta razón, no dejaba de resultarnos alarmante el que, tal como se indicaba en la noticia, una de cada dos nuevas plazas ofertadas para el curso 2010-2011 en la provincia de Sevilla, no se hubiera cubierto, resultando dicha situación aún más grave si teníamos en cuenta que, en ese momento, por parte de la red de centros de Educación Infantil solo se garantizaba un puesto escolar por cada cuatro menores de tres años.

A primera vista, la causa de dicha paradoja parecía estar en la planificación, ya que no podía explicarse de otro modo el que en determinadas zonas se presentaran enormes dificultades para obtener una plaza mientras que en otras quedaran vacantes en un número que de ubicarse correctamente podrían paliar, al menos en parte, el desfase existente entre la oferta y la demanda de estos puestos escolares.

No obstante, y dado que la noticia no contenía ni aportaba datos suficientes como para poder valorar adecuadamente lo que parecía haber sido un evidente error en el reparto "geográfico" de las nuevas plazas ofertadas, consideramos oportuno solicitar de la Delegación Provincial de Educación de Sevilla que nos facilitaran los siguientes datos:

– Número total de plazas ofertadas para el curso 2010-2011.
– Número de plazas ofertadas por zonas de escolarización en Sevilla y su provincia, señalando cuantas de ellas son de nueva creación.
– Número de plazas demandadas por zonas de escolarización en el mismo ámbito territorial señalado.
– Número de vacantes existentes en cada una de las zonas señaladas.

Así mismo, solicitamos que se nos indicaran qué criterios habían seguido para llevar a cabo la planificación para crear las nuevas plazas, tanto en relación a su número como a la zona en las que se habían ubicado, así como si se había adoptado alguna medida para corregir la, al menos en apariencia, la deficiente planificación realizada.

Finalmente, y tras varias meses de espera y reiteraciones, lo que ha prolongado la tramitación del expediente más allá de lo que hubiera sido deseable y necesario, recibimos el informe que habíamos solicitado, y lo que en primer lugar comprobamos fue que, efectivamente, de 2.567 plazas nuevas que se crearon para el curso 2010-2011, 932 de ellas se quedaron sin cubrir, es decir, más de un tercio de las mismas, y no, precisamente, porque no hubiera existido demanda, que fue de 22.062 plazas frente a las 20.050 que se ofertaron.

Evidentemente, el dato de que 2.012 niños y niñas de entre 0 y 3 años de edad se quedaban sin una plaza, no casaba con el dato de que fueran 932 las plazas que se quedaban vacantes, es decir, sin cubrir.

Sin ánimos de realizar afirmaciones rotundas, ello parecía obedecer, en principio, a que desde el organismo al que le corresponde realizar la planificación, no se había valorado adecuadamente las necesidades existentes en función de las distintas áreas geográficas, resultando que en pequeñas poblaciones con escasa demanda –según se deducía de los datos aportados–, se habían creado nuevas plazas que no fueron cubiertas, siendo el caso paradigmático de ello el de Lora de Estepa, en el que las 30 nuevas plazas ofertadas, y únicas existentes (en el año anterior no se ofertó ninguna), no se cubrió ninguna. En parecida situación se encontraban localidades como Paradas (13 nuevas plazas y 15 vacantes), Villanueva de San Juan (36 nuevas plazas y 24 vacantes), Montellano (41 nuevas plazas y 37 vacantes) o Palomares del Río (36 nuevas plazas y 30 vacantes).

En otros casos, sin embargo, a una en aparente clara necesidad de creación de nuevas plazas por existir anteriormente una elevada demanda de las mismas, y por estar todavía la tasa de ocupación muy por debajo de la demanda, no se crearon plazas nuevas, como se ponía de manifiesto en Alcalá de Guadaíra, con un porcentaje de ocupación sobre la demanda de un 54,94%; Morón de la Frontera con un porcentaje de ocupación sobre la demanda de un 67,86%; o Aguadulce con un porcentaje de ocupación sobre la demanda de un 43,14%; el más bajo de toda la provincia de Sevilla. Como decimos, a pesar de la evidencia de la necesidad de nuevas plazas, no se creó ninguna.

No obstante, hemos de reconocer que a la complicada labor de planificar el número de plazas que son necesarias crear en cualquier tipo de nivel de enseñanza, en general, en el caso de la Educación Infantil se añaden variables difíciles de controlar o prever, en particular, habiendo sido especialmente difíciles los dos últimos años.

Así, se ha de tener en cuenta, en primer lugar, que es una etapa educativa voluntaria y no gratuita, de manera que, aún contando con los datos de la población de entre 0 y 3 años de edad potencialmente demandante de este servicio socio-educativo, resulta difícil "predecir" si la intención de los progenitores es la de llevar a sus hijos e hijas a este tipo de centros o, por el contrario, optarán por otro tipo de recursos (generalmente confiar el cuidado de los menores a algún miembro de la familia extensa).

Por otro lado, y en el mismo sentido de añadir un plus de complicación a la tarea de planificación señalada, es que, teniendo en cuenta, por una parte, que uno de los criterios de baremación de las solicitudes para poder ocupar una plaza pública o concertada, respectivamente, es el de que ambos progenitores o tutores legales desarrollen una actividad laboral, y por otra, el triste y preocupante dato de familias cuyos miembros han engrosado el número de las listas de desempleados, difícilmente se puede realizar una previsión más o menos acertada de las plazas que, finalmente, van a ser demandadas.

Hemos de tener en cuenta, además, que la planificación ha de realizarse con la antelación suficiente como para que las plazas que se estiman que van a ser necesarias estén disponibles en el momento en el que comienza el proceso de escolarización –estimación que se realiza contando con unos datos concretos en un momento determinado–, por lo que si la variable a la que estamos apuntando –cifras de población activa– sufre, por circunstancias coyunturales, una brusca variación –como ha sido el caso– difícilmente las previsiones realizadas y expectativas se pueden ver cumplidas.

No obstante todo ello, es evidente que existen posibilidades de mejorar el sistema de planificación, reconociéndose en su día por parte de la propia Consejería de Educación –y precisamente como consecuencia del asunto que estamos analizando– la absoluta necesidad, por ejemplo, de proceder a configurar un mapa escolar de centros de Educación Infantil que contemple las escuelas privadas, las municipales y las de la Consejería, siendo el objetivo el detectar dónde existen necesidades de escolarización para evitar crear nuevos centros en zonas de las grandes ciudades o localidades medianas y pequeñas donde la demanda ya está cubiertas.

Por último, manifestar que en el presente curso en principio no parece que se haya producido el desfase que en su momento detectamos y que justificó la incoación del expediente de oficio tratado, de lo que hemos de deducir que por parte de la Consejería responsable se ha realizado un esfuerzo a pesar de las dificultadas señaladas, en realizar una planificación más acorde con las circunstancias, por lo que de momento no estimamos que sea necesario proseguir con nuestras actuaciones, si bien permaneceremos atentos a la evolución de la escolarización de la etapa educativa de 0 a 3 años, en genera, hasta alcanzar los índices de escolarización recomendados en su día por la Unión Europea para el horizonte 2012 que, concretamente, se cifraban en un 33% y al que, ya inminente dicha fecha, no hemos llegado.

2.1.5.2 Escolarización y admisión del alumnado

Un año más, en el epígrafe correspondiente al enunciado que precede, hemos de tratar la misma cuestión que venimos tratando en los dos últimos Informes Anuales con especial insistencia.

Concretamente, lejos de ser una cuestión que ha devenido pacífica con el tiempo, la definición e interpretación de lo que ha de ser considerado como una "familia monoparental" desde la perspectiva de ser tenida en cuenta dicha condición como criterio de valoración o baremación en el proceso de escolarización en las Escuelas de Educación Infantil y Centros de Educación Infantil de convenio, se ha convertido en una suerte de controversia que no parece tener fácil solución dado los distintos posicionamientos adoptados por parte de esta Institución y por parte de la Administración educativa.

De este modo, mientras que esta Defensoría viene manteniendo el criterio de ser necesario establecer una definición amplia e integradora de los distintos supuestos que en nuestra opinión han de ser considerados como familias monoparentales, por parte de la Administración educativa se ha mostrado una clara tendencia hacía la adopción de un criterio restrictivo, lo que, como se verá, ha tenido su traducción en las distintas normas que han establecido y desarrollado el procedimiento de escolarización en esta etapa educativa.

Pero para entender lo que señalamos, es absolutamente necesario que procedamos a realizar el análisis de la cuestión remontándonos, al menos, a 2007, siendo conscientes de que en nuestra exposición hemos de ser reiterativos, incluso reproduciendo gran parte de lo que ya hicimos constar en los Informes anuales de los ejercicios 2009 y 2010, respectivamente. Ello, no obstante, facilitará la labor de comprensión a quienes por primera vez abordan este asunto.

De este modo, hemos de comenzar por recordar que, como consecuencia de las noticias que en abril de 2010 fueron apareciendo en la prensa, así como por las consultas que en esos mismos días eran atendidas por esta Institución, referidas, en ambos casos, al desconcierto que había causado en las familias que pretendían optar entonces (para el curso 2010-2011) a una plaza en alguna de las escuelas infantiles o cen-

tros de Educación Infantil para sus hijos e hijas de 0 a 3 años las modificaciones normativas introducidas en el procedimiento de admisión y adjudicación de plazas, consideramos justificado incoar de oficio la **queja 10/2802**.

Efectivamente, tras la lectura de la Orden de 12 de marzo de 2010 –la que en ese momento regulaba el procedimiento de admisión para el Primer Ciclo de la Educación Infantil en las Escuelas infantiles de titularidad de la Junta de Andalucía y en las Escuelas infantiles y Centros de Educación Infantil de Convenio–, y concretamente su artículo 10.3, podíamos observar que, al contrario de lo que hasta ese momento se venía haciendo, la solicitud de puesto escolar sería única.

La diferencia, pues, con respecto a la regulación anterior era que mientras en los pasados procesos de escolarización a las familias se les daba la posibilidad de señalar, por orden de prioridad, hasta tres Escuelas o Centros de Educación Infantil de manera que, de no obtener plaza en la primera de las opciones señaladas en la solicitud, seguían teniendo la posibilidad de optar a la segunda o a la tercera, con la modificación introducida, de no obtenerse plaza en la única opción posible, sería la Delegación Provincial respectiva, según establecía el artículo 14.5 de la Orden señalada, la que ofertaría a aquellas solicitudes admitidas que no habían obtenido puesto escolar una plaza en los centros de su misma área de influencia, atendiendo para ello a la puntuación atribuida en la correspondiente relación definitiva de solicitudes admitidas.

En este punto era donde comenzaban a surgir las dudas acerca de cómo actuar en el caso de que no se hubiera obtenido la única plaza que se había podido solicitar.

Lo primero que se preguntaban aquellos solicitantes que se habían quedado en lista de espera, era si la “oferta” a la que se refería el artículo se haría de modo individualizado a cada familia en función de la puntuación obtenida hasta que quedaran cubiertas las plazas disponibles, o si, por el contrario, la oferta sería genérica, de manera que a cada una de las familias se le informaría de los centros educativos en los que existieran vacantes y tendrían a una de ellas para presentar una nueva solicitud.

Así mismo, y para el caso de que la oferta se hiciera de manera individualizada, también ignorábamos, entonces, a qué solicitante se le ofertaría primero la plaza en caso de igualdad de puntuación.

Por su parte, si la oferta fuera genérica y la distribución de las vacantes irregular –que era lo más probable y que a modo de ejemplo sería el caso de que existiera una plaza vacante en una escuela o centro y dos plazas vacantes en otra u otro de ellos– surgían entonces las incógnitas de qué ocurriría si dos de las familias con la misma puntuación, o incluso todas ellas, acudían en solicitud de la única vacante existente en uno de los centros, a cuál de ellos se le adjudicaría, si podía el no adjudicatario solicitar nuevamente otra de las vacantes existentes en otro de los centros con vacantes o qué ocurriría en el caso de que se volviera a producir mayor número de peticiones que plazas vacantes.

Y en cualquiera de los supuestos anteriores, la adjudicación de una plaza en la segunda parte del procedimiento, ¿suponía la renuncia a la lista de espera en el centro que se señaló en la primera solicitud, o se podía permanecer en lista de espera a pesar de haber obtenido una plaza en otro centro por si durante el curso se producía alguna vacante? Además, ¿era obligatorio concurrir a la segunda adjudicación o se podía renunciar a ella y permanecer en la misma lista de espera en la que inicialmente se quedó?

Por último, dado que en el artículo 14.6 de la mencionada Orden se establecía que en el caso de que no se hubiera adjudicado puesto escolar a las personas solicitantes, la dirección del centro educativo solicitado o la Delegación Provincial competente, a instancia de las personas interesadas, informaría a estas sobre los centros en los que hubiera puestos escolares disponibles, surgía una nueva incógnita no resuelta por la misma, ¿se estaba refiriendo a aquellos solicitantes que se habían quedado en lista de espera tras la segunda adjudicación, pudiendo estos optar a cualquiera de las plazas que hubiera vacantes fuera de la zona de influencia en la que en principio se presentó la solicitud?, y ¿se tenía algún tipo de preferencia por haber estado en lista de espera?

Numerosas, como se comprueba, eran las cuestiones que se planteaban, por lo que se nos hacía imprescindible contar con dicha información para poder orientar a los ciudadanos adecuadamente y, asimismo, resolver las quejas que se nos venían presentando.

No obstante, como hubiera sido posible el que, dada la imprecisión señalada en la redacción de determinados artículos de la Orden analizada, por parte de la Consejería se hubieran dictado las correspondientes Instrucciones que aclararan alguno de los extremos expuestos, o que a través del número de información gratuita que la misma había puesto a disposición de la ciudadanía se explicara con mayor concreción el procedimiento completo en cualquiera de sus fases, o que, por último, a través de su página web se ofreciera mayor información, en ese momento procedimos a visitar la página web y a llamar al teléfono de información gratuita 900 848 000.

Así pues, previa comprobación por nuestra parte de que tanto en el teléfono de información gratuita que se había puesto a disposición de los usuarios, como en la página web de la Consejería de Educación, la información que se ofrecía al respecto del procedimiento de escolarización que analizamos era de carácter general,

sin que pudieran aclarar ninguna de las cuestiones que se planteaban, adoptada la decisión de iniciar, de oficio, el expediente señalado, solicitamos a la Dirección General de Planificación y Centros, que nos informara acerca de si, en desarrollo de la Orden antes mencionada, se había previsto o se contaba con alguna Instrucción que viniera a establecer el procedimiento que se había de seguir tanto por parte del organismo competente, como por parte de aquellas familias que no habían sido adjudicatarias de un puesto escolar en la Escuela o centro solicitado, para el caso de no obtener plaza en la primera fase del procedimiento.

En su respuesta, el Centro directivo nos indicó que, efectivamente, para resolver las cuestiones que no habían quedado lo suficientemente desarrolladas en la norma reguladora, con fecha 9 de abril de 2010, se había procedido a dictar dos Instrucciones; una, relativa específicamente al procedimiento, y otra en el que se concretaba la documentación justificativa de los criterios de admisión. De ambas se nos daba traslado mediante fotocopia.

De su lectura, si bien con respecto a la primera de las mencionadas, en principio, no parecía surgir ninguna cuestión que pudiera ser objeto de discusión en ese momento –y hemos de señalar que tampoco con posterioridad hemos tenido necesidad de volver sobre este asunto puesto que han sido escasas, tanto en número como en entidad, las consultas o quejas que se nos han planteado desde entonces al respecto de las cuestiones procedimentales tratadas–, en cuanto a la segunda de ellas –la dedicada a desarrollar y concretar qué documentación era necesaria para acreditar el cumplimiento de los requisitos de acceso– sí aparecían dos cuestiones fundamentales que consideramos que debían ser aclaradas y que analizaremos en los dos apartados siguientes: una, la relacionada con la documentación necesaria para poder acreditar la proximidad del domicilio familiar y, la otra, relacionada con la acreditación de la condición de monoparentalidad de la familia solicitante.

I. Documentación necesaria para acreditar la proximidad del domicilio familiar.

En cuanto al primero de dichos asuntos, según podíamos leer en la Instrucción correspondiente, para la acreditación del domicilio habitual, a efectos de su valoración, se recurriría a la documentación sobre empadronamiento aportada, añadiéndose *"que cuando por nulidad matrimonial, separación, divorcio u otra causa debidamente acreditada, el padre y la madre del menor o de la menor vivan en domicilios distintos, se considerará como domicilio familiar el de la persona que tenga atribuida su custodia. En caso de custodia compartida, se considerará como domicilio familiar el de la persona con la que conviva el niño/a"*.

Dado, pues, el contenido de dicho párrafo, queríamos conocer, aparte de las enumerados expresamente, qué situaciones o supuestos cabían en la expresión *"u otra causa debidamente acreditada"*, siendo igualmente importante que se nos concretaran los medios de prueba con los que se podían acreditar *"debidamente"* dichos supuestos.

Por su parte, observábamos que de la redacción in fine del párrafo transcrito se desprendía una clara paradoja y era que, si bien se decía que, en caso de que los progenitores vivieran en domicilios distintos se consideraría domicilio familiar o habitual del menor el de la persona que tuviera atribuida su guarda y custodia –hasta ahí sin problema–, seguidamente se indicaba que, en caso de que la guarda y custodia fuera compartida se consideraría domicilio familiar el de la persona con la que conviviera el o la menor.

Al respecto, mostramos nuestra más absoluta falta de entendimiento de la expresión dado los términos en los que había sido redactada, puesto que si partíamos de la base –como no podía ni puede ser de otra manera– de que el elemento definitorio de la "guarda y custodia compartida" es la convivencia de forma habitual del menor con cualquiera de sus progenitores –es decir, que podría considerarse que tiene dos domicilios–, ¿cuál de ellos habría de considerarse como el habitual si, en principio, ambos domicilios podrían ser igualmente habituales?

En la última respuesta de la Administración, encontrándonos ya el mes de abril pasado– el Centro directivo comenzaba por informarnos –si bien ya teníamos conocimiento de ello– de la existencia y entrada en vigor (25 de febrero de 2011) de una nueva norma, el Decreto 40/2011, de 22 de febrero, por la que se regulan los criterios y procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertado para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato, y por cuya Disposición final primera quedaba modificado el Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de la Educación Infantil.

Seguidamente, pasaban a aclararnos la cuestión relacionada con la consideración del domicilio habitual, de modo que, como anteriormente hemos señalado, según se podía leer en la Instrucción de 10 de abril de 2010, para la acreditación del domicilio habitual, a efectos de su valoración, se recurriría a la documentación sobre empadronamiento aportada, añadiéndose que «cuando por nulidad matrimonial, separación, divorcio u otra causa debidamente acreditada, el padre y la madre del menor o de la menor vivan en domicilios distintos, se considerará como domicilio familiar el de la persona que tenga atribuida su custodia. En caso de custodia compartida, se considerará como domicilio familiar el de la persona con la que conviva el niño/a».

Según nos indicaban en este último informe, con la expresión *"otras causas debidamente acreditadas"*

hecha constar, habían querido referirse a aquellas *"relaciones que puedan darse cuando no necesariamente exista un vínculo de matrimonio roto por nulidad matrimonial, separación o divorcio, por no haber existido este previamente, como por ejemplo, parejas de hecho inscritas o no en el registro correspondiente, menores cuya paternidad está reconocida por ambos progenitores sin que entre ellos exista ningún tipo de relación, etc.". "Cada una de estas relaciones, que no creemos posible enumerar"* –decía textualmente el informe– *"deberá acreditarse mediante la aportación de cualquier documentación que sea esclarecedora de la situación, ya que no existe tipo de documento oficial exigible".*

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien consideramos que queda debidamente aclarada la cuestión al respecto de la determinación del domicilio habitual cuando los progenitores no viven juntos y la guarda y custodia está ejercida claramente por uno solo de los progenitores –admitiéndose, además, una amplia gama de posibilidades en cuanto a las causas y situaciones personales causantes de dichas circunstancias y la manera de acreditarlo– hemos de decir que, sin embargo, nada se arguía acerca de la determinación de ese mismo domicilio cuando la guarda y custodia es compartida, que era una de nuestras principales dudas.

Además ni en el nuevo Decreto, el 40/2011, de 22 de febrero, ni en la Orden de 8 de marzo de 2011, que lo desarrolla y por la que se regula el procedimiento de admisión para el primer siglo de Educación Infantil (y que sustituye a la de 12 de marzo de 2010 analizada en el momento de la incoación del presente expediente y en virtud de la cual se dictó la Instrucción discutida), tampoco se dice nada al respecto. Sin embargo, en la Instrucción de 31 de marzo del 2011 de la Dirección General de Planificación y Centros (dictada un día después de que se elaborara el informe que nos remitían en respuesta a nuestras consideraciones y, entendiendo, por tanto, que este era el motivo por el que no se aludió a ella en el informe) es en la que en el apartado correspondiente a la determinación de ciertos aspectos relacionados con los documentos acreditativos de la proximidad del domicilio o lugar de trabajo se dice:

«Cuando por nulidad matrimonial, separación, divorcio u otra causa debidamente acreditada, el padre y la madre del menor o de la menor vivan en domicilios distintos, se considerará como domicilio familiar el de la persona que tenga atribuida su guarda y custodia y con la que conviva el niño/a. En casos de custodia compartida, se considerará como domicilio familiar el de la persona con la que conviva el niño/a y presente la solicitud».

Pues bien, a nuestro juicio, aunque se vuelve a caer en el error de ignorar el fundamento base de la "guarda y custodia compartida" en cuanto que se ignora –y valga la redundancia– la posibilidad de que no pueda determinarse con cuál de los progenitores pasa más tiempo el niño o la niña (por ejemplo, por establecerse un marco temporal igualitario a favor de cada uno de los progenitores) y, por tanto, con cuál de ellos "convive", al menos añadiendo que se considerará como domicilio familiar el del progenitor que presente la solicitud, se acotan las posibilidades a un solo domicilio.

Aunque de esta manera parece quedar resuelta la cuestión, para evitar cualquier tipo de confusión –como la que, evidentemente no solo en nuestro caso produjo la alusión a la "convivencia" con uno de los progenitores en caso de guarda y custodia compartida– lo mejor hubiera sido que en la nueva Instrucción se hubiera eliminado la expresión "con la que conviva el niño", y tan solo, por tanto, se hubiera hecho constar que, en caso de guarda y custodia compartida, se considerará domicilio familiar el del progenitor que presente la solicitud. No obstante, para que esta aclaración surta los efectos deseados, se hace necesario el que, previa y obligatoriamente, el niño o la niña estén empadronados en el mismo domicilio que el solicitante, puesto que, siendo el único documento acreditativo de la convivencia de la unidad familiar el certificado de empadronamiento, podríamos encontrarnos con la falta de coincidencia entre el domicilio del solicitante y el del menor para el que se pide la plaza. Para evitar esto, igualmente, se podría haber hecho directamente alusión al domicilio en el que se encuentre empadronado el menor, de manera que pueda ser cualquiera de los progenitores el que presente la solicitud.

Relativa a esta cuestión, como consecuencia de la asunción a rango legal del régimen de guarda y custodia (artículo 92.5 del Código Civil) tras la entrada en vigor de la reforma operada por Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, con fecha 7 de marzo de 2006, la Fiscalía General del Estado, dictó una Instrucción (1/2006) al hilo de los problemas que –como expresamente indicaba– se venían derivando de la irrupción de este nuevo régimen de guarda en cuanto al empadronamiento de los hijos menores.

En concreto, haciendo alusión al supuesto que hemos señalado arriba de que la paridad de tiempos no permitiera establecer con claridad cuál de los domicilios –el del padre y el de la madre– es el habitual, acordaba que se habría de considerar como tal aquel que establezcan de mutuo acuerdo los progenitores, o, en su defecto, por resolución judicial.

Por ello, se ordena a los Sres. Fiscales, velar porque en los convenios reguladores, o, a falta de ellos, en las resoluciones judiciales en que se opte por la guarda y custodia compartida con tiempos de permanencia equilibrados, se determine cuál ha de enten-

derse como domicilio habitual del menor para proceder a su empadronamiento.

En definitiva, que, a nuestro juicio, se hubiera zanjado el asunto estableciendo, simplemente, que en caso de guarda y custodia compartida, se considerará como domicilio habitual o familiar del menor aquel en el que se encuentre empadronado el niño o niña.

II. Definición del concepto de "familia monoparental".

Respecto a esta cuestión hemos de recordar que ya tuvimos la ocasión de pronunciarnos ampliamente en la Recomendación que por parte de esta Institución se formuló a la Consejería de Educación con ocasión de la modificación que se iba a llevar a cabo del Decreto 53/2007, de 20 de febrero, por el que se regulaba los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados, a excepción de los universitarios, modificación que se llevó a cabo, finalmente, con la aprobación del Decreto 47/2010, de 23 de febrero.

Así, en la Resolución mencionada, indicábamos la absoluta necesidad de proceder a la elaboración de un concepto claro y uniforme de "familia monoparental" en el que se incluyeran los supuestos que, según se deducía del contenido de la Orden, en ese momento quedaban excluidos, así como determinar con qué otros documentos –además del Libro de Familia– se podía acreditar dicha condición.

Para llegar a esta conclusión, previamente habíamos realizado un minucioso análisis de los artículos 15.2 y 17.3 del Decreto 53/2007, de 20 de febrero, y 35.2 y 43 del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, (estos últimos prácticamente idénticos a los señalados en primer lugar), en los que si bien en ellos se hacía referencia a dicha condición como criterio de admisión, en ningún momento se definía qué era lo que había que entender como tal, ni qué configuración había de tener la familia en cuanto a sus miembros para poder ser calificada de esta manera.

Esta indefinición, a la vista del contenido de las quejas que habíamos venido recibiendo, estaba provocando no solo la contraposición del criterio mantenido por los respectivos interesados e interesadas y la Consejería de Educación en cuanto a atribuir efectivamente la puntuación por dicha circunstancia, sino que esa misma contraposición o disparidad de criterios se estaba produciendo en el seno de la propia Administración autonómica. De este modo, mientras que a algunos menores a los que en su día se le había atribuido la puntuación correspondiente por habérsele reconocido su pertenencia a una familia monoparental por parte de las respectivas Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social en el proceso de escolarización en los entonces denominados Centros de Atención Socioeducativa, posteriormente, siendo idéntica su situación familiar, dicha puntuación no se le había otorgado por parte de alguna de las Delegación Provinciales de la Consejería de Educación en el proceso de escolarización en el Segundo ciclo de la Educación Infantil y en las enseñanzas obligatorias por no haber sido considerado perteneciente a dicha categoría.

También la indefinición de la norma y los criterios interpretativos que se estaban aplicando, producían –y tal como veíamos, seguía produciendo– una posible vulneración del principio de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 14 de la Constitución, en este caso concreto, por razón del nacimiento, ya que pretendiéndose, en principio, beneficiar con una discriminación de carácter positivo a un tipo de familia cuya estructura –la monoparental– difiere del concepto tradicional de familia –convivencia de los progenitores con sus hijos e hijas–, se estaba dejando fuera de la cobertura de dicha norma y, por lo tanto, negando sus beneficios, a aquellos niños y niñas nacidos de parejas de hecho cuya convivencia había cesado, o a aquellos otros cuyos progenitores que, habiendo contraído matrimonio, vivían separados de hecho, aunque no de Derecho. Igualmente, podíamos añadir a estos supuestos el de aquellos niños o niñas cuyos progenitores ni siquiera habían convivido nunca juntos, pero que por haber sido reconocidos legalmente por ambos en el momento del nacimiento, ambos, igualmente, aparecían en el Libro de Familia, de manera que, aún compartiendo de manera conjunta su patria potestad, tan solo uno de ellos había asumido la guarda y custodia del menor.

Ante esta situación discriminatoria, no podíamos por más que, nuevamente, mostrar nuestra discrepancia, puesto que, tanto en el caso de los menores nacidos en el seno de uniones de hecho que habían cesado en su convivencia, como en el de aquellos cuyos progenitores siempre habían vivido separados pero estaban legalmente reconocidos por ambos aunque vivieran con uno solo de ellos, nos resultaba del todo inconcebible que, tácitamente, con el criterio interpretativo que se venía aplicando se estuviera haciendo una perversa distinción jurídica entre los "hijos matrimoniales" y "no matrimoniales".

Así mismo, y en cuanto a los menores hijos e hijas de matrimonios separados "de hecho", considerábamos que se encontraban tanto ellos, como el progenitor o progenitora con quien convivían, en idénticas condiciones que el de aquellos que anulados, viudos, divorciados o separados de derecho habían asumido en solitario la guarda y custodia de su prole, si bien era más difícil demostrar su situación.

Y enlazando con esta cuestión aparecía otra ligada íntimamente con la misma y es que el hecho de que la norma considerara cómo único documento acreditativo de la condición de monoparentalidad el Libro de Familia, no hacía más que redundar en la existencia de las situaciones discriminatorias descri-

tas, ya que aquel es un documento en el cual, según establece el artículo 36 del Decreto de 14 de noviembre de 1958, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Civil, además de hacerse constar el fallecimiento de los cónyuges, se hará constar la nulidad, divorcio o separación del matrimonio, así como cualquier hecho que afecte a la patria potestad, sin que quepa otras inscripciones que las mencionadas, dejando por tanto fuera la posibilidad de las inscripción de las parejas de hecho, inscritas o no en el correspondiente registro público, o las separaciones de hecho.

Siendo ello así, insistíamos en la absoluta necesidad de establecer un concepto claro y no discriminatorio de lo que debía entenderse por "familia monoparental", así como buscar los medios adecuados para poder acreditar fehacientemente dicha condición y evitar, en la medida de lo posible, la picaresca y el fraude a que pudiera dar lugar.

Pues bien, en respuesta a nuestro planteamiento, en el último informe remitido por el Centro directivo competente, se señala que no existe un consenso normativo en la conceptuación de familia monoparental que nos permita desde una perspectiva estrictamente jurídica afirmar sin duda cuáles son los supuestos que pueden ser calificados como tales. Así, con el asesoramiento del gabinete Jurídico de la Consejería de Educación, se ha optado por la siguiente redacción: *"se entenderá que un niño o niña pertenece a una familia con la condición de monoparental cuando su patria potestad esté ejercida por una sola persona o, cuando siendo ejercida por dos personas, exista orden de alejamiento de una de ellas con respecto a la otra, con la que convive el niño o la niña"* (Disposición final primera del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertado para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato).

Continuaba señalando la Administración que la definición estricta adoptada, que limita el concepto al ejercicio de la patria potestad por un solo progenitor, puede plantear en la práctica menos problemas de prueba, además de reducir los supuestos de fraude."

En cuanto a la primera de las afirmaciones, decir que, precisamente porque no existe en el ordenamiento jurídico español un concepto unitario de lo que es "familia monoparental" –y que debiera estar recogido en el Código Civil–, desde esta Institución se viene insistiendo reiteradamente, desde que por primera vez se introdujera este elemento en la normativa reguladora de los procesos de escolarización (Decreto 53/2007), en la necesidad de proceder a una definición clara y no discriminatoria de lo que ha de entenderse por tal, aun cuando sea a efectos educativos.

La disparidad de criterios interpretativos que se venían produciendo entre los administrados y la Administración y, como ya hemos señalado, en el seno de la propia Administración, así como aquellos supuestos que hasta ese momento quedaban excluidos y que, en nuestro criterio, ponían de manifiesto la existencia de situaciones discriminatorias que vulneraban el principio de igualdad establecido en el artículo 14 de nuestra Constitución, justificaron que, con fecha 29 de octubre de 2009 y con ocasión de la modificación que se iba a llevar a cabo del contenido del Decreto 53/2007, de 20 de febrero, se formulara a la Consejería la Recomendación, entre otras, de que se procediera a elaborar un concepto claro en el que se incluyeran los supuestos que hasta ese momento se veían excluidos.

Sin embargo, ahora vemos, con absoluta decepción, que nuestros argumentos no solo no resultaron lo suficientemente contundentes ni válidos para ser tenidos en cuenta en la redacción del Decreto 47/2010, de 23 de febrero (que modificó solo determinados aspectos del Decreto 53/2007, de 20 de febrero, referidos a la existencia de hermanos en el centro docente), sino que tampoco lo han sido en la redacción del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, en el que, tanto en el artículo 16.2, como en el apartado 5 de su Disposición Final Primera, establecen que se considerará familia monoparental cuando la patria potestad *"esté ejercida por una sola persona o, cuando siendo ejercida por dos personas, exista orden de alejamiento de una de ellas con respecto a la otra, con la que convive el niño o la niña*".

Pero nuestra decepción no viene realmente de que no se hayan tenido en cuenta nuestros criterios –que, en cualquiera de los casos, pueden ser discutidos–, sino de que el que ahora se aplica es aún más restrictivo del que se aplicaba en la normativa ahora sustituida.

De este modo, con *"la definición estricta adoptada, que limita el concepto al ejercicio de la patria potestad por un solo progenitor"* –como textualmente dice el informe de la Dirección General de Planificación y Centros– no solo se deja fuera del concepto de monoparentalidad a aquellos supuestos que anteriormente no eran contemplados y, precisamente, los que habíamos recomendado que se incluyeran en la nueva regulación –como era el caso de los hijos e hijas de parejas de hecho que habían cesado en su convivencia o cuyos progenitores nunca habían convivido juntos pero que, en ambos casos, habían sido reconocido por ambos, así como los hijos e hijas de matrimonios que se encontraran en proceso de separación o divorcio o los de separados de hecho pero no de derecho– sino que también quedan excluidos ahora la mayoría de los que sí lo estaban antes, como era el de los cónyuges anulados, separados o divorciados legalmente.

Pero nos sorprende aún más el hecho de que, en caso de patria potestad compartida, tan solo se considere familia monoparental a aquella en la que sobre el progenitor que no convive con la prole se haya dictado una orden de alejamiento con respecto al progenitor al que se ha atribuido legalmente, o ejerza de hecho, la guarda y custodia de los hijos e hijas.

Como premisa a esta cuestión, debemos de enfatizar que celebramos con sincera satisfacción el que por parte de la Consejería de Educación, en este caso, se haya dado muestra de enorme sensibilidad al tener en consideración estas circunstancias en las que los menores, directa o indirectamente (tanto cuando la orden de alejamiento está dictada en relación a ellos mismos, como cuando lo está en relación al progenitor con el que conviven, respectivamente) se ven afectados por situaciones de violencia (física o psicológica) tan perjudiciales para su desarrollo personal, considerando que, no obstante, se debe ir aún más allá.

Ahora bien, y sin que ello deba interpretarse como una crítica o desacuerdo en cuanto a considerar estas tristes circunstancias como criterio de admisión, pues nada más lejos de la realidad ni de nuestra intención, sino todo lo contrario, en nuestra consideración, una medida cautelar o pena accesoria de naturaleza estrictamente procesal penal, y siempre de carácter temporal, como lo es una orden de alejamiento (artículo 544 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) no ha de tener cabida ni repercusión alguna en la conceptuación o definición de una institución de naturaleza exclusivamente civil y que, en el caso en el que venimos analizando, tiene trascendencia en la esfera del Derecho administrativo.

Por su parte, aplicando la lógica que parece desprenderse de la actuación administrativa al querer restringir los supuestos de monoparentalidad a aquellos casos en los que la patria potestad es ejercida por uno solo de los progenitores –y como consecuencia, de hecho, también la guarda y custodia–, carece de todo sentido el que se pretenda hacer derivar de una orden de alejamiento los mismos efectos que el de la ausencia absoluta de uno de los progenitores (o porque haya muerto, o porque no haya reconocido legalmente al hijo o hija o porque por resolución judicial se haya acordado la extinción de la patria potestad, únicos casos posibles en los que en nuestro ordenamiento jurídico se ejerce la patria potestad por uno solo de los progenitores) ya que, su adopción por parte de la autoridad judicial competente en un procedimiento penal no implica la desaparición automática ni de los derechos ni de los deberes inherentes a la patria potestad de aquel progenitor sobre el que pesa la orden de alejamiento. Tanto es así que, en muchos de los casos en los que se acuerda imponer esta medida de protección para garantizar la integridad física, psicológica y/o moral de la victima, siendo esta el progenitor o la progenitora, se han de acordar otras medidas que garanticen al presunto agresor o agresora, precisamente, el que pueda continuar disfrutando de los derechos y obligaciones que se desprenden de su derecho a seguir ejerciendo la patria potestad, como es el disfrute de la compañía de sus hijos e hijas (por ejemplo, acordando la entrega de los menores en un Punto de Encuentro Familiar para poder ejercer su derechos a las visitas acordadas) o la obligación, en su caso, de seguir abonando la pensión alimenticio a la que estuviera obligado.

Tendría todo su sentido el que la existencia de una orden de alejamiento se aplicara como criterio de admisión en un centro docente, si la situación de monoparentalidad, en este caso concreto, se considerara teniendo como punto de referencia al menor, es decir, que el niño o la niña fuera la víctima del progenitor o progenitora y que la orden de alejamiento fuera acordada con respecto a los menores y, por lo tanto, el ejercicio de la patria potestad fuera suspendido, total o parcialmente, o extinguido.

No obstante, siendo realmente justos, consideramos que la circunstancia de que exista una orden de alejamiento –tanto con respecto a los hijos o hijas, como con respecto al progenitor con el que conviven–, teniendo en cuenta el riesgo que ello supone para el propio menor en su esfera personal, afectivo y emocional, así como también la negativa repercusión que estas mismas circunstancias pueden tener en el progenitor que se dedica a su cuidado efectivo, tiene entidad suficiente como para que sea considerada como un criterio de admisión individualizado, al igual que lo son, por ejemplo, el ser hijos o hijas de mujeres atendidas en centros de acogida para mujeres víctimas de la violencia de género (casos en los que con toda probabilidad se haya dictado una orden de alejamiento al progenitor agresor) o que se trate de hijos o hijas de víctimas de terrorismo (artículo 35.2 apartados *b)* y *c)*, respectivamente, del Decreto 149/2009, de 12 de mayo).

Si así se hiciera, además de desvincularse la existencia de la orden de alejamiento de la “definición” de monoparentalidad –por las razones anteriormente señaladas en relación a la naturaleza civil de la institución y su repercusión en el ámbito administrativo–, se estaría reforzando la protección efectiva de quienes estuvieran afectados por una de estas medidas de protección, que es lo que entendemos que pretende el Decreto 40/2011, de 20 de febrero, al introducirlo en su articulado.

Hemos de dar por seguro que el legislador andaluz, al introducir en su momento a la “familia monoparental” como “categoría” diferenciada de la familia tradicional o “biparental”, buscaba o pretendía beneficiar con este tipo de “discriminación positiva” (considerarlas como un criterio de admisión), a un colectivo expuesto a un

mayor riesgo de exclusión social –existiendo una amplia literatura y estudios estadísticos que así lo avalan–, por lo que, vista la evolución que ha tenido su conceptuación o definición desde que por primera vez se hiciera alusión a ella en el Decreto 53/2007, de 20 de febrero, cabría preguntarse si se sigue manteniendo la inicial voluntad protectora.

Podría suceder que, en la actualidad, las circunstancias que fueron tenidas en cuenta y que aconsejaron la inclusión de las familias monoparentales en la normativa específica educativa en aquel entonces, hayan cambiado de tal modo que aconsejen ahora la aplicación de un criterio más restrictivos, considerando, no obstante, que de ser así, dicho cambio de criterio debería justificarse. Entendemos, por otra parte, que hablar de monoparentalidad, es hablar de la inexistencia de un único modelo que pueda servir de referente y, por ello, la dificultad de llegar a una definición consensuada, por lo que, teniendo esto en cuenta, quizás a la hora de acometer esta cuestión desde una perspectiva sectorial, como es la normativa educacional, lo más práctico y prudente sería la de admitir la existencia de una pluralidad de situaciones familiares que pueden ser recogidas bajo esa denominación.

En cualquiera de los casos, esta Institución aboga por una definición o enumeración amplia e integradora que sea capaz de dar cobertura a una realidad social incuestionable y de cuya existencia no se duda, y es que la sociedad está evolucionando hacia unos "modelos familiares" muy alejados de los tradicionalmente aceptados en cuanto a considerar "familia" a aquella resultante exclusivamente del núcleo parental padres e hijos y, además, conformadas de acuerdo con una relación matrimonial.

Es la propia Administración informante la que, en relación a la acreditación del domicilio familiar a efectos de su valoración como criterio de admisión, al explicarnos –como ya hemos visto antes– qué querían decir con la expresión *"cuando por nulidad matrimonial, separación, divorcio u otra causa debidamente acreditada, el padre y la madre del menor o de la menor vivan en domicilios distintos...."*, nos dicen que, con ella, se refieren a esas otras *"relaciones que puedan darse cuando no necesariamente exista un vínculo de matrimonio roto por nulidad matrimonial, separación o divorcio, por no haber existido este previamente, como por ejemplo, parejas de hecho inscritas o no en el registro correspondiente, menores cuya paternidad está reconocida por ambos progenitores sin que entre ellos exista ningún tipo de relación, etc.".*

Además de eso añaden que *"Cada una de estas relaciones, que no creemos posible enumerar, deberá acreditarse mediante la aportación de cualquier documentación que sea esclarecedora de la situación, ya que no existe tipo de documento oficial exigible".*

Entendemos, por tanto, que si se admiten todos esos supuestos de relaciones familiares, definidas todas ellas en relación a la "guarda y custodia" ejercida, de hecho o por atribución legal, por uno solo de los progenitores (o tutor o tutora legal) a efectos de acreditar el domicilio familiar para que este pueda ser valorado como criterio de admisión, no debería haber inconveniente alguno en admitirlas en idénticos términos a efectos del reconocimiento y la acreditación de la situación de monoparentalidad.

Por su parte, de adoptarse el criterio de "definir" la monoparentalidad en relación a la "guarda y custodia" y, por lo tanto, a la convivencia de los hijos e hijas con uno solo de los progenitores, en coherencia con nuestro propio ordenamiento jurídico autonómico, nos acercaríamos a la única definición de "familia monoparental" que existe en nuestro ordenamiento jurídico autonómico y que está recogida hoy en el articulo 4 del Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos –al que nos remitimos–, conservando este idéntica redacción al anterior artículo 2 de la Ley 12/2006, de 27 de diciembre, sobre Fiscalidad complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, objeto de análisis y posterior informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación a instancias de la Dirección General de Planificación y Centros con ocasión de la entrada en vigor del Decreto 53/2007, de 20 de febrero.

De igual manera, en cuanto a la acreditación de dichas circunstancias, es también el Centro directivo el que facilita la solución al problema que suponía admitir como única prueba de la existencia de la monoparentalidad la exhibición del Libro de Familia (cuestión ya aludida y estudiada), de manera que se debería permitir la aportación de cualquier otra documentación que sea esclarecedora de la situación en los casos en los que no exista documento oficial exigible.

Por último, manifestar que, si bien es evidente que la definición estricta adoptada puede plantear en la práctica menos problemas de prueba, además de reducir los supuestos de fraude, como, igualmente, se dice en el informe, consideramos que objetivada la necesidad de dar cobertura legal a una realidad social que se considera digna de protección –como en este caso es la familia monoparental– no debe informar al legislador ni a la Administración el elemento subjetivo, más o menos posible, del "animus defraudandi" de sus destinatarios. Como ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos en numerosas ocasiones al respecto de esta cuestión, insistimos en que, por parte de la Administración, en el ejercicio de sus competencias de control e inspección, deben adoptarse todas las medidas que fueran necesarias para detectar todas aquellas prácticas irregulares o de fraude que puedan producirse y, en consecuencia, en los casos que sean susceptibles de ello, aplicar con el rigor debido las normas sancionadoras que correspondan.

Por su parte, indicar que si bien el presente expediente e informe derivan de la regulación del proceso de admisión en los Centros de Educación Infantil y Escuelas de Educación Infantil de convenio regulados en el Decreto 149/2009, de 12 de mayo, todo cuanto decimos es igualmente aplicable a los procesos de admisión regulados por el Decreto 40/2011, de 20 de febrero.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, los informes emitidos y las consideraciones realizadas, y de conformidad con lo previsto en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, esta Institución procedió a formular a la Consejería de Educación las siguientes **Sugerencias:**

Que en las futuras modificaciones legislativas que se lleven a efecto en la normativa sobre escolarización y admisión del alumnado en centros docentes públicos andaluces sostenidos con fondos públicos, se estudie la conveniencia y oportunidad de incluir en las mismas las consideraciones y reflexiones contenidas en el presente documento, y que se concretan los siguientes aspectos:

1.º Que en caso de guarda y custodia compartida de los progenitores, se considere como domicilio familiar o habitual del alumno aquel en el que este se encuentre empadronado, independientemente del domicilio del progenitor que presente la solicitud de plaza.

2.º Que se delimite un concepto claro de "familia monoparental", o, en su caso, se proceda a enumerar los supuestos que han de ser recogidos bajo esa denominación, incluyéndose en todo casos aquellos anteriormente admitidos en el Decreto 53/2007, de 20 de febrero.

3.º Que para la acreditación de la condición de familia monoparental, en aquellos casos que no exista documento oficial exigible, se admita como prueba de la monoparentalidad cualquier documento que a esos efectos sea admitido en Derecho, estableciendo para ello unos criterios claros y uniformes.

4.º Que se introduzca en los procesos escolarización como criterio de admisión individualizado el de la existencia de una orden de alejamiento tanto respecto del progenitor custodio, como respecto de los hijos e hijas menores.

Dado lo reciente de nuestra resolución, estamos a la espera de la respuesta debida. De la misma, sin lugar a dudas, daremos cuenta en el próximo Informe Anual.

2.1.6 Otras enseñanzas: Formación Profesional, Educación Permanente y Enseñanzas Artísticas

Bajo este epígrafe vamos a tratar una serie de queja que afectan a otras enseñanzas no obligatorias, como son: tanto en la Formación Profesional, como en Educación Permanente y en las Enseñanzas de Régimen Especial (Música, Danza, Arte Dramático, Artes Plásticas y Diseño e Idiomas) en general, este tipo de enseñanzas, no suelen presentar grandes problemas o, al menos, no han tenido que ser objeto de una especial atención por nuestra parte.

No obstante, sí cabría señalar que venimos comprobando cómo, aunque desde hace aproximadamente cinco años pero con especial intensidad en estos dos últimos, se ha producido un paulatino aumento de la demanda de plazas en los diferentes cursos y niveles de la Formación Profesional.

Este fenómeno, obviamente, se ha producido a nivel nacional, de tal manera que, según los datos ofrecidos por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el pasado mes de octubre de 2011, para cubrir la demanda existente y la prevista haría falta crear 200.000 nuevas plazas en los próximos cuatro años.

Evidentemente, este aumento desproporcionado ha obedecido, por una parte, a la lamentable tasa de paro juvenil, que actualmente ronda el 43%, lo que ha provocado, a su vez, que muchos de los jóvenes que han estado ocupando puestos de trabajo se hayan reincorporado a la formación para obtener una cualificación profesional que no tenían, en unos casos, o para buscar otras salidas profesionales que les facilite de nuevo la incorporación al mundo laboral, en otros.

Por otra parte, idéntico fenómeno se ha producido en el resto de personas desempleadas que, independientemente de su edad, de igual manera pretenden obtener una cualificación con la que no contaban (por ejemplo, el sector de la construcción se caracteriza por la baja cualificación de sus trabajadores) o que mejore sus perspectivas de encontrar una ocupación en sectores productivos hoy más demandados.

De este modo, un tipo de formación que hasta ahora iba dirigida y era demandada, principalmente, por jóvenes que acabada su formación obligatoria querían acceder al mercado laboral, se ha convertido en una opción para muchas otras personas en edades comprendidas entre los 21 y 35 años que venían desempeñando profesiones sin ningún tipo de título oficial o que pretenden mejorarla.

En los casos de las quejas que se nos presentan, estas vienen referidas a la imposibilidad de haber podido acceder a una plaza en los diferentes grados de la Formación Profesional y cursos a los que se pretendía acceder, y lo cierto es que no podemos considerar que ello responda a una actuación irregular por parte de las autoridades administrativas competentes. No podemos ni debemos obviar la obligatoriedad de la Administración educativa de realizar una planificación acorde con la realidad y demanda existente, tanto en número como en aquellas profesiones o cualificaciones más requeridas en el mercado laboral, pero hemos de entender que en una coyuntura económica y presupuestaria como la actual, difícilmente puede atenderse en su totalidad lo demandado.

Por otra parte, y en cuanto a otras quejas relacionadas con la Formación Profesional que se han venido recibiendo en los últimos meses en esta Defenso-

ría, distinta de las cuestiones expuestas, han sido aquellas en las que los afectados se han quejado de que el calendario establecido tanto en la convocatoria de junio, como en la de septiembre, para realizar las pruebas de acceso, ha ocasionado que muchos de los interesados e interesadas se hayan quedado sin poder optar a ninguna plaza. No obstante, en este momento, y dado que aún estamos a la espera de recibir algunos de los informes solicitados, no consideramos que podamos hacer una valoración mínimamente rigurosa de la cuestión, motivo por el que nos comprometemos a volver a este asunto en el próximo Informe Anual.

En cuanto a otras de las enseñanzas no obligatorias, aprovechamos este epígrafe para hacer constar dos Recomendaciones que hemos formulado en relación a un asunto que afectaba a la Educación Permanente y otra a las enseñanzas de Música.

En cuanto a la primera de ellas, la interesada en la **queja 10/2247** ponía en nuestro conocimiento que, según su criterio, las pruebas realizadas el día 10 de abril de 2010 para la obtención del título de la E.S.O. para personas mayores de 18 años, no habían sido unas pruebas justas ni imparciales, ya que, según relataba, días antes del examen, las pruebas de los distintos ámbitos fueron filtradas y puestas a la venta a un "módico precio", por lo que hubo aspirantes que se presentaron y, como era lógico, habían aprobado al conocer de antemano el contenido de las preguntas antes del día del examen. Estos hechos, según decía, habían sido puestos en conocimiento de la Administración competente, y aún así, no habían invalidado las pruebas, como consideraba ella que se hubiera tenido que actuar.

Admitida la queja a trámite, solicitamos información al respecto de lo expuesto a la Delegación Provincial de Educación de Sevilla, habiéndonos enviado en respuesta un informe en el que nos indican que, efectivamente, el día 12 de abril de 2010, el Presidente y la Secretaria del Tribunal competente, con sede en un Instituto de Sevilla, se personaron en el Servicio de Planificación y Escolarización de la propia Delegación Provincial para informar de la existencia de ciertos indicios de una posible filtración del CD corrector de las pruebas, una vez comprobado que las respuestas de tres exámenes del ámbito social eran idénticas al contenido de la citada guía correctora. A tal fin se aportaron copia de los tres exámenes en cuestión donde se pudo comprobar la evidencia de lo ocurrido.

Por parte del Servicio de Planificación, se solicitó al Presidente del Tribunal un informe completo de los hechos y cuanta documentación se consideró pertinente para su esclarecimiento. Como respuesta, se remitió un informe en el que detallaba la cronología de los procesos de recepción y custodia de materiales, así como de las pautas seguidas el día de la realización de las pruebas. Así mismo, se aportó copia del acta de la sesión, donde se acuerda la calificación de los tres exámenes con 0 puntos. Estos y otros documentos fueron recabados por el Servicio de Inspección para la investigación y esclarecimiento de las irregularidades detectadas.

Si bien es cierto que algunos alumnos acudieron a la Delegación Provincial para interesarse por la supuesta filtración, se indica en el informe que, en ningún momento se había presentado ninguna denuncia por la supuesta existencia de venta alguna de material de examen, sin olvidar que la sospecha no recaía sobre la prueba escrita, sino sobre la guía destinada al Tribunal para su corrección.

Desconocía la Administración, en qué momento se produjo la supuesta filtración del CD corrector, dado que este material, se condujo hasta la Delegación provincial desde la imprenta en cajas precintadas con una nota adherida en la que se relacionaba su contenido y el número del Tribunal al que iba destinada y que, de inmediato, se guardaron bajo llave en una dependencia segura de la Secretaría General hasta su entrega a los Tribunales, los cuales dejaron constancia del material recibido y de la responsabilidad de su custodia.

Así mismo –proseguía el informe– indicando, durante los procesos vinculados al desarrollo y ejecución de las pruebas libres se habían seguido escrupulosamente las directrices de la Dirección General de Formación Profesional y Educación Permanente de la Consejería de Educación y desde el Servicio de Planificación y Escolarización se cursaron instrucciones a los Tribunales con objeto de que todo se realizase de forma coordinada y eficaz; Tribunales cuya profesionalidad había sido ejemplar y, pese a desconocer por el momento el origen de las supuestas filtraciones, la Delegación provincial tenía la certeza de que en las 47 sedes de la provincia de Sevilla las pruebas se desarrollaron con total seguridad y transparencia.

En consecuencia, la Administración señalaba que, lo comprobado hasta la fecha apuntaba indicios de posibles filtraciones del CD corrector y en ningún caso de la prueba escrita, cuya trascripción había sido fácilmente identificable en exámenes concretos por la coincidencia de las respuestas de la prueba con las indicaciones de la guía correctora. Por ello, al tratarse de hechos aislados y conocidos, no parecía procedente ni aconsejable la anulación de las apruebas libres para la obtención del Título de Graduado en Educación Secundaría Obligatoria. Es precisamente en la observancia de los principios de igualdad, mérito y capacidad a los que como Administración Pública se deben, que se elaboró el material corrector con el fin de que todos los tribunales corrigieran con el mismo nivel de rigor y exigencia.

Por nuestra parte, a partir de lo informado, quisimos hacer constar nuestra opinión de que, efectivamente, y a pesar de los indicios inequívocos de la

filtración que se produjo, anulados los exámenes concretos en los que se evidenció dicha filtración y, por lo tanto, e igualmente, los efectos de la misma, no parecía aconsejable la anulación de la convocatoria en su totalidad, por cuanto ello podría suponer, en principio, irrogar mayores perjuicios que ventajas a la casi totalidad de las personas que concurrieron a las pruebas y que permanecieron totalmente ajenas a las incidencias que posteriormente se detectaron por el propio Tribunal.

No obstante, lo que sí nos parecía absolutamente necesario era que se llegara al final de la investigación para poder, si ello era posible, establecer con claridad en qué momento y de qué manera se produjo la filtración, entre otros motivos, para poder evitar que ello pudiera ocurrir en próximas convocatorias. Igualmente, se tendrían que depurar las responsabilidades que se pudieran desprender del resultado de dicha investigación.

Así pues, a la Delegación Provincial de Sevilla, le recordamos su obligación de servir con objetividad los intereses generales, debiendo respectar en su actuación los principios de buena fe y confianza legítima (artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Así mismo, en su actuación, la de regirse por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, así como por los principios de transparencia, eficiencia en su actuación y control de los resultados, imparcialidad, proximidad a la ciudadanía, responsabilidad por la gestión pública y buena administración y calidad de los servicios (artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía).

De este modo, por los motivos anteriormente expuestos y en base a los artículos mencionados, de conformidad con lo previsto en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, esta Institución procedió a formular la siguiente **Sugerencia:**

"Que por parte de ese órgano directivo se adopten las medidas oportunas en orden a proseguir con la investigación sobre cómo se produjo la filtración del contenido del CD corrector detectada por el Tribunal n.º... (Sede en el IES...) en las pruebas realizadas el día 10 de abril de 2010 para la obtención del título de la E.S.O. para personas mayores de 18 años, depurándose, en su caso, todas las responsabilidades a que dicha filtración pudiera dar lugar."

En respuesta, desde la Delegación Provincial competente se nos informó de que aceptaban nuestra resolución, de manera que se proseguía con la investigación de la filtración ocurrida hasta que se depuraran todas las responsabilidades.

Por último, mencionamos la **queja 11/784.** En esta, comparecieron ante la Institución un grupo de padres y madres de alumnos de 3.º y 4.º Curso de Enseñanzas Básicas de Violonchelo del Conservatorio Profesional de Música de Córdoba, mediante escrito en el que exponían que, a pesar de que habían puesto en conocimiento de la Delegación Provincial competente que estos alumnos en el curso escolar 2010-2011, tenían asignada solo media hora de instrumento en su horario semanal, no habían obtenido respuesta alguna, considerando que la vulneración de la normativa vigente les estaba perjudicando.

La reivindicación de los comparecientes era la de que, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Orden de 24 de junio de 2009, por el que se desarrolla el currículum de las enseñanzas elementales de música de Andalucía, los alumnos y alumnas a los que representaban –sus respectivos hijos e hijas–, debían recibir una hora de clase de instrumento, siendo perjudicial para el alumnado recibir menos tiempo del legalmente establecido teniendo en cuenta que los cursos elementales son fundamentales para la preparación de su acceso a las Enseñanzas Profesionales.

Solicitado el preceptivo informe, en respuesta a nuestra solicitud, nos enviaron un informe en el que, al margen de otras cuestiones a las que hacía referencia en cuanto al esfuerzo realizado en los últimos años por la Administración Educativa andaluza para potenciar este tipo de enseñanzas –y que no solo reconocemos sino que aplaudimos sinceramente– por lo que respectaba al asunto concreto objeto de este expediente nos indicaban que, aunque en la Orden de 24 de junio de 2009 se establece en su Anexo III un horario semanal de 1 hora para la materia de Instrumento de 2.º Ciclo, el artículo 5.1 otorga autonomía organizativa a los centros educativos para establecer el horario semanal del alumnado.

Así mismo, añadían que la Consejería de Educación entendía que lo establecido en la normativa en vigor podía ser desarrollado por el profesorado de música a través de una práctica docente integral, de forma que durante la hora de instrumento pudiera atender a más de un alumno.

En este contexto, indicamos, en primer lugar, que la cuestión objeto de debate y objeto de reclamación no era la de que las clases estuvieran siendo colectivas y por ello el alumnado no estuviera recibiendo la hora en exclusiva que les corresponde –o al menos nada se decía de ello en el escrito que los interesados enviaron a esa Delegación Provincial ni a esta Institución–, sino que, siendo las clases de Instrumento individuales, la duración de las misma era de media hora y no de una, contraviniendo lo expresamente establecido en el Anexo III de la Orden mencionada.

Así mismo, y en segundo lugar, manifestamos que, si bien la norma sí prevé que para el Ciclo 1.º las clases de Instrumentos sean colectivas, limitándose el número de alumnas o alumnos a 3 como

máximo por cada dos hora de clase, no lo hace en ningún caso para el 2.º Ciclo, por lo que no cabe "entender" –utilizando los mismos términos hechos constar en el informe administrativo– o deducir por parte de la Consejería de Educación que esa misma normativa permite al profesorado a través de una "*práctica docente integral"* que en la hora de clase pueda atender a más de un alumno. Así las cosas, por nuestra parte consideramos que lo que había de interpretarse es que si la norma pudo hacer tal previsión para el 2.º Ciclo y no lo hizo –tal como lo hizo para el Ciclo 1.º, según se señala–, es porque, precisamente, desde el punto de vista pedagógico y teniendo en cuenta la naturaleza y especificidad de la asignatura y el nivel de estudios, lo aconsejable era que dichas clases fueran individuales y tuvieran una duración de una hora.

Por último, señalamos que tampoco consideramos el que dentro de la autonomía organizativa otorgada a los Conservatorios en el artículo 5.1 antes mencionado, se encontrara la de establecer la duración de las respectivas clases, ya que, insistimos, aquella viene ya establecida en la meritada Orden, en la que se hace referencia a un dato puramente objetivo y aritmético, sin consideración alguna a otras posibles variables que puedan ser tenidas en cuenta para establecer la duración de las mismas.

Y de este modo, en congruencia con las consideraciones que acabamos de realizar formulamos a la Delegación Provincial de Educación de Córdoba la siguiente **Recomendación:**

"Que por parte de esa Delegación Provincial se dicten las instrucciones que fueran precisas para que el Conservatorio Profesional de Música de Córdoba, en particular, y todos aquellos otros cuya gestión le corresponda por razón de su competencia material y territorial, en general, adecuen sus horarios cumpliendo estrictamente con lo establecido en la Orden de 24 de junio de 2009, por la que se desarrolla el currículo de las enseñanzas elementales de música de Andalucía, y su Anexo III en cuanto a la duración de las clases y el número de alumnos y alumnas que pueden ser atendidos en cada una de ellas atendiendo a cada uno de los cursos y ciclos respectivos."

En respuesta, recibimos la aceptación a nuestra Recomendación, informándosenos de que se había dado instrucciones al Conservatorio en cuestión para que adecuara su horario a la normativa aplicable.

2.2 Enseñanzas universitarias

La temática planteada en estos expedientes de queja relativos a la enseñanza universitaria ha sido muy diversa y entre ellos podemos encontrar reflejadas prácticamente todas las cuestiones habituales en esta materia: becas y ayudas al estudio, acceso a la universidad, convalidación de estudios y adaptación a los planes de estudio correspondientes a los nuevos Grados, expedición de títulos, tasas universitarias, calificaciones académicas, instalaciones y servicios universitarios, etc.

A este respecto y partiendo de las limitaciones de espacio para la exposición de los asuntos tratados, hemos optado por seleccionar para su inclusión en el presente apartado diversos expedientes de queja que consideramos que aportan elementos más interesantes ya sea por lo novedoso del planteamiento o bien porque desvelan algún aspecto de estas enseñanzas merecedor de ser comentado.

Antes, consideramos oportuno destacar un asunto exponente de problemas ya analizados en años precedentes y que permanece aun sin ser solucionado, o al menos, eso parece deducirse de la reiteración de quejas formuladas al respecto. Se trata de las quejas relativas al nuevo sistema de acceso a la Universidad que, durante este ejercicio, han seguido formulándose con frecuencia y, particularmente, las promovidas por el alumnado de Formación Profesional que se ha visto afectado por la exigencia de una prueba de acceso (16 quejas relativas a esta cuestión).

Muchas de estas personas señalaban que, en su día, cursaron estudios de Bachillerato y se presentaron a la selectividad, si bien los resultados obtenidos no les habría permitido acceder a los estudios universitarios deseados y habrían optado por cursar Formación Profesional como otra vía de acceso. Entretanto, el cambio de la normativa ministerial impuso una prueba de acceso para estudiantes procedentes de ciclos formativos de modo que consideraban se les estaba perjudicando, al no haber establecido un plazo de ejecución normativa suficiente que tuviese en cuenta tales circunstancias.

También se han repetido las quejas de quienes, habiendo superado la prueba de acceso en convocatorias anteriores, se encontraron con la disminución del valor de los resultados obtenidos entonces por aplicación del nuevo baremo de hasta 14 puntos establecido por la normativa del Ministerio de Educación (5 quejas).

En ambos supuestos, hemos informado a las personas que promovían este tipo de quejas que se trataba de cuestiones referidas a la actuación normativa del Ministerio de Educación, cuya supervisión no correspondía a esta Institución, y, en su caso, se remitía la queja al Defensor del Pueblo, comisionado de las Cortes Generales.

2.2.1 De la reserva de plazas en residencias universitarias

Un asunto que nos ha parecido interesante destacar mediante su exposición detallada en este Informe Anual es el que dio lugar a la tramitación de la **queja 10/5828**.

La persona promotora manifestaba su disconformidad con la negativa del Servicio de Alojamiento de la Universidad de Córdoba (Vicerrectorado de Estudiantes y Cultura) a la devolución de la fianza prestada en concepto de reserva de plaza en un Colegio mayor Universitario cordobés.

Dicha fianza, por un importe de 660 €, fue hecha efectiva el día 3 de septiembre de 2010, tras habérsele adjudicado a su hijo plaza en la Facultad de Medicina de la Universidad de Córdoba y habiéndose matriculado en la misma.

Sin embargo, con posterioridad, se publicó un nuevo listado de "resultas" en el que Distrito Único de Andalucía le adjudicó plaza en la Facultad de Medicina de la Universidad de Granada, opción preferente del estudiante por motivos de mayor cercanía al domicilio familiar y por contar con un hermano cursando los mismos estudios en dicho centro. Por este motivo se habría renunciado a la plaza en el Colegio mayor Universitario.

El interesado sostenía que la renuncia a la plaza no respondía a una mera voluntariedad sino que se encontraba vinculada al propio proceso de adjudicación de plazas universitarias, máxime teniendo en cuenta que las clases estaban a punto de comenzar en el momento que efectuó su reserva.

Por otra parte, destacaba que en ningún momento se le habría comunicado que ya contase con plaza en el Colegio mayor y que el importe de la fianza coincidía con una mensualidad completa, cantidad mucho mayor que la exigida en otros Colegios mayores de otras provincias.

Admitida a trámite la queja y solicitado informe a la Universidad de Córdoba, la respuesta ofrecida desde el Servicio de Alojamiento hacía constar que la suscripción de la solicitud de plaza en el Colegio mayor Universitario suponía la aceptación en todos sus puntos del Régimen Económico, Normas de Inscripción y Condiciones de Estancia de la Residencia Universitaria. Posteriormente, la admisión del solicitante se produjo automáticamente con el ingreso bancario de la fianza.

Argumentaba el Servicio de Alojamiento que, según estas normas de funcionamiento del centro, la fianza tiene por objeto reservar la plaza solicitada, indicando su punto 6 que la fianza «no será devuelta en ningún caso si no llegara a ocuparse la plaza reservada o se interrumpiese, por cualquier motivo la estancia en el Colegio mayor, sin haber realizado el pago total del importe del curso académico».

Por las razones expuestas, se desestimó la solicitud de devolución el 18 de octubre de 2010, mediante resolución notificada al interesado con fecha 30 de octubre de 2010, indicándosele en la misma que podía interponer recurso de alzada en el plazo de un mes. Concluía el informe que, puesto que transcurrió el plazo legalmente establecido sin que interpusiere el correspondiente recurso, la resolución devino firme.

A la vista de dicha respuesta, estimábamos que la actuación desarrollada por el Servicio de Alojamiento se había ajustado a derecho al haber aplicado estrictamente las normas reguladoras del funcionamiento del Colegio mayor Universitario, aprobadas por la Universidad de Córdoba.

No obstante, el análisis de los hechos puestos de manifiesto por la queja nos llevaba a cuestionarnos la idoneidad de la regulación contenida en las normas de funcionamiento del Colegio mayor relativa a la prestación de fianza y, consecuentemente, se formuló Resolución dirigida al Rectorado de la Universidad de Córdoba.

En dicha Resolución se trasladaban, en primer lugar, las consideraciones de esta Institución con respecto al principio de justicia que debiera insertarse en las normas de funcionamiento de los Colegios mayores Universitarios, frente al criterio estricto de que no procede la devolución de fianza en caso de no ocupación efectiva de la plaza reservada.

Destacábamos que, en el supuesto objeto de queja, la renuncia a la plaza en el Colegio mayor se había producido por un hecho totalmente ajeno al propio interesado como era la resolución definitiva del proceso de adjudicación de plazas por el sistema de Distrito Único Universitario Andaluz, que le abrió la posibilidad de matricularse en otra Universidad.

Dado que el proceso de asignación de plazas por Distrito Único concluye con fecha posterior a aquélla en la que el Colegio mayor resuelve definitivamente el proceso de selección de aspirantes y exige al alumno el pago de la fianza en concepto de reserva de plaza, el interesado se vio obligado a optar entre esperar a la resolución definitiva del Distrito Único, en cuyo caso era prácticamente seguro que perdiese la plaza en el Colegio mayor, o hacer efectiva la formalización y pago de la fianza para contar con una plaza reservada, en cuyo caso se exponía a perder la cantidad desembolsada si posteriormente obtuviese plaza en otra Universidad y decidiese renunciar a la ofrecida por la Universidad de Córdoba.

Se trata de un dilema ciertamente difícil de resolver, ya que cualquiera que fuera la decisión que adoptase, el alumno asumía un riesgo evidente de resultar perjudicado por la misma.

Con un carácter más general, apreciábamos que, a buen seguro, en el mismo dilema debían encontrarse inmersas bastantes personas todos los años, ya que es habitual la situación de estudiantes que están pendientes de la resolución final del proceso de Distrito Único para decidir en que Universidad cursan finalmente sus estudios.

Por ello, nos preguntábamos si no sería conveniente modificar las normas que regulan el funcionamiento del Colegio mayor Universitario cordobés en lo que se refiere a la admisión de nuevos alumnos y alumnas, de tal forma que se incluyera la posibilidad

de acceder a una reserva condicional de plaza, pendiente de la resolución definitiva del proceso de asignación de plazas por el Sistema de Distrito Único. Incluso, elevábamos a la Universidad de Córdoba las condiciones en que pudiera establecerse la regulación de esta reserva condicional:

– La reserva se mantendría hasta un plazo prefijado de varios días a contar desde la resolución definitiva del Distrito Único, dentro del cual la persona solicitante debiera confirmar la misma, formalizando la matrícula y pagando los precios públicos pertinentes, o renunciar definitivamente a la plaza reservada. En caso de no manifestar en plazo cual es su decisión se entendería que renuncia a la reserva.
– Para cubrir la eventualidad de una renuncia, el Colegio mayor debería elaborar una lista de espera de personas a las que ofrecer dicha plaza una vez concretada la renuncia.
– Los gastos derivados de los servicios administrativos prestados a quien formalizase esta reserva de plaza se podría satisfacer mediante la estipulación de una determinada cantidad en concepto de fianza –de importe similar al coste estimado de dichos servicios– que se perdería en caso de renuncia de hecho o de derecho a la reserva.
– A fin de que no se originen otros gastos al centro en concepto de manutención o alojamiento, debería estipularse que quien opte por el sistema de reserva condicional de plaza no pueda hacer uso de estos servicios hasta tanto no formalice definitivamente su matrícula y abone los precios correspondientes.

La otra consideración recogida en la Resolución se refería a la necesaria proporcionalidad en el establecimiento de las fianzas por reserva de plaza.

En tal sentido, nos parecía excesivo el importe exigido como fianza, coincidente con una mensualidad completa correspondiente a la plaza en el Colegio mayor, especialmente atendiendo a la coyuntura de crisis económica que viene padeciendo la sociedad española.

Además, considerábamos que debiera tenerse en cuenta que el proceso de adjudicación de plazas universitarias por parte de Distrito Único Andaluz se extiende en el tiempo, motivo por el que quienes participan en este proceso reservan su plaza en el Colegio mayor para evitar perderla si finalmente no obtienen plaza en otra Universidad solicitada con preferencia.

Por estos motivos, estimábamos que debiera estudiarse la posibilidad de establecer una fianza con un importe más proporcionado y acorde a las circunstancias sociales, tendente a cubrir únicamente los gastos burocráticos y de gestión correspondientes a una reserva condicional de la plaza. Nada objetábamos a que se mantuviesen fijadas unas fianzas de importes más elevados para los casos en los que realmente se hubiese producido una ocupación efectiva de la plaza en el Colegio mayor y posteriormente se renuncie a la misma.

Finalmente, argumentábamos que el sistema propuesto no solo daba respuesta a las situaciones especiales que se derivan del proceso de adjudicación de plazas por el Sistema de Distrito Único, sino que además es más acorde con el fin último que debe perseguir un Colegio mayor universitario, cual es satisfacer las necesidades del mayor número de alumnos y alumnas posibles.

En consecuencia, formulábamos a la Universidad de Córdoba **Sugerencia** relativa a la necesidad de modificar la normativa que regula las condiciones económicas y administrativas del Colegio mayor Universitario que acogiese las consideraciones expuestas.

Dicha Resolución fue aceptada por la Universidad de Córdoba, informándonos que el Consejo de Dirección del Servicio de Alojamiento se proponía tratar en su seno la modificación de las normas que regulan el régimen económico del Colegio mayor Universitario en el sentido propuesto.

2.2.2 De la reducción de precios públicos universitarios por matrícula de honor

Otro asunto que nos ha ocupado en el último trimestre del año y que nos parece oportuno destacar, por su trascendencia general, es el de la falta de previsión relativa a la aplicación al alumnado procedente de Formación Profesional de las reducciones de precios públicos universitarios por la obtención de matrícula de honor en el curso anterior.

Una persona afectada por la situación expuesta se dirigía a esta Institución poniendo de manifiesto que la actual regulación de los precios públicos por la realización de estudios universitarios únicamente contempla dicha reducción de precios cuando la matrícula de honor se ha obtenido en la evaluación global de COU o premio de Bachillerato. Estimaba que la omisión del alumnado de ciclos formativos resultaba discriminatoria.

Admitida a trámite la queja y solicitado informe a la Dirección General de Universidades (Consejería de Economía, Innovación y Ciencia), recientemente recibíamos su respuesta.

El informe hacía referencia a la Orden de 29 de septiembre de 2010, de la Consejería de Educación, por la que se regula la evaluación, certificación, acreditación y titulación académica del alumnado que cursa enseñanzas de formación profesional inicial que forma parte del sistema educativo en la Comunidad Autónoma de Andalucía. El artículo 18 de esta Orden establece que «La matrícula de honor obtenida en un ciclo formativo de grado medio o superior podrá dar lugar a los beneficios que se determinen por las Consejerías competentes en la materia». Sin embargo, hasta ahora no se habrían establecido tales beneficios para el alumnado de Formación Profesional.

Continuaba el informe indicando que el alumnado de Bachillerato con mención de matrícula de honor

disfruta de beneficios en el precio público del primer año de matriculación en la universidad de acuerdo con la Orden del Ministerio de Hacienda de 17 de agosto de 1982, pero no así el alumnado de Formación Profesional.

Concluía que la Consejería, oído el Consejo Andaluz de Universidades, estaría dispuesta a participar con la Consejería de Educación en la regulación de esta situación específica.

A la vista de esta respuesta positiva, concluíamos nuestras actuaciones por considerar que el asunto tendría una próxima solución, sin perjuicio de quedar pendientes del resultado de las actuaciones que desarrollen las Administraciones implicadas para dar respuesta a la legítima pretensión de que los beneficios por matrícula de honor alcancen al alumnado de Formación Profesional.

2.2.3 DE LAS CONSECUENCIAS IRREPARABLES DERIVADAS DE LA DECISIÓN DE NO ADMITIR LA REALIZACIÓN DE LA PRUEBA DE ACCESO A LA UNIVERSIDAD

Por último, hemos estimado necesario recoger en el resumen de las actuaciones desarrolladas durante el ejercicio 2011 la **queja 11/3341**, con la idea de poner de manifiesto como el excesivo rigor en la aplicación de las normas puede llevar a situaciones que causen un perjuicio de irreparables consecuencias.

La queja venía referida a la decisión de expulsar a una alumna de Bachillerato durante la realización de la prueba de acceso a la universidad, tomada por un representante de la Universidad de Granada.

El problema, al parecer, provenía de un error por parte del centro educativo en el que había cursado sus estudios de Bachillerato al cumplimentar informáticamente los datos académicos de la alumna para su inscripción en las pruebas de selectividad. Aunque todas las notas de la alumna figuraban aprobadas, y debiera haber salido automáticamente SI (promociona), aparecía un NO.

Esta circunstancia solo fue detectada en el momento de dar comienzo la prueba de acceso a la universidad, momento en el cual se le impidió el acceso a la alumna por no estar incluida entre las autorizadas a realizar la prueba. Al tener conocimiento de lo que estaba aconteciendo se personó en la Universidad la Dirección del centro educativo, reconociendo su responsabilidad en el error cometido y rogando que se admitiera a la alumna, por no tener culpa alguna del citado error.

Inicialmente la alumna fue autorizada por el Presidente del Tribunal a realizar la prueba, asignándole para ello los códigos informáticos necesarios y dejando para un momento posterior la solución del problema administrativo.

No obstante, antes de poder concluir la prueba, un representante de la Universidad de Granada ordenó su expulsión del aula delante de todos sus compañeros y sin tomar en consideración lo anteriormente autorizado.

La alumna quedó en una situación de gran ansiedad y confusión por lo ocurrido y profundamente desolada ya que, según indicaba, aspiraba a cursar Psicología pero, tras la negativa a su participación en la primera fase del proceso de preinscripción universitaria, se temía que para septiembre ya no quedarían plazas. Además, ya no tendría posibilidades de cursar dichos estudios en años siguientes, porque era el último año en que se podría entrar por humanidades, opción que ella había desarrollado.

Ante la situación creada la interesada y conociendo que existía la posibilidad de presentarse pocos días después a la denominada “prueba de incidencias”, decidió presentar por vía urgente un recurso al Sr. Rector de la Universidad e Granada, a la vez que interesaba el amparo de esta Institución.

En el escrito dirigido a esta Institución la interesada manifestaba que se había vulnerado el principio de igualdad en la aplicación de las normas, ya que estos problemas de tramitación se vendrían solucionando en todas las universidades andaluzas año tras año, así como el principio de confianza legítima, porque el propio Presidente del tribunal había autorizado su participación y porque hasta entonces nunca se habría dado un tratamiento tan desproporcionado a estos casos, *“máxime tratándose de problemas burocráticos tan fáciles de solucionar para la Administración y tan devastadores para la vida de las personas”*.

Nos impresionaron especialmente estas palabras de la interesada, dirigidas en su reclamación presentada ante el Sr. Rector de la Universidad de Granada:

“*9. Que no me puedo creer lo que me está pasando y que me encuentro anímicamente destrozada, al borde de la desesperación, en un momento tan importante de mi vida, por un error que se podía haber arreglado con un mínimo de sensibilidad y con poquísimo esfuerzo por parte de la Administración. Me da hasta vergüenza volver al aula, por haber sido expulsada del examen, quedando unos minutos para terminar la prueba, delante de todos mis compañeros.”*

10. Que de qué sirve nada de las cosas tan importantes que hace la universidad de Granada si ante una grandísima injusticia como la que estoy sufriendo es tan despiadada con alguien tan débil como yo e incapaz de mostrar una mínima solidaridad.”

Esta Institución considera que la realización por la alumna de la prueba de acceso en ningún caso impedía a la Universidad negar posteriormente su validez académica y administrativa, si se acreditase que la misma no poseía los requisitos necesarios para ello o resultaba en alguna medida responsable de la falta de cumplimentación de los requisitos formales para su adecuada participación.

Por el contrario, la negativa a permitir su presentación a la prueba de acceso comporta un perjuicio de

difícil o imposible reparación ya que, en caso de resultar acreditado que reunía los requisitos para su participación y no era responsable de los defectos formales habidos, no podrían validarse los resultados obtenidos en dicha prueba a efectos del acceso a los estudios superiores demandados, obligándole a repetir dicha prueba en la convocatoria de septiembre, con los lógicos perjuicios que ello supone y disminuyendo sus opciones de obtener plaza en los estudios deseados.

A estos efectos, debe señalarse que no resulta en absoluto inusual que por los Tribunales de Selectividad se permita la presentación a las pruebas de acceso a personas en las que concurre alguna duda sobre el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para ello, siempre de forma condicional y quedando el resultado de dichas pruebas a resultas de los procedimientos administrativos que clarifiquen dicha situación, todo ello con el encomiable ánimo de evitar perjuicios irreparables o innecesarios a dichas personas.

En el presente caso debemos hacer notar que existía una nueva convocatoria de las pruebas de acceso, prevista para el día 17 de junio, denominada de “incidencias”, en la que podría haber participado la alumna, limitándose así los perjuicios a la misma. No obstante, y pese a las gestiones realizadas en tal sentido por el Defensor Universitario de Granada ante las instancias académicas de dicho centro y por el propio Defensor del Pueblo Andaluz, dicha posibilidad fue denegada.

Incluso, la interesada planteó en su reclamación, y así lo trasladamos a la Universidad de Granada, la posibilidad de que los resultados de la prueba que realizase en el mes de septiembre se tuvieran en cuenta como si hubiera participado en la primera fase del proceso de preinscripción.

Nuevamente, la respuesta fue de rotundo rechazo a tal posibilidad e incluso amparada por la Comisión Coordinadora Interuniversitaria de Andalucía, en cuya sesión de 18 de julio de 2011 se habría tratado la cuestión.

Hemos de aclarar que la respuesta ofrecida por la Universidad de Granada hacía referencia a la falta de cumplimentación por parte de la alumna de la matrícula y correspondiente abono de los precios públicos y que ambos constituyen un requisito ineludible para acceder a la prueba de acceso. Por otra parte, incidía en que dicha cumplimentación corresponde hacerla de forma voluntaria a quienes pretendan concurrir a la prueba por lo que la Universidad no puede entrar a valorar si se trató o no de un error del centro educativo.

A pesar de estas consideraciones, hemos de hacer notar que el centro educativo se hizo responsable de los defectos formales que habrían determinado la imposibilidad de participación de su alumna en la prueba de acceso, constando todo ello incluso en un documento suscrito por la propia Directora del centro. Asimismo, nos parece importante resaltar, que la interesada reunía los requisitos necesarios para participar en la prueba de acceso, esto es, haber superado los estudios de Bachillerato, por lo que difícilmente puede entenderse la situación creada si no es por un error involuntario del que la interesada era desconocedora.

Ante tales hechos, debemos hacer notar que esta Institución considera profundamente injusta la actuación de la Universidad de Granada, por más que la misma pueda resultar ajustada a derecho y a la dicción literal de la normativa de aplicación. Y ello por cuanto, con la aplicación excesivamente rigorista de la norma, se ha provocado un grave quebranto a una joven en lo que eran sus legítimas aspiraciones formativas, personales y profesionales, además de haberle ocasionado un sufrimiento innecesario.

V. MEDIO AMBIENTE

1. INTRODUCCIÓN

El presente apartado introductorio tiene por objeto, de una parte, analizar el concepto de derecho al medio ambiente; de otra, describir las competencias que, sobre esta materia, son atribuidas a la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz; de otra, realizar una valoración general sobre el grado de colaboración mostrado por las Administraciones sujetas a nuestra supervisión; y finalmente, describir el esquema que se va a seguir para la dación de cuentas de las quejas tramitadas por esta Institución, en sede de Medio Ambiente y de Agricultura, Ganadería y Pesca, a lo largo del año 2011.

En este sentido, por lo que se refiere al primero de los asuntos a tratar, debe señalarse que tanto la Constitución española como el Estatuto de Autonomía para Andalucía contemplan el derecho al medio ambiente. Así, el artículo 45 de la Constitución dispone, en su apartado primero, que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, mientras que el artículo 28 del Estatuto de Autonomía prevé, también en su apartado primero, que todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad.

Se trata por tanto del reconocimiento, a través de las normas fundamentales de nuestro ordenamiento, del derecho a disfrutar de la conjunción perfecta de los recursos naturales, entendidos estos como el agua, el aire, el suelo, la flora y la fauna, con otros elementos que no forman parte propiamente de la Naturaleza sino de la Historia, del entorno o de nuestros paisajes.

Pero como no podía ser de otra manera, para lograr la plena efectividad de tal derecho, nuestra Constitución y nuestro Estatuto de Autonomía han configurado

el correlativo deber de conservación y respeto hacia el medio ambiente, de modo que toda la ciudadanía tiene la obligación de hacer un uso responsable de los recursos naturales para que las generaciones futuras también puedan disfrutar y vivir en un medio ambiente adecuado, equilibrado, sostenible y saludable.

Asimismo, por lo que concierne a los poderes públicos, estos deben orientar sus actuaciones a garantizar el respeto de tales derechos y obligaciones. En este sentido, el apartado segundo del artículo 45 de la Constitución dispone que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. En esta misma línea se pronuncia el Estatuto de Autonomía cuando su artículo 37 reconoce, entre los principios que deben regir la actuación de los poderes de nuestra Comunidad Autónoma, el respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire.

Podemos decir, por tanto, que las normas fundamentales que rigen nuestro ordenamiento jurídico contemplan lo que podríamos identificar como tres niveles de actuación para conseguir garantizar el efectivo respeto del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Por un lado, una actuación individual y responsable de cada integrante de la Sociedad; por otro, la actuación conjunta de la Sociedad globalmente considerada; y finalmente, la de los poderes públicos como diseñadores y ejecutores de las políticas medioambientales.

Por su parte, esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, a través de su Área de Medio Ambiente, tiene como misión fundamental la de supervisar las actuaciones desarrolladas por Administraciones Públicas de Andalucía con competencia en materia de medio ambiente, a fin de comprobar que las mismas se adecuan a las exigencias previstas por nuestro ordenamiento jurídico.

Así, en el ejercicio de esta función tuitiva de derechos reconocidos a la ciudadanía a través del Título I de la Constitución y del Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el Área de Medio Ambiente se encarga de analizar actuaciones llevadas a cabo por la Administración autonómica, fundamentalmente por las Consejerías de Medio Ambiente, de Economía, Innovación y Ciencia, de Agricultura y Pesca, de Gobernación y Justicia, por las entidades instrumentales de estas y por las Entidades Locales de Andalucía.

Por otro lado, y considerando las evidentes vinculaciones temáticas y naturales existentes, desde el Área de Medio Ambiente también son supervisadas las actuaciones desarrolladas por los poderes públicos de nuestra Comunidad Autónoma en materia de agricultura, ganadería y pesca, toda vez que las mismas podrían afectar no solo al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona sino también a otros derechos reconocidos por la Constitución y por nuestro Estatuto de Autonomía, como el derecho a la buena administración previsto en el artículo 31 de la norma autonómica.

De este modo, tal y como se viene haciendo desde el año 2007, en el presente epígrafe dedicado al Medio Ambiente se ofrece una visión conjunta de todas estas materias, independientemente del análisis separado y pormenorizado de las cuestiones que afecten puntualmente a cada una de ellas.

Por lo que se refiere al grado de colaboración que con esta Institución han mostrado las diferentes Administraciones interpeladas en el curso de nuestras actuaciones, debemos decir que la misma ha seguido cauces de normalidad en la mayoría de los casos, tanto por la calidad como por la premura con la que han sido atendidos nuestros requerimientos de colaboración, razón por la cual mostramos nuestro más sincero agradecimiento.

Cuestión aparte son los supuestos en los que el pronunciamiento habido por parte de esta Institución sobre el asunto objeto de la queja no ha contado con la acogida y aceptación de la Administración afectada.

En este sentido, a continuación se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz:

– Resolución relativa a los ruidos y molestias producidos por un bar ubicado en los bajos del domicilio del interesado y dirigida al Ayuntamiento de Guadix en el curso de la **queja 08/2783**.
– Resolución relativa a las molestias y ruidos derivados de la actividad de un restaurante ubicado bajo la vivienda del interesado y dirigida al Ayuntamiento de El Coronil en el curso de la **queja 08/3175**.
– Resolución relativa a la realización de obras e instalación de ventiladores, compresores y conducciones en azotea de hospital y dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 08/5266**.
– Resolución relativa a las molestias por los ruidos producidos por aviones de aeromodelismo y dirigida al Ayuntamiento de Mijas en el curso de la **queja 09/3002**.
– Resolución relativa al estado de abandono en el que se encuentran unas parcelas y dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 09/4307**.
– Resolución relativa a las molestias ocasionadas por pub y salón de usos múltiples como consecuencia de los ruidos generados desde ambos y dirigida al Ayuntamiento de La Luisiana en el curso de la **queja 09/4678**.
– Resolución relativa a las molestias ocasionadas por la crianza de palomos en la azotea de una vivienda y dirigida al Ayuntamiento de Bormujos en el curso de la **queja 09/4679**.

– Resolución relativa a las molestias ocasionadas por los elevados niveles de ruido generados por un vecino y dirigida al Ayuntamiento de Palos de la Frontera en el curso de la **queja 10/713**.
– Resolución relativa a la falta de atención de una solicitud planteada por una comunidad de propietarios para que se girase una visita de inspección a tres establecimientos y dirigida al Ayuntamiento de Cartaya en el curso de la **queja 10/1383**.
– Resolución relativa a las molestias ocasionadas por la ejecución de obras de RENFE y dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 10/1404**.
– Resolución relativa al uso de una vía pecuaria como carretera y dirigida a la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Sevilla en el curso de la **queja 10/1607**.
– Resolución relativa a las molestias producidas por un picadero próximo a su vivienda y dirigida al Ayuntamiento de Andújar en el curso de la **queja 10/1667**.
– Resolución relativa a las molestias generados por una Estación Depuradora de Aguas Residuales y dirigida al Ayuntamiento de Lepe en el curso de la **queja 10/1718**.
– Resolución relativa a molestias ocasionadas por los ruidos producidos por dos locales próximos al domicilio de la interesada y dirigida al Ayuntamiento de Almonte en el curso de la **queja 10/1766**.
– Resolución relativa a la existencia de una plaga de ratas y ratones como consecuencia del estado de deterioro que presenta una vivienda próxima al domicilio de la interesada y dirigida al Ayuntamiento de La Línea de la Concepción en el curso de la **queja 10/2129**.
– Resolución relativa a la existencia de una instalación de caballerizas en una finca municipal localizada en casco urbano y dirigida al Ayuntamiento de Brenes en el curso de la **queja 10/3400**.
– Resolución relativa a la falta de reconocimiento de responsabilidad patrimonial y dirigida al Ayuntamiento de la Línea de la Concepción en el curso de la **queja 10/4915**.

Por lo que se refiere a las actuaciones iniciadas de oficio durante el año 2011, a continuación se relacionan las que han versado sobre las materias tratadas en el presente Capítulo:

– **Queja 11/106** dirigida a la Secretaría General de Agua de la Consejería de Medio Ambiente y a la Delegación Provincial en Huelva de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, relativa a vertidos de aguas ácidas desde la mina de Riotinto.
– **Queja 11/655** dirigida a la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, relativa al alto nivel de contaminación atmosférica registrado en el municipio de San Roque.
– **Queja 11/793** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a los *botellones* habidos en la Plaza de Refinadores.
– **Queja 11/1641** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la celebración de un *macrobotellón* que tuvo como lamentable epílogo el fallecimiento de un joven.
– **Queja 11/1899** dirigida a las Delegaciones Provinciales de Huelva de la Consejería de Medio Ambiente y la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, relativa a la recalificación de unos terrenos cercanos a la conocida como “Playa de la Bota”, realizada por el Ayuntamiento de Punta Umbría.
– **Queja 11/2081** dirigida a la Consejería de Medio Ambiente relativa a la instalación de chiriguintos en el litoral andaluz a raíz de la entrada en vigor el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral.
– **Queja 11/2102** dirigida al Ayuntamiento de Nerva y a la Delegación provincial en Huelva de la Consejería de Medio Ambiente relativa a los accidentes sufridos por diversos vehículos de transporte de residuos en las proximidades de un vertedero.
– **Queja 11/2137** dirigida al Ayuntamiento de Motril relativa a la quema incontrolada de residuos en el municipio.
– **Queja 11/3053** dirigida al Ayuntamiento de Almería y la Delegación Provincial en Almería de la Consejería de Medio Ambiente, relativa a vertidos no autorizados de aguas residuales en la playa de El Zapillo.
– **Queja 11/3113** dirigida al Ayuntamiento de Níjar, relativa a los problemas de salubridad provocados por una explotación de almacenamiento de estiércol.
– **Queja 11/3165** dirigida a la Dirección General de Personas con Discapacidad de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, relativa a la necesidad de adaptación de contenedores de basuras a personas con movilidad reducida.
– **Queja 11/3177** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la proliferación de establecimientos hosteleros y terrazas de veladores en la calle Betis.
– **Queja 11/3289** dirigida a la Consejería de Medio Ambiente, relativa a la conveniencia de incluir a los crematorios en el Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.
– **Queja 11/5291** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a los *botellones* celebrados por personas menores de edad en dos zonas del municipio.
– **Queja 11/6240** dirigida a la Delegación Provincial en Cádiz de la Consejería de Medio Ambiente, relativa a la muerte por electrocución de tres águilas.
– **Queja 11/6242** dirigida a los Ayuntamientos de las ocho capitales de provincia de Andalucía, relativa a la posibilidad de modificar la orden reguladora de los

horarios de apertura y cierre de los establecimientos hosteleros.

– **Queja 11/6255** dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera y a la Delegación Provincial en Cádiz de la Consejería de Medio Ambiente, relativa a los vertidos realizados desde una Estación Depuradora de Aguas Residuales del citado municipio.
– **Queja 11/2816** dirigida al Defensor del Pueblo Europeo, relativa a la crisis sanitaria habida en Europa a consecuencia de la aparición de un brote infeccioso y los graves perjuicios que originó a la economía andaluza.

Finalmente, por lo que concierne al esquema que va a ser seguido para la dación de cuentas relatamos las quejas de Medio Ambiente a continuación las que afectan a Agricultura, Ganadería y Pesca

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

2.1 MEDIO AMBIENTE

2.1.1 ESPACIOS DE INTERÉS AMBIENTAL

En este apartado, dedicado a los espacios de interés ambiental, hemos considerado procedente reseñar actuaciones relevantes llevadas a cabo por esta Institución a lo largo del ejercicio 2011, cuya motivación esencial ha venido representada por la protección y mejor gestión de tales espacios.

De este modo, debemos hacer mención a las intervenciones realizadas en los asuntos que seguidamente citamos.

2.1.1.1 Presión urbanística sobre el litoral andaluz

En el Informe Anual correspondiente al año 2010, tuvimos la oportunidad de comentar en este mismo epígrafe las deforestaciones que se estaban llevando a cabo en zonas próximas al litoral, amparadas en una inadecuada conservación de terrenos de monte público.

En este sentido, se expuso el supuesto planteado en la **queja 09/5439**, en la que se denunciaban los procesos de descatalogación de terrenos forestales habidos en los últimos tiempos en el municipio de Punta Umbría, instados por el Ayuntamiento de esta localidad y aprobados por la Consejería de Medio Ambiente, en atención a la degradación que habían sufrido tales terrenos de monte público.

A este respecto, esta Institución trasladó a la Cámara parlamentara que a su juicio, la actuación de la Consejería de Medio Ambiente debería haber ido orientada a preservar los referidos terrenos, próximos al litoral, exigiendo su recuperación y evitando que estas zonas sobre las que se ciñe una gran presión urbanística, sean alteradas gracias al incumplimiento de un mandato legal.

Pues bien, a tenor de las quejas tramitadas a lo largo del ejercicio 2011, parece ser que la referida presión urbanística sobre nuestro litoral sigue siendo importante, a pesar de la grave crisis económica que se vive y del estallido del declive experimentado por el sector inmobiliario.

Asimismo, llama atención la falta de sensibilidad que muestran ciertos municipios cuando tratan de sacar adelante proyectos empresariales y modificaciones de sus normas urbanísticas que claramente suponen un gravísimo menoscabo de enclaves de gran relevancia ambiental y territorial, y ello a pesar de que el respeto del medio ambiente y el uso racional del suelo son principios por los que, sí o sí, han de regirse las políticas públicas.

Es el caso del ya mencionado Ayuntamiento de Punta Umbría que, un año más, merece nuestra crítica en esta ocasión en relación con la **queja 11/1899**, tramitada de oficio. En ella, esta Defensoría se hizo eco de una noticia aparecida en los medios de comunicación, según la cual el citado Consistorio aprobó inicialmente, en junio de 2010, un Plan General de Ordenación Urbanística que proponía, para una zona próxima a la playa de La Bota, un cambio de clasificación de suelo, de no urbanizable de especial protección a urbanizable sectorizado, para localizar en el mismo actividades turísticas y poder construir establecimientos hoteleros.

Considerando el impacto ambiental de la medida, esta Institución entendió oportuno intervenir en la cuestión. De este modo, solicitó la evacuación de informe a las Delegaciones provinciales en Huelva de las Consejerías de Medio Ambiente y de Obras Públicas y Vivienda.

Vista la respuesta facilitada por la Administración autonómica, los hechos relatados por los medios de comunicación resultaron ser coincidentes con la realidad si bien, las citadas Consejerías habían informado negativamente la propuesta municipal por la incidencia negativa de la misma sobre el territorio y sobre el medio ambiente.

Otro ejemplo de presión urbanística sobre nuestro litoral es la **queja 10/6336**, relativa a la construcción de un proyecto hotelero en la playa de El Palmar, en el municipio de Vejer de la Frontera.

En la misma, tramitada también de oficio y a la que le resultaron vinculadas numerosas comunicaciones de ciudadanos y ciudadanas que nos dirigieron su disconformidad con el mencionado proyecto, esta Institución se pronunció indicando al Ayuntamiento de Vejer de la Frontera y a la Delegación provincial en Cádiz de la Consejería de Medio Ambiente que, con independencia de la aparente inexistencia de incumplimiento formal del ordenamiento jurídico, se nos planteaban serias dudas acerca de la oportunidad de no evitar que en el citado enclave se acometiese una actuación de tal envergadura, habida cuenta el valor paisajístico, turístico, ambiental y económico del mismo.

En este sentido, trasladamos una reflexión a las citadas Administraciones señalando que zonas como

la playa de El Palmar cada vez son más escasas en nuestro paisaje costero y precisamente por ello constituyen unos lugares de gran valor y un importante reclamo turístico.

Así, el carácter "virgen" de una porción de nuestra costa supone hoy día una gran ventaja competitiva frente a otras zonas en las que los enebros y los pinos han dado paso al asfalto y a los campos de golf. Y son precisamente tales razones las que, a nuestro juicio, deberían justificar que las Administraciones Públicas evitasen la pérdida para siempre de estos ejemplos, cada vez más contados, de lo que siempre ha sido nuestro litoral.

Por ello, les solicitamos que acometiesen un nuevo análisis del proyecto urbanístico en curso desde la perspectiva significada y sometimos a su consideración la posibilidad de aprobar instrumentos de protección urbanística, ambiental y/o paisajística de la zona, tendentes a evitar la ejecución de actuaciones como la pretendida habida cuenta que, con gran probabilidad, iba a suponer un nuevo ejemplo de pérdida irreparable de nuestro valioso patrimonio.

2.1.1.2 Traspaso de funciones en materia de costas: La autorización de chiringuitos

Uno de los asuntos que de manera recurrente se plantea a esta Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz es el relativo a la instalación de chiringuitos en nuestras playas.

A este respecto, el año 2011 ha sido testigo de un importantísimo cambio en esta cuestión, operado a través del Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral.

En efecto, hasta la entrada en vigor de la citada norma, las funciones y los servicios para la ordenación y gestión del litoral estaban en manos del Ministerio con competencias en materia de Medio Ambiente.

En consecuencia, cuestiones que tanto han dado que hablar y que tanta polémica han levantado en los últimos tiempos, como el otorgamiento de autorizaciones de usos de temporadas en playas y en el mar territorial, la vigilancia y la aplicación del régimen sancionador o la gestión de los ingresos devengados por la ocupación y el aprovechamiento de tales espacios, se encontraban residenciadas en la Administración General del Estado.

Sin embargo, con el nuevo régimen jurídico marcado por el citado Real Decreto, el ejercicio de tales funciones y servicios ha pasado a estar en manos de la Administración de la Junta de Andalucía y, por ello, esta Defensoría ha tramitado de oficio la **queja 11/2081**, para conocer los criterios que iban a guiar la actuación de la Administración autonómica.

Este Defensor del Pueblo Andaluz no puede más que congratularse por el resultado de las negociaciones habidas en el seno de la Comisión Mixta Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía prevista en la Disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía para Andalucía, habida cuenta que el mismo va a suponer una gestión más directa y cercana del litoral andaluz que, en gran medida, puede propiciar un mejor aprovechamiento del mismo.

Por ello, vayan por delante nuestras felicitaciones a las personas que han hecho posible este consenso.

No obstante lo anterior, también debe llamarse la atención sobre el importante reto que supone la asunción de estas funciones ya que de la buena o mala actuación que se desarrolle dependerá en gran medida el futuro de nuestro litoral.

En este sentido, esta Defensoría aboga por una gestión de nuestro litoral que permita hacer del mismo un importante motor de nuestra economía pero que, al mismo tiempo, garantice su sostenibilidad y su perduración para generaciones futuras, de forma que las políticas públicas que se desarrollen en la materia resulten acordes con los principios rectores que se contienen en el artículo 37 de nuestro Estatuto de Autonomía.

Esperamos pues que tales criterios resulten plenamente compartidos por la Administración de la Junta de Andalucía.

2.1.1.3 Prevención y lucha contra incendios forestales

Al igual que hiciéramos el año pasado en el Informe Anual que se dirigió al Parlamento de Andalucía, entendemos oportuno reiterar nuestras felicitaciones a las Administraciones públicas de Andalucía por los esfuerzos realizados en materia de prevención y lucha contra incendios forestales también durante este año 2011. En este sentido, un año más se confirma la tendencia decreciente en el número y en la magnitud de los incendios forestales registrados en nuestra Comunidad; y entendemos que ello es así gracias, fundamentalmente, a las labores de prevención, organización y coordinación desarrolladas por tales Administraciones. Por consiguiente, nuestro más sincero agradecimiento y nuestro impulso a que sigan trabajando en la línea marcada.

2.1.2 Fauna

Viene siendo habitual que el presente apartado sea dedicado a exponer las principales actuaciones seguidas por esta Defensoría en materia de flora y fauna. No obstante lo anterior, el escaso número y la poca entidad que han tenido las quejas recibidas este año 2011 en materia de flora nos han llevado a concluir que no resulta oportuno hacer mención destacada a esta cuestión en el presente Informe Anual.

De este modo, nuestro análisis se centra este año en las quejas afectantes a animales.

2.1.2.1 Conveniencia de aprobar ordenanzas municipales de tenencias de animales y muerte de especies amenazadas

Son frecuentes las quejas que la ciudadanía nos traslada como consecuencia de las molestias que a veces generan los animales domésticos criados en entornos urbanos. Ladridos, aullidos, defecaciones y orines en la vía pública o malos olores son, en la mayoría de los casos, el origen de los problemas que nos son planteados.

Para ofrecer una respuesta adecuada a dichas quejas, resulta necesario valorar la situación puesta de manifiesto en atención a lo dispuesto por las normas que resultan de aplicación. En este sentido, en lo que afecta a la protección de los animales, resulta imprescindible atender al régimen jurídico contenido en la Ley 11/2003, de 24 de noviembre.

Dicha norma tipifica como infracción administrativa la perturbación, por parte de los animales, de la tranquilidad y el descanso de los vecinos, la no recogida inmediata de los excrementos evacuados por el animal de compañía en las vías públicas o el no mantener a los animales en buenas condiciones higiénico-sanitarias.

No obstante lo anterior, una norma como la citada, con rango de Ley y de ámbito regional, no puede ni debe dar respuesta a todas y cada una de las situaciones particulares que se puedan plantear, atendiendo además a las circunstancias concretas que puedan concurrir en cada municipio.

Por este motivo, a través de actuaciones como las seguidas en la **queja 10/3456**, tramitada ante el Ayuntamiento de La Roda de Andalucía, este Defensor del Pueblo Andaluz ha sugerido la posibilidad de recurrir a estas normas reglamentarias de ámbito municipal para poder reglar convenientemente las situaciones descritas. Y es que la tenencia de un régimen regulatorio adecuado, su conocimiento por la población y su aplicación efectiva por los poderes públicos son elementos indispensables para evitar los problemas de convivencia vecinal que comentamos.

Por lo que concierne a actuaciones seguidas por este Defensor del Pueblo Andaluz en relación con animales silvestres, debemos hacer mención destacada a la **queja 11/6240**, incoada de oficio tras la aparición de una noticia en los medios de comunicación relativa a la muerte por electrocución de tres águilas, dos imperiales y una perdicera, en la provincia de Cádiz.

En este sentido, según se desprendía de la citada noticia, las investigaciones iniciales apuntaban a que la causa de los accidentes había sido el mal estado de conservación de unos tendidos eléctricos, en dos de los casos, y la inexistencia de suficientes elementos de aislamiento en el tercero.

Esta Institución quiere dejar constancia expresa de su preocupación por la aparición de supuestos de este tipo, máxime cuando los mismos se producen a escasos kilómetros del área de hacking del programa de reintroducción del águila imperial en la provincia de Cádiz. Y es que, los ímprobos esfuerzos que se están llevando a cabo para la recuperación de especies animales como estas se hacen inútiles si no van acompañados de la implementación y el mantenimiento de las mínimas medidas correctoras que precisan instalaciones como las causantes de tan desgraciado acontecimiento.

De este modo, reclamamos de la Administración ambiental autonómica y de las compañías responsables de estas instalaciones que redoblen sus esfuerzos para evitar este tipo de supuestos. Ello, sin menoscabo de las actuaciones que esta Institución acometa para verificar la adecuación de la actuación administrativa a los requerimientos del ordenamiento jurídico.

2.1.3 CONTAMINACIÓN

2.1.3.1 Contaminación acústica

2.1.3.1.1 Inminente aprobación de un nuevo Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica

A la fecha de elaboración del presente Informe Anual, se encuentra en muy avanzado estado de tramitación el Proyecto de Decreto por el que se aprueba un nuevo Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía y se modifica el Decreto 357/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la protección de la calidad del cielo nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética.

Constituye esta iniciativa normativa una modificación de amplísimo calado en el régimen jurídico de la contaminación acústica en nuestra Comunidad y de la misma depende en gran medida que se solucionen o no los importantísimos y reiteradísimos problemas de ruidos que se registran en Andalucía.

Considerando pues la trascendencia que en esta materia tiene un cambio normativo como el que comentamos, esta Institución ha entendido oportuno permanecer atenta ante la evolución habida del Proyecto de Decreto para, en la medida de sus posibilidades, hacer valer todas y cada una de las sugerencias que a lo largo de los últimos años han sido trasladadas a las Administraciones Públicas de Andalucía a raíz de la constatación de los numerosísimos casos de conflicto surgidos en nuestra Comunidad por temas de ruido.

En este sentido, al margen de cuanto ha sido relatado en los innumerables expedientes de queja tramitados por contaminación acústica y en nuestros informes presentados ante el Parlamento de Andalucía, esta Defensoría ha mantenido diversos contactos con

la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía para hacerle llegar, una vez más, nuestra opinión sobre el sentido que deberían tener los cambios que se realizasen sobre el Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica de Andalucía, y nuestra valoración negativa respecto de algunas modificaciones inicialmente planteadas por la Administración autonómica en sus borradores de Decreto.

Así, a partir de la regulación contenida en uno de los borradores de Decreto, esta Institución señaló lo siguiente:

– Que no compartíamos las restricciones planteadas en el ámbito de aplicación del Reglamento, especialmente las que suponían la exclusión de la norma de los ruidos producidos por actividades domésticas o comportamientos de los vecinos.
– Que entendíamos necesario establecer requisitos para la instalación de terrazas de veladores por parte de establecimientos hosteleros, habida cuenta su incidencia acústica y que constituyen, en muchos casos, el origen de problemas de convivencia entre vecinos.
– Que estimábamos conveniente la fijación de límites generales en relación con las actividades tradicionales desarrolladas en los municipios, como pudieran ser las ferias, las verbenas, las cruces de mayo, etc.
– Que no compartíamos la decisión de relajar determinados objetivos de calidad acústica actualmente fijados en el Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía.
– Que entendíamos desaconsejable la supresión del plazo máximo de 1 año para reestablecer los niveles de ruido en zonas acústicamente saturadas a los límites fijados por el Decreto.
– Que considerábamos improcedente la posibilidad que contemplaba el borrador de decreto de utilizar, en el interior de establecimientos, sistemas de reproducción musical a niveles que pueden producir lesiones permanentes en la sensibilidad auditiva.
– Que enjuiciábamos necesaria una regulación más detallada del régimen de las actividades ruidosas en la vía pública.
– Que debería contemplarse la posibilidad para la Administración de incoar expediente sancionador amparado en una inspección ambiental llevada a cabo a instancias de la parte afectada.
– Que la actuación subsidiaria de la Administración autonómica debería estar prevista no solo para los casos en los que la Administración local no ofrezca respuesta a los requerimientos de las personas afectadas, sino también para aquellos casos en los que la respuesta ofrecida no sea la adecuada a tenor de lo requerido por la normativa sobre contaminación acústica.
– Que la colaboración que pueda ser prestada por la Administración autonómica a la local no quede restringida a actuaciones de vigilancia e inspección, sino que la misma también resulte factible para la elaboración de estudios, mapas o planes sobre contaminación acústica, especialmente cuando se trate de municipios con escasa disponibilidad presupuestaria.
– Pese a lo anterior, y atendiendo a la evolución habida del mencionado borrador, comprobamos con gran desaliento que la inmensa mayoría de nuestras sugerencias no han sido atendidas, y que la regulación que parece estar imponiéndose va a suponer un grave retroceso sobre el régimen existente hasta la fecha.

Así por ejemplo, la exclusión del ámbito de aplicación del Decreto de los ruidos surgidos en el ámbito doméstico o la supresión de un límite máximo temporal de un año para que los Ayuntamientos acomoden los niveles de ruido registrados en zonas acústicamente saturada a los autorizados por la norma, en absoluto va a contribuir a solucionar un problema ambiental que, según el Ecobarómetro de Andalucía de 2011, es el segundo que más incidencia tiene en nuestras ciudades.

Entendemos pues que la Administración de la Junta de Andalucía está desaprovechado una gran oportunidad de mejorar el régimen regulatorio de la contaminación acústica para hacer posible la solución de los gravísimos problemas de ruido que se producen en nuestra Comunidad; y que, al mismo tiempo, está desoyendo, de forma infundada e incomprensible, las sugerencias que sobre este asunto le han sido planteadas por esta Defensoría del Pueblo Andaluz, testigo de excepción de las constantes lesiones de derechos fundamentales que se producen por esta cuestión.

De este modo, trasladamos a la Cámara legislativa autonómica que, a nuestro juicio, la Administración ambiental de la Junta de Andalucía debería reconsiderar el sentido de la modificación normativa señalada.

2.1.3.1.2 Informe especial sobre la incidencia de la Ley Antibotellón

Otro de los retos asumidos y cumplidos por la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2011 ha sido la elaboración de un Informe Especial acerca de la incidencia, en el ocio juvenil, de la Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.

A través del mismo se ha querido conocer cómo han aplicado la norma los municipios objeto de nuestra investigación, los de más de 50.000 habitantes, y en qué medida han sido solventados los problemas de convivencia ciudadana derivados de esta recurrente forma de ocio juvenil.

Con carácter general, la Institución hace una valoración positiva de la norma por cuanto que la misma constituye el instrumento jurídico necesario

para que los municipios aborden convenientemente la cuestión.

La misma ofrece a los Ayuntamientos la posibilidad, bien de mantener una prohibición general de consumo de bebidas en todos los espacios abiertos del término municipal, bien de autorizar el consumo en algunos de tales espacios fijando además las condiciones que los mismos deben reunir. De este modo, nos hemos encontrado con municipios como Málaga, que han optado por el modelo prohibicionista, y municipios como Granada que han preferido recurrir a la autorización del llamado "botellódromo".

Entendemos pues que no existe una solución única a la cuestión sino que cada Ayuntamiento, en atención a las circunstancias particulares que concurran en el municipio, debe optar por la que mejor se acomode a su propia realidad, en el bien entendido que si opta por la opción autorizatoria deberá poner a disposición de la juventud no solo los espacios sino también las infraestructuras que los mismos precisan.

No obstante lo anterior, consideramos que la tendencia última debería ser la de favorecer un consumo responsable de alcohol por parte de la población, independientemente de que este se produzca en espacios abiertos, en hogares o en establecimientos hosteleros, ya que los daños tremendos que sobre la salud provoca la ingesta masiva y abusiva de estas bebidas son inasumibles.

Es por ello por lo que abogamos por la reconversión de los espacios abiertos en lugares en los que desarrollar un ocio saludable que no provoque problemas de convivencia ciudadana.

2.1.3.1.3 Incremento de los problemas causados por las terrazas de veladores y por los clientes de establecimientos que consumen bebidas fuera de estos

Con respecto a las quejas por ruidos generados desde terrazas de veladores de establecimientos hosteleros o por la clientela de estos que consume en la vía pública fuera de los espacios autorizados, las mismas siguen creciendo año tras año hasta el punto de que, hoy en día, constituyen una de las principales causas de intervención de esta Institución.

Ejemplo de ello son la **queja 10/2551**, tramitada contra el Ayuntamiento de Sevilla por los ruidos ocasionados por un bar situado en la calle Telegrafistas; la **queja 11/1554**, tramitada contra el Ayuntamiento de Sevilla por su inactividad ante las diversas irregularidades detectadas en un bar con música de la calle Marqués de Paradas; la **queja 11/3177**, tramitada contra el Ayuntamiento de Sevilla con ocasión de la instalación, aparentemente ilícita, de numerosas terrazas de veladores por establecimientos radicados en la calle Betis; la **queja 10/1547**, tramitada contra el Ayuntamiento de Níjar por su inactividad ante denuncias formuladas por la Policía Local contra establecimientos situados en la barriada de San José; o la **queja 10/6530**, tramitada contra el Ayuntamiento de Huelva con ocasión de la firma de un Convenio de Colaboración con la Asociación de Bares y Cafeterías, por medio del cual se autorizaba a estos establecimientos el desarrollo de determinadas actividades que ni estaban contempladas en la correspondiente licencia municipal ni resultaban autorizables a tenor de lo dispuesto en la normativa autonómica sobre espectáculos públicos y actividades recreativas.

Es cierto que la actual coyuntura de crisis económica está teniendo especial incidencia en el sector de la hostelería y que, como consecuencia de ello, muchos establecimientos están viendo disminuir sus ingresos. No obstante, esta realidad no puede justificar en ningún caso la tolerancia o el fomento del desarrollo de conductas ilícitas, máxime cuando las mismas suponen la conculcación o la puesta en peligro de derechos de residentes en las proximidades de estos establecimientos.

De este modo, los poderes públicos y las personas titulares de estos establecimientos deberán idear sistemas que permitan la reactivación de este sector económico que no lleven implícito la conculcación de los derechos de la ciudadanía. Y es que no puede tolerarse que con la excusa de la disminución de la clientela y de los ingresos, muy considerables por cierto en determinados establecimientos, se permita el consumo de bebidas en la calle o se instalen terrazas de veladores por doquier, por parte de cualquier tipo de actividad y hasta altas horas de la madrugada, independientemente de las molestias que ello ocasiones a los vecinos y vecinas que residan en la zona.

Esta Institución viene reclamando desde hace años la necesidad de hacer compatibles los derechos de todas las partes afectadas. En este sentido, lleva ya mucho tiempo sugiriendo a los poderes públicos lo siguiente:

– De una parte, que estas terrazas de veladores sean sometidas a un procedimiento de prevención ambiental específico ya que no tiene sentido que la actividad desarrollada en el interior de los establecimientos hosteleros sí lo esté y que no ocurra lo mismo con las terrazas, cuando estas constituyen en la mayoría de los casos el mayor foco de ruido.
– De otra parte, que los horarios de apertura y cierre de los establecimientos se modulen en atención al uso predominante del suelo en el que se ubiquen, de forma que en zonas residenciales estos horarios sean mucho más limitados que en zonas donde no se vean peligrar los derechos de vecinos y vecinas.
– Finalmente, que el régimen de la instalación de terrazas de veladores vaya igualmente relacionado con los usos predominantes del suelo en el que se ubique el establecimiento, de forma que en zonas de uso residencial resulte mucho más restringido que en otras en las que tal uso no sea el que predomine.

2.1.3.2 Contaminación atmosférica

En relación con las actuaciones seguidas por esta Defensoría para favorecer la reducción de la contaminación atmosférica y de las emisiones de gases de efecto invernadero, entendemos destacable la **queja 10/6122**, tramitada ante la Consejería de Hacienda y Administración Pública a partir de los compromisos asumidos a través del Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012 y de que según el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) existe un gran potencial de ahorro energético en el ámbito de los edificios, instalaciones y equipamientos públicos.

De este modo, se analizó el régimen de la contratación de servicios energéticos en edificios públicos y se concluyó que la actual regulación contenida en el artículo 40 del Decreto legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía podía desincentivar el recurso a este tipo de contratos o, cuando menos, retrasar ampliamente su tramitación, habida cuenta que tal precepto requiere el beneplácito de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda para ampliar, por encima de 4, las anualidades en las que poder aplicar gastos derivados de contratos de suministro o servicios.

Así, esta Defensoría sometió a la valoración de la Consejería de Hacienda y Administración Pública la posibilidad de excepcionar la limitación contenida en el apartado tercero del artículo 40 cuando se trate de contratos de gestión de servicios energéticos en edificios públicos, encaminados a lograr una mayor eficiencia energética.

En respuesta a nuestra propuesta, la Consejería de Hacienda y Administración Pública señaló que el Consejo de Gobierno había acordado ampliar a 6 el plazo de 4 años citado, de modo que a partir de ese momento resultaba factible la celebración de contratos de servicios energéticos en edificios públicos con tal vigencia.

Entendemos pues que la actuación administrativa se orienta de manera adecuada para la consecución del fin último pretendido, cual es el logro de una considerable reducción de los gases de efecto invernadero provocados por edificios e instalaciones públicas.

2.1.3.3 Contaminación electromagnética

Analizados los datos relativos al número de quejas tramitadas sobre radiaciones electromagnéticas generadas por estaciones base de telefonía móvil, se detecta que en el año 2011 ha habido un considerable descenso respecto a ejercicios anteriores.

Además, resulta alentador comprobar la existencia de una mayor concienciación, por parte de los responsables municipales, acerca de la necesidad de intervenir en supuestos de este tipo, amén de un mayor conocimiento sobre el modo de proceder y el alcance que puede tener la actuación del Ayuntamiento.

Ejemplo de lo que comentamos son el Ayuntamiento de Málaga, afectado en la **queja 11/4909**, y el Ayuntamiento de Córdoba, sobre el que se promovió la **queja 11/2669**.

En ambos casos, la actuación municipal fue dirigida a comprobar si las antenas se ajustaban a las prescripciones de la normativa urbanística, de forma que cuando verificaron que no era así, instaron a las operadoras de telecomunicaciones a que restauraran el orden jurídico perturbado y que repusieran la realidad física alterada.

2.1.4 PREVENCIÓN AMBIENTAL

Al hilo de la tramitación de diversos expedientes de queja esta Institución ha podido confirmar que los hornos crematorios, que constituyen el objeto de muchas de nuestras intervenciones, no se encuentran en la actualidad recogidos en el Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA). De este modo, a estas actividades no le son aplicables los procedimientos de prevención y control ambiental establecidos en los artículos 16.1 *a*, 16.1 *b*, 16.1 *c* y 16.1 *d* de dicha Ley, salvo que por su ubicación territorial concreta puedan resultar subsumibles en el supuesto contemplado en su artículo 27.1 *d* por afectar directa o indirectamente a espacios de la Red Natura 2000, en cuyo caso podrían estar sometidos a Autorización Ambiental Unificada, si así se decidiese.

No obstante lo anterior, la actividad de incineración de cadáveres humanos o restos de exhumación se incluye en el Anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, al tener la consideración de “actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera” (Grupo B, categoría 2.12.4).

Esta regulación ha llevado a algunos sectores sociales a trasladar a esta Defensoría su preocupación por la ausencia de sujeción de estas actividades a procedimiento alguno de prevención y control ambiental, arguyendo para ello que no parece tener sentido dicha reglamentación cuando un simple bar sin cocina y sin música o una tienda de venta de frutas y verduras sí están sujetos a este tipo de procedimientos.

En este sentido, califican como insuficiente la exigencia para el funcionamiento de este tipo de actividades de una autorización de emisiones a la atmósfera, al amparo de lo dispuesto en los artículos 16.1 *e* y 46 de la mencionada Ley GICA.

Asimismo, plantean que otras Comunidades Autónomas como Madrid o Extremadura sí han optado por someter estas actividades de cremación de cadáveres humanos a procedimientos de prevención ambiental, asumiendo que las mismas pueden ocasionar efectos

adversos sobre el medio ambiente, en consonancia pues con lo reglado en la antedicha Ley 34/2007.

Pues bien, considerando lo anterior, esta Defensoría del Pueblo Andaluz incoó de oficio la **queja 11/3289**, y con motivo de la misma trasladó a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía la posibilidad de incluir en el mencionado Anexo I de la Ley 7/2007, las actividades de incineración de cadáveres humanos o restos de exhumación, independientemente de su ubicación cual sea.

En respuesta a nuestra sugerencia, la Consejería de Medio Ambiente aceptó realizar los estudios técnicos precisos para determinar la necesidad o no de someter estas actividades al correspondiente procedimiento de prevención y control ambiental y, por ende, de incluirlas en el Anexo I de la GICA.

2.1.5 Sanidad y salubridad

2.1.5.1 Problemas derivados de la desatención de inmuebles

Durante este ejercicio 2011 se ha confirmado la tendencia alcista registrada en años anteriores respecto a las quejas tramitadas a raíz de la aparición de problemas de salubridad derivados de la falta de atención de inmuebles por parte de sus propietarios.

Podemos citar como ejemplo de lo que comentamos la **queja 11/1937**, la **queja 11/3834** y la **queja 11/4998**, referidas a inmuebles localizados en los municipios de Almería, Sevilla y Guillena que presentaban un deplorable estado de abandono que afectaba negativamente al medio ambiente, al ornato e incluso a la propia integridad física de las personas que residían en sus proximidades.

En relación con estos casos conviene recordar que el artículo 155 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), obliga a los propietarios de terrenos, construcciones y edificios a mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público; y además faculta a los municipios a ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para que dichas condiciones sean mantenidas, obras estas que pueden ser realizadas con carácter subsidiario y a cuenta de los propietarios de los inmuebles.

2.1.5.2 Incidencias ocasionadas por instalaciones ganaderas localizadas en entornos residenciales

Fruto del rápido y desordenado crecimiento urbanístico habido en algunos municipios son los problemas de salubridad que ocasionan algunas instalaciones ganaderas que han quedado colindando con zonas de uso residencial.

En este sentido, resulta evidente que si se sitúan viviendas próximas a industrias de este tipo, las personas que residan en las mismas van a padecer, con gran probabilidad, molestias provocadas por tales actividades, como malos olores, la presencia de insectos o el ir y venir de vehículos de gran tonelaje.

Esta Institución no puede más que comprender y defender los derechos de los vecinos y vecinas afectados por problemas de esta índole, si bien hay que tener en cuenta que la situación que padecen no es, en la mayoría de los casos, fruto de una mala gestión de la industria en cuestión sino de un desarrollo urbanístico realizado sin la más mínima previsión.

Es el caso analizado en la **queja 10/4329**, promovida por los vecinos de una urbanización del municipio de Jerez de la Frontera que sufrían molestias por los malos olores y por los insectos procedentes de una granja avícola gestionada por una asociación de ayuda a personas minusválidas, que se localizaba a escasa distancia de las viviendas.

En tal ocasión, se comprobó que la granja avícola en cuestión cumplía con todos los requisitos impuestos por la normativa ambiental y que, por lo tanto, la asociación que la gestionaba no era responsable de la situación descrita por las personas afectadas.

De este modo, se señaló que el origen del problema se encontraba en la falta de asunción, por parte del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, de la incompatibilidad de determinados usos del suelo, lo que se traducía en la imposibilidad de llevar a cabo desarrollos urbanísticos ilimitados o, cuanto menos, que no previesen soluciones para terceros que pudieran verse afectos por los mismos, como era el caso de la asociación de ayuda a personas minusválidas.

Por ello, se le recomendó que localizara soluciones para favorecer la reubicación de la granja y que sucesivas modificaciones del planeamiento urbanístico fueran realizadas de forma más ordenada, evitando situaciones como la descrita.

2.1.5.3 Problemas derivados de la inadecuada gestión de residuos

Por lo que afecta a la gestión de residuos, entendemos que gozan de especial relevancia las actuaciones seguidas por esta Defensoría del Pueblo Andaluz en relación con la gestión que se está llevando a cabo de un vertedero localizado en el municipio onubense de Nerva.

A este respecto, han sido diversas las quejas promovidas de oficio y por distintas asociaciones ecologistas cuyo objeto era la existencia de irregularidades de diversa índole en la gestión de tal instalación, tales como incendios habidos en la misma, depósito de residuos en lugares no adecuados, inundaciones en los vasos de depósito con riesgo de vertidos o asunción de residuos no autorizados por la Administración. Así, la **queja 11/2102**, de la **queja 11/2104** y la **queja 11/2105**.

Pues bien, el análisis conjunto que esta Institución ha realizado de las diversas cuestiones planteadas

ha permitido concluir la existencia de poderosos indicios de irregularidad en la gestión del vertedero y, derivado de ello, la generación de un riesgo potencial grave para el medio ambiente de la zona.

En este sentido, ha sido verificada la incoación, por parte de la Administración autonómica, de 6 expedientes administrativos sancionadores y de 4 expedientes informativos por los hechos relatados por las asociaciones ecologistas.

Asimismo, se ha constatado que la Delegación provincial en Huelva de la Consejería de Medio Ambiente ha tenido que ordenar, de forma cautelar, la clausura del vertedero como medida de seguridad y control estrictamente necesaria para la protección de las personas y del medio ambiente.

Todo ello evidenciaba una situación de, cuanto menos, falta de diligencia por parte de la mercantil responsable de la actividad, en el control efectivo de esta y en el cumplimiento de todas y cada una de las condiciones impuestas por el ordenamiento jurídico y por la propia Autorización Ambiental Integrada.

Y las consecuencias que de esta situación se podían derivar para el medio ambiente de nuestra Comunidad resultaban especialmente graves habida cuenta el gran valor ambiental que ostentan enclaves muy próximos al lugar en el que se ubica el vertedero. Ello, sin olvidar las incidencias negativas que podrían producirse sobre la población en general, y especialmente la residente en el cercano municipio onubense de Nerva.

De este modo, esta Institución dirigió Resolución a la mencionada Delegación provincial a través de la cual se le formularon las siguientes Recomendaciones:

*"**Recomendación 1**: Consistente en la intensificación de las labores de vigilancia, inspección y control del vertedero de residuos sólidos objeto de la presente queja, requiriéndole a la responsable del mismo la más absoluta diligencia en su gestión.*

***Recomendación 2**: En su caso, ordenar la implementación de cuantas medidas correctoras resulten precisas para garantizar la inexistencia de afecciones negativas al medio ambiente ni a la población.*

***Recomendación 3**: De constatarse la existencia de incumplimientos de la normativa ambiental, imponer a los responsables de ello cuantas sanciones resulten precisas, tanto económicas como accesorias, y ordenarles la reparación del daño causado y la indemnización de los daños y perjuicios derivados del mismo".*

2.1.6 Aguas

2.1.6.1 Suministro domiciliario

Por lo que afecta al suministro domiciliario de agua, siguen siendo habituales las quejas planteadas por la ciudadanía mostrando su disconformidad con la facturación girada por algunas empresas suministradoras.

Debe señalarse a este respecto que algunas de dichas reclamaciones, como la planteada en la **queja 11/4047**, hacen referencia a la aplicación de nuevos cánones contemplados en la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, como el canon de mejora previsto en el Capítulo II del Título VIII de la citada norma.

Se trata de una cuestión que numerosos Ayuntamientos de Andalucía han trasladado al Tribunal Constitucional al entender que la fijación de tal canon de mejora resulta contraria al principio de autonomía local y de autonomía financiera consagrado en la Carta Magna.

De este modo, dado que el apartado segundo del artículo 17 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz dispone que «el Defensor del Pueblo Andaluz no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiese por persona interesada demanda o recursos ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional», esta Defensoría no ha podido entrar a analizar las cuestiones que nos han sido trasladadas por la ciudadanía.

En este sentido, esperamos que el Tribunal Constitucional pueda resolver cuanto antes el recurso planteado ya que ello irá a favor de la seguridad jurídica necesaria en cualquier Estado de Derecho.

Pero no todas las quejas que nos han sido trasladadas hacían referencia a este asunto. De hecho, la mayor parte de ellas iba referida a problemas de diversa índole en la facturación, con el denominador común en todos los casos de que los errores iban siempre en detrimento de las personas usuarias y no de las empresas prestadoras de servicios.

Ejemplo de ello lo constituye la **queja 11/1348**, tramitada ante el Ayuntamiento de Fuengirola.

En la misma, la parte afectada planteaba que había dado de alta un suministro domiciliario de agua a principios del mes de diciembre de 2010 pero que la empresa le había cobrado un trimestre completo (desde el 15 de septiembre al 15 de diciembre) de servicio de agua, de cuota fija de desalación y de cuota fija de saneamiento, con su correspondiente IVA.

Por su parte, el Ayuntamiento de Fuengirola y la empresa suministradora de agua señalaban que la actuación seguida por la segunda había resultado acorde con lo dispuesto en la Ordenanza reguladora de la Tasa por Suministro de Agua Potable que dispone, en su artículo 8.5, que las altas surtirán efecto desde el día primero del trimestre corriente.

A este respecto, esta Defensoría del Pueblo Andaluz consideró oportuno dirigir Resolución al mencionado Ayuntamiento, a través de la cual se le indicaba que a nuestro juicio la previsión contenida en la ordenanza municipal resultaba contraria a dispuesto en los artículos 79 y 98 del Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua en Andalucía.

En efecto, el inciso segundo del artículo 79 de la norma autonómica, que prevalece sobre la municipal, dispone:

«Los consumos se facturarán por períodos de suministros vencidos y su duración no podrá ser superior a tres meses. *El primer período se computará desde la fecha de puesta en servicio de la instalación*».

Por su parte, el primer inciso del artículo 98 establece que la cuota variable o de consumo es «la cantidad que abona el usuario de forma periódica y en función del consumo realizado».

De este modo, la empresa suministradora estaba realizando cobros improcedentes por ser contrarios al Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua de Andalucía, obteniendo así un lucro injustificado.

Por ello, se formuló Resolución al Ayuntamiento de Fuengirola a través de la cual se le trasladó Recordatorio de los deberes impuestos por la normativa autonómica; Recomendación para que ordenase el inicio de un procedimiento de regularización de los recibos girados a la parte promotora de la queja y a cuantos otros usuarios y usuarias pudieran haberse visto afectados por los mismos hechos; y Sugerencia al objeto de que a la mayor brevedad posible se iniciara un procedimiento para la modificación de la mencionada Ordenanza municipal para acomodar su contenido al Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua en Andalucía.

Por su parte, el Consistorio dirigió respuesta a nuestro pronunciamiento indicando que a raíz del mismo ya se habían iniciado los trámites previos a la aprobación de una modificación de la mencionada ordenanza en la línea apuntada por esta Defensoría.

Un asunto de posible exceso de facturación en el consumo de agua ha sido objeto de especial atención por esta Institución durante 2011, durante la tramitación de la **queja 10/33**, por considerar que podría afectar a un gran número de personas.

El caso se originó cuando la persona promotora de queja interpuso reclamación frente a una empresa concesionaria de la gestión del servicio de abastecimiento en una localidad sevillana, por considerar excesivo el importe de las facturas que venía recibiendo desde la renovación periódica de su contador a por una denuncia relativa.

En una primera comprobación ordenada por la empresa se detectó un posible desfase entre lo registrado por el contador y el agua efectivamente consumida. Posteriormente pudo comprobarse que la colocación de un tramo recto de tubería aguas arriba del contador evitaba tal desfase. Al parecer el desfase existente obedecía a lo que técnicamente se denomina "*perturbaciones de flujo*".

Pese a ello, la reclamación fue desestimada alegando la empresa que el consumo de agua en el domicilio era el mismo que el registrado con el contador sustituido y que el aumento del importe de las facturas correspondía a una modificación de las tarifas de agua.

Insatisfecho por la explicación, la persona afectada acudió en queja a esta Institución. Y ha sido durante la tramitación de esta queja que hemos podido conocer la existencia de un desfase entre el conocimiento técnico relativo a la influencia que tienen las *perturbaciones de flujo* en la contabilización del consumo de agua y la normativa que regula esta cuestión.

En efecto, a raíz de la Directiva 2004/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativa a los instrumentos de medida, para la comercialización y puesta en servicio de contadores de agua se desarrollan ensayos de homologación que tienen en cuenta su comportamiento ante las *"perturbaciones de flujo*". Con ello se trata de garantizar que un contador instalado para registrar el consumo de agua en una vivienda presenta una adecuada precisión en la medida y fiabilidad de la lectura.

No obstante, teniendo en cuenta que ya existían fabricados y en el mercado muchos modelos de contadores que no recogían estos requisitos, la propia Directiva permitió que los mismos siguiesen homologándose hasta octubre de 2006, e incluso estableció un período transitorio de 10 años, hasta finales de octubre de 2016, durante el cual pueden comercializarse y ponerse en servicio dichos contadores.

De este modo conviven en el parque de contadores de Andalucía los modelos que se han homologado antes y después de la entrada en vigor del Real Decreto 889/2006, que supuso la trasposición de la Directiva Europea. Dentro los primeros, unos modelos se verían afectados por las *perturbaciones de flujo* y otros no, incidiendo de forma especial las condiciones técnicas de instalación, mientras que los contadores posteriores a 2006 han sido homologados tras pruebas específicas que garantizan una adecuada respuesta ante este hecho técnicamente conocido.

El problema surge al tratarse de contadores debidamente homologados, ya que ello supone que no están obligadas las empresas a sustituirlos hasta que no concluya su vida útil, y ni siquiera están obligadas a someterlos a pruebas para comprobar si se ven afectados por posibles *perturbaciones de flujo* que incidan en una correcta medición de los consumos.

Ante esta situación, el Defensor del Pueblo Andaluz no puede por menos que declarar su convicción de que es notoriamente injusto que alguien deba pagar por un agua que realmente no consume, por encima de lo que dispongan las normas que regulan a los contadores de agua.

Por tanto, consideramos que cuando se detecte que algún contador con homologación anterior al Real Decreto 889/2006 pudiera no cumplir con el principio de exactitud que resulta exigible en las mediciones de consumo, lo más correcto para la protección de los derechos e intereses de las personas consumidoras es que se ordene la realización de las pruebas necesarias para determinar el comportamiento del contador ante la perturbación de flujo.

Si se comprobase que dicho contador no registra adecuadamente los consumos realizados deberán adoptarse las medidas técnicas necesarias para solventar el problema y, si ello no fuese posible, deberá procederse a la sustitución del contador o a la minoración de las facturas en un porcentaje similar al exceso de medición detectado. Y todo ello, con devolución al consumidor de las cantidades cobradas en exceso.

En este sentido, nos estamos planteando pedir a la Delegación Provincial de Economía, Innovación y Ciencia en Sevilla con objeto de que ordene la realización de dichas pruebas a los contadores cuya situación ha sido denunciada en la localidad donde se han puesto de manifiesto los hechos. Asimismo, estimamos que corresponde al Ayuntamiento ordenar que se adopten las medidas correctoras necesarias en los contadores o, en su defecto, se sustituyan por otros que puedan garantizar una adecuada precisión en la medición.

2.1.6.2 Problemas en inmuebles provocados por infraestructuras

De forma recurrente son planteadas a esta Institución quejas en las que sus promotores relatan que sus inmuebles han sufrido daños a raíz de problemas detectados en la red de saneamiento o de abastecimiento de agua, o de la instalación de determinadas infraestructuras.

Es el caso de la **queja 10/1500**, de la **queja 10/875**, de la **queja 10/137**, de la **queja 11/669** y de la **queja 11/5847**.

En ellos, la intervención de esta Institución va orientada a confirmar los hechos que nos son referidos, a verificar que en efecto existe la relación causa-efecto señalada por las personas afectadas y que, de ser así, los daños causados van a ser convenientemente reparados y compensados.

Debe significarse que en muchos casos analizados, la Administración ha asumido la responsabilidad de los daños ocasionados y que, consecuentemente, ha procedido a solventarlos.

No obstante, no siempre resulta sencillo concluir la existencia de la relación de causalidad entre el problema habido en la red de saneamiento y los daños ocasionados a los inmuebles.

En tales casos, el pronunciamiento de esta Institución viene condicionado por las conclusiones extraídas en los informes técnicos evacuados al efecto que no siempre dan la razón a las personas promotoras de las quejas.

En este sentido, y dado que esta Defensoría carece de los medios técnicos y personales para contrastar el sentido de tales informes, se ofrece a las personas afectadas la posibilidad de aportar estudios contradictorios a los remitidos por la Administración que permitan justificar un pronunciamiento a favor de sus pretensiones. Y es que, en tanto en cuanto tales estudios no existan, necesariamente debe concluirse que los realizados por la Administración o a instancia suya gozan de plena validez.

2.1.7 PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

2.1.7.1 Voluntariado ambiental

Con respecto al voluntariado ambiental, debe señalarse que nos son numerosas las quejas recibidas por esta Institución sobre cuestiones afectantes a esta materia.

No obstante, este año 2011 ha sido recibida una, que a la fecha de cierre del presente Informe Anual se encuentra en fase de tramitación, que entendemos merece una mención destacada habida cuenta la importancia y trascendencia de las cuestiones planteadas.

Se trata de la **queja 11/3024**, que ha sido promovida por una asociación ecologista, y que hace referencia a supuestos incumplimientos de la Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado cometidos por la Administración ambiental de la Junta de Andalucía.

En concreto, la referida asociación apuntaba la conculcación de los principios de igualdad, libre concurrencia y objetividad en el desarrollo de acciones de fomento por parte de la Consejería de Medio Ambiente, derivado de la concesión de una subvención de carácter excepcional por importe de 250.000 euros a la Fundación Migres.

Asimismo señalaba en su queja que durante el año 2011 el Programa Migres 2011 había sido presentado en la página web de la Consejería de Medio Ambiente, y que desde esta se había convocado a la ciudadanía para que participara en dicho proyecto de Voluntariado, facilitando incluso las fichas de inscripción en el mismo.

De igual modo indicaba que en un blog gestionado por la Administración autonómica se estaban subiendo los datos obtenidos en tal proyecto y que en el mismo se indicaba expresamente que "*Migres es un programa de voluntariado ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía*".

A este respecto, la asociación promotora de la queja traía a colación lo dispuesto en el artículo 18.2 de la mencionada Ley de Voluntariado, que dice: «Sólo de forma excepcional ante situaciones imprevistas de catástrofes y emergencia general, y a falta de otras posibilidades de actuación, podrán las Administraciones Públicas promover acciones voluntarias, estableciendo los mecanismos para que tales iniciativas se organicen de forma independiente en el plazo de tiempo más breve posible y, en cualquier caso, debiendo atenerse a lo establecido en esta Ley en materia de derechos y deberes de las personas voluntarias.»

Finalmente, se hacía alusión a otro supuesto incumplimiento de la referida Ley de Voluntariado por parte de la Administración ambiental autonómica, en

lo referente a la necesidad de establecer las medidas de apoyo financiero, material y técnico a la acción voluntaria organizada, facilitando recursos públicos para el adecuado desarrollo y ejecución de las acciones voluntarias a través de convocatorias anuales de ayudas y subvenciones para programas de captación, fomento y formación del voluntariado en aquellas entidades, previamente inscritas en el registro general previsto en esta Ley, prestando especial atención a las entidades de carácter social y declaradas de utilidad pública que desarrollen programas de acción voluntaria.

Y es que, según indicaba el grupo proteccionista, en el año 2011 no se ha convocado por la Consejería de Medio Ambiente ningún procedimiento para la concesión de subvenciones a entidades de voluntariado.

Pues bien, independientemente de cuál sea el resultado de nuestra actuación supervisora en el presente caso, debe señalarse la importancia que para la protección del medio ambiente tiene el desarrollo de las labores de voluntariado; relevancia esta que de alguna manera ha sido confirmada por la Asamblea General de la Naciones Unidas, en sesión de 17 de diciembre de 1985, y que ha justificado la aprobación de la Resolución contenida en el Informe del Segundo Comité A/40/1041 de 19 de febrero de 1986, en la que se destaca la necesidad de promover la acción voluntaria organizada y la de fortalecer y ensanchar sus relaciones con las Administraciones Públicas.

De igual modo, las instituciones de ámbito europeo, a través de la Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961, ratificada por España el 29 de abril de 1980, y de la Resolución del Parlamento Europeo sobre asociaciones sin fin de lucro en la Comunidad Europea, de 13 de marzo de 1987, coinciden en reconocer el trabajo voluntario como parte del derecho de libre asociación, esencial a la democracia y amparado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En consecuencia, esta Defensoría no puede más que actuar en defensa de la libertad de los ciudadanos a expresar su compromiso voluntario a través de los cauces y organizaciones que mejor satisfagan sus intereses y motivaciones, requiriendo a los poderes públicos que remuevan los obstáculos que impidan la participación a través de la acción voluntaria organizada y que dispongan los medios y recursos necesarios para posibilitar el ejercicio efectivo de la acción voluntaria y su promoción en la sociedad civil, evitando pues cualquier traba que coarte el desarrollo de la autonomía y capacidad de iniciativa.

2.1.7.2 Deber de resolver expresamente todos los procedimientos

Tal y como viene siendo habitual, un año más debemos hacer mención al ingente número de actuaciones que desde esta Defensoría del Pueblo Andaluz se realizan a los efectos de lograr que las Administraciones Públicas de Andalucía den efectivo cumplimiento al artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dictando resolución expresa en todos los procedimientos y notificándola cualquiera que sea su forma de iniciación.

En este sentido podemos citar la **queja 10/3275,** la **queja 10/6424**, o la **queja 11/1076**.

Si bien es cierto que a raíz de nuestra intervención, la mayoría de los asuntos tratados son debidamente resueltos por las Administraciones afectadas, ello no debe ser interpretado como una actuación eficiente que suponga el cumplimiento del principio de buena administración consagrado en nuestro Estatuto de Autonomía.

En consecuencia, insistimos en la necesidad de que por parte de las Administraciones públicas de Andalucía se realicen esfuerzos tendentes a garantizar el cumplimiento efectivo de los deberes que le son impuestos por el citado artículo, adoptando cuantas medidas resulten oportunas.

2.2 AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA

2.2.1 AGRICULTURA

Como viene siendo habitual, la mayoría de las quejas recibidas en esta materia se refieren a los expedientes de pago único. Hasta 26 quejas se han tramitado durante 2011 relacionadas con dichos expedientes, bien por la actuación de a la Dirección General de Fondos Agrarios o bien de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca.

Estas denuncias se refieren normalmente a dilaciones o falta de información en los trámites relacionados con la asignación de derechos o, en algunos casos, a la falta de pago de las ayudas correspondientes a dichos derechos. En muchas ocasiones el retraso en la resolución de los expedientes se agrava en fase de recurso de alzada, quedando durante años sin resolver recursos formulados contra las asignaciones de derechos con las que no están conformes las personas que los solicitaron.

También las quejas por retrasos en la concesión de ayudas se han referido a otros aspectos como la modernización de las explotaciones e instalación de jóvenes agricultores (**queja 10/4867**, **queja 11/162**, **queja 11/1932** y **queja 11/5559**).

En el caso de la **queja 10/4867**, la falta de respuesta al recurso de reposición planteado contra la desestimación de la ayuda a la primera instalación de jóvenes agricultores por parte de la Dirección General de Regadíos y Estructuras Agrarias dio lugar al dictado de **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** dirigida a la Viceconsejería de Agricul-

tura y Pesca con objeto de que se dictase resolución expresa sin más dilaciones. Dicha Resolución fue aceptada, dándosenos traslado de la Resolución de 12 de abril de 2011, aunque el contenido de la misma fuese contrario a la pretensión de la persona promotora de queja.

2.2.1.1 De las obligaciones a cargo de la Administración pública relacionadas con la convocatoria de ayudas limitadas por las disponibilidades presupuestarias

Un supuesto especialmente notorio que motivó la formulación de **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** dirigida a la Dirección General de Industrias y Calidad Agroalimentaria, concretada en la necesidad de dar respuesta expresa a una solicitud de ayuda para fomento del asociacionismo agrario, tuvo lugar en la tramitación de la **queja 10/5472**.

La solicitud de ayuda se había formulado con fecha 29 de julio de 2005 y la documentación del expediente se había completado en febrero de 2008, tras los requerimientos formulados por la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca en Granada pero, a pesar del tiempo transcurrido, el promotor de la queja denunciaba que ni siquiera recibía información relativa a la situación del expediente.

El informe facilitado por la citada Dirección General se limitó a indicar que la solicitud de ayuda presentada no pudo ser atendida por falta de disponibilidad presupuestaria y que, transcurrido el plazo para resolver, debía entenderse desestimada de acuerdo con la normativa de la convocatoria, presupuestaria y de procedimiento administrativo común.

Ante dicha respuesta, nos parecía totalmente injustificado que el expediente hubiese continuado su tramitación durante más de dos años, si ya se pudo tener conocimiento de que no habría fondos para atenderla. Incluso, el requerimiento de 29 de octubre de 2007, de la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca en Granada, incluía la acreditación de las circunstancias de encontrarse al corriente de obligaciones fiscales y con la Seguridad Social, requisitos imprescindibles para resultar beneficiario de la ayuda. Asimismo, en febrero de 2008, se habría aportado la documentación requerida telefónicamente desde los Servicios Centrales de la Consejería, estimando el interesado que habría quedado completada su solicitud.

Posteriormente, desde septiembre de 2008, el promotor de queja se habría dirigido telefónicamente y por escrito, tanto a la Delegación Provincial como a la Dirección General de Industrias y Calidad Agroalimentaria, solicitando información relativa al estado de su solicitud, sin que en ningún momento se le hubiera comunicado el agotamiento de los fondos objeto de las ayudas convocadas.

Esta situación habría generado al interesado, independientemente del juego del silencio administrativo y a pesar del tiempo transcurrido, la confianza en que su solicitud sería debidamente atendida ya que esta habría sido formulada correctamente y el procedimiento no era de concurrencia competitiva, máxime cuando no habría sido advertido expresamente acerca de la falta de fondos, aun cuando dicha circunstancia viniese recogida en la correspondiente normativa.

La Resolución formulada por esta Institución se produjo con fecha 27 de diciembre de 2010 pero, hasta un año después, y tras varios requerimientos dirigidos desde esta Institución recordándole la obligación de dar respuesta a la Recomendación dictada, no se habría resuelto formalmente la desestimación de la ayuda para el fomento del asociacionismo agrario solicitada. Esto es, nada menos que seis años y medio después de que fuese formulada.

Si bien el acuerdo adoptado por la Dirección General de Industrias y Calidad Agroalimentaria da cumplimiento a la **Recomendación** que le había sido dirigida, apreciamos que se deben articular los mecanismos necesarios para evitar que este tipo de situaciones se repitan, pues consideramos vulnerados principios esenciales que deben regir la actuación administrativa tales como eficacia, eficiencia, simplificación de procedimientos, transparencia, buena fe, protección de la confianza legítima y proximidad a los ciudadanos, así como el derecho a una buena administración.

Atendiendo a estas circunstancias, y desconociendo si los hechos puestos de manifiesto en la tramitación de la presente queja podrían haberse repetido afectando a otras personas, es por lo que nos parece oportuno iniciar una investigación de oficio. Con ello pretendemos conocer el alcance que habría tenido el incumplimiento de la obligación de resolver expresamente y notificar cuantas solicitudes se formulen a la Administración pública, así como los criterios seguidos para determinar qué solicitudes serían atendidas en función de las disponibilidades presupuestarias. Igualmente se pretende promover la implantación de medidas correctoras, si aún no se hubieran adoptado, en la actuación de la Dirección General de Industrias y Calidad Agroalimentaria respecto a la información a facilitar a quienes concurran a las convocatorias de ayudas con limitaciones presupuestarias que aquella promueva.

2.2.1.2 Perjuicios causados a los productos hortofrutícolas andaluces por la crisis sanitaria en Alemania

En otro orden de cosas, como punto final de este apartado destinado a informar de las actuaciones desarrolladas en materia de agricultura nos parece oportuno destacar en epígrafe aparte la actuación desarrollada con ocasión de la alerta sanitaria europea de la que resultaron perjudicados los productos hortofrutícolas de origen andaluz.

Como es conocido, a finales de mayo de 2011 se produjo en Europa una alerta sanitaria como consecuencia de la aparición de un brote infeccioso de una variedad especialmente agresiva de la bacteria *E.coli* que afectó a miles de personas, incluso con resultado de muerte.

Además de la gravedad de las consecuencia en la salud humana, se produjeron otros efectos igualmente gravosos al atribuirse, en base a informaciones no contrastadas, el origen del brote infeccioso a productos hortofrutícolas originarios de Andalucía. Las consecuencias económicas de estas infundadas afirmaciones resultaron ser muy graves.

En efecto, entre mayo y junio de 2011 un gran brote de *E.coli* productora de la toxina *Shiga* (ECTS) serotipo O104:H4 afectó a Alemania y otros Estados miembros de la Unión Europea. El 26 de mayo las autoridades alemanas anunciaron que unos pepinos españoles eran el vehículo potencial del brote, retirando dicho anuncio el 31 de mayo debido a los resultados negativos del laboratorio. El 5 de julio, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) llegó a la conclusión de que el vehículo de infección más probable habían sido semillas germinadas.

A juicio de esta Institución, el desarrollo de estos acontecimientos puso claramente de manifiesto la imperiosa necesidad de implementar unos protocolos de actuación que permitiesen dar una respuesta rápida, coordinada y eficaz a nivel europeo en situaciones de crisis sanitarias relacionadas con el mercado alimentario. Dichos protocolos deberían posibilitar la adopción de las necesarias medidas de prevención y cautela en materia de salud pública, evitando que por parte de los estados miembros se adoptasen medidas unilaterales que pudieran conllevar una restricción indebida e injustificada del derecho de libre circulación de bienes y mercancías.

Dadas nuestras limitaciones competenciales, esta Institución consideró necesario acometer, por propia iniciativa, una actuación ante el Defensor del Pueblo Europeo para conocer las intervenciones de las autoridades de la Unión Europea, tramitándose a tal efecto la **queja 11/2816**.

La petición cursada a dicha Institución rogaba su actuación supervisora a fin de conocer y valorar las posibles deficiencias habidas en el funcionamiento de los organismos de la Unión en el presente asunto y la posibilidad de trasladarles nuestras propuestas. Asimismo, reclamaba la posibilidad de adoptar medidas urgentes de ayuda para el sector agrícola andaluz afectado por la situación creada en el mercado hortofrutícola, incluyendo una adecuada compensación por los perjuicios sufridos y la realización de campañas promocionales que paliasen en alguna medida los daños causados a la imagen de los productos hortofrutícolas andaluces entre los consumidores europeos.

Con fecha 19 de julio de 2011 se recibía una comunicación del Defensor del Pueblo Europeo informando de las actuaciones realizadas ante la Comisión Europea. En su escrito nos indicaba que había requerido información acerca de las acciones tomadas por la Comisión en el contexto de la alerta sanitaria relacionada con la bacteria *E.coli*; el marco legislativo existente que fue aplicable en este caso, y si, en opinión de la Comisión, tal marco legislativo resultaba adecuado; y si se habían adoptado o se había previsto adoptar medidas compensatorias adecuadas en relación con los productores agrarios que pudieran haber sufrido daños en el curso de la alerta sanitaria relacionada con la bacteria *E.coli*.

Finalmente, con fecha 12 de diciembre de 2011 se recibía nueva comunicación del Defensor del Pueblo Europeo trasladando la respuesta de la Comisión Europea a la queja instada desde nuestra Institución. Dicha respuesta ha sido valorada como satisfactoria a los efectos informativos pretendidos con la queja tramitada. Desglosamos de modo extractado su contenido, siguiendo el orden de los aspectos concretos que se elevaron en su día a la Comisión:

a) Acciones adoptadas por la Comisión en el contexto de la alerta sanitaria relativa a la bacteria *E.coli*.

Tras haber sido informada del brote de *E.coli* productora de la toxina *Shiga* (ECTS) en Alemania por las autoridades alemanas, la Comisión activó inmediatamente todas sus redes de gestión de crisis: el Sistema de Alerta Precoz y Respuesta para la Vigilancia y Control de las enfermedades Transmisibles (SAPR) y el Sistema de Alerta Rápida para los Productos Alimenticios y los Alimentos para Animales (RASFF). Además, la Comisión habría implicado plenamente a todos los organismos pertinentes de la UE, que han ofrecido su colaboración y su apoyo.

Para mantener informadas a todas las partes y debatir la evolución del caso, la Comisión organizó casi a diario audioconferencias con el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC), la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y los puntos de contacto pertinentes de los Estados miembros.

A petición de la Comisión, el 1 de junio la EFSA hizo una serie de recomendaciones de urgencia sobre varias cuestiones, entre las que cabe citar el papel de la contaminación interna y externa de las hortalizas frescas, las posibles medidas de reducción del riesgo y la importancia y el riesgo relativo de las distintas fases de manipulación rutinaria de estos alimentos.

Además, se pidió al ECDC que llevara a cabo una evaluación del riesgo.

Estas actuaciones habrían ayudado a que los Estados miembros tuvieran un planteamiento común a la hora de investigar los brotes. Las investigaciones sobre los brotes apuntaron a todas las fuentes posi-

bles de infección para intentar evitar la propagación de la enfermedad.

Se puso en marcha un proceso de trazabilidad general para investigar la fuente de los brotes detectados a fin de determinar cuál había sido su origen. El 6 de julio de 2011 la Comisión adoptó la decisión de prohibir las importaciones de semillas y habas utilizadas habitualmente para la germinación originarias de Egipto, ya que se había determinado que la fuente más probable de contaminación eran las semillas de alholva egipcias.

El ECDC desarrolló, junto con la EFSA, una serie de recomendaciones sobre medidas preventivas dirigidas al público en general.

En lo tocante a la prohibición que estableció Rusia de importar determinados productos de la Unión, los servicios de la Comisión invirtieron considerables esfuerzos en la aplicación del acuerdo político que se alcanzó el 10 de junio en la Cumbre UE-Rusia de Nizhny Novgorod, con objeto de garantizar la reanudación de las exportaciones de hortalizas frescas a Rusia, como primer paso, y la supresión de la prohibición como objetivo posterior, lo que se hizo el 8 de agosto de 2011.

El 19 de julio de 2011, la Comisión puso en marcha una campaña en los medios de comunicación de todos los Estados miembros para recuperar la confianza de los consumidores en las frutas y hortalizas. La campaña consiste en publirreportajes en los medios impresos y en reportajes audiovisuales que se reparten gratuitamente entre las cadenas de televisión de toda la UE y de los países vecinos.

b) Marco regulador vigente aplicable en el presente asunto e idoneidad o no, en opinión de la Comisión, de dicho marco.

Existen disposiciones claras sobre los requisitos higiénicos para todos los establecimientos que producen alimentos en todos los Estados miembros de la Unión Europea. En lo que se refiere a las normas de higiene aplicables al procesado de hortaliza y al de semillas y semillas germinadas en la UE, se aplica el Reglamento 8 (CE) n.º 852/2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios. Este Reglamento establece los requisitos generales de higiene que deben cumplir las empresas alimentarias en todas las fases de la cadena alimentaria. Se incluyen requisitos específicos para las personas que trabajan en el ámbito de la manipulación de productos alimenticios.

Para comprender plenamente los diferentes aspectos del Reglamento (CE) n.º 852/2004 es esencial tener en cuenta otras partes de la legislación de la Unión y, en particular, los principios y las definiciones de:

– Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (también conocido como Reglamento sobre la legislación alimentaria general);
– Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales;
– Reglamento (CE) n.º 2073/2005 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2005, relativo a los criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios.

La Comisión redactará unas conclusiones sobre todos los aspectos de la gestión de esta crisis, incluida la aplicación de las actuales disposiciones sobre seguridad alimentaria y salud pública, coordinación y líneas claras de información y comunicación tras producirse el brote. Además, la Comisión, junto con los Estados miembros, extraerá enseñanzas para seguir mejorando el uso de nuestros sistemas de alerta y respuesta.

c) Medidas compensatorias

A raíz del brote de *E.coli*, la Comisión adoptó el 17 de junio el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 585/2011 de la Comisión, que establece medidas excepcionales de apoyo al sector de las frutas y hortalizas a fin de ayudar a los productores afectados.

Las medidas excepcionales en el mercado se referían a los productos más afectados por la crisis, a saber, pepinos, tomates, lechugas y determinadas escarolas, calabacines y pimientos para el mercado de productos frescos.

Estas medidas se aplicaron a partir del 26 de mayo, fecha en que aparecieron en la prensa acusaciones de que los pepinos de determinados orígenes eran la causa del brote de *E.coli*, hasta el 30 de junio.

El conjunto completo de medias excepcionales consistió en un nuevo pago subvencionado al 100% por la UE a todos los productores, independientemente de que fueran miembros o no de una organización de productores, y, únicamente para las organizaciones de productores, en más flexibilidad a la hora de aplicar las normas vigentes en el marco de la OCM única.

Las medidas excepcionales se centraron en la intervención en el mercado y, en especial, en las operaciones de retirada y cosecha en verde o renuncia a efectuar la cosecha, al efecto de disminuir la presión en el mercado, de forma que los precios de producción volverán a sus niveles normales.

El presupuesto de la UE asignado a esta medida de mercado ascendió a 227 millones de euros.

d) Promoción.

Además de la campaña en los medios de comunicación mencionada, se han realizado acciones extraordinarias en el campo de la promoción con el fin de contribuir a una recuperación firme de la confianza de

los consumidores. La Comisión ofreció a las organizaciones profesionales e interprofesionales del sector de las frutas y hortalizas frescas la oportunidad de beneficiarse de una fecha de entrega adicional, con arreglo al Reglamento (CE) n.º 501/2008, para proponer programas informativos y promocionales a lo largo de 2011. Al final los Estados miembros presentaron un total de 21 programas, de los que se seleccionaron 17 para ser cofinanciados por la UE.

El presupuesto total de los programas seleccionados asciende a 34 millones de euros, la UE cofinanciará el 50% de dicho importe (es decir, 17 millones de euros).

2.2.2 PESCA

Como en años anteriores, durante el ejercicio 2011, se ha interesado de este Institución una actuación mediadora entre los colectivos ciudadanos afectados por decisiones administrativas sobre pesca y la Administración autonómica.

Así, en la **queja 11/5790** representantes de Cofradías de Pescadores y de Asociaciones de Armadores onubenses ponían de manifiesto la necesidad de aportar soluciones a la situación de la flota pesquera del sector de la chirla que opera en el Golfo de Cádiz, amarrada a puerto desde finales del mes de noviembre.

Fruto de la mediación realizada fue la concertación de una reunión entre los responsables de la Consejería de Agricultura y Pesca, encabezados por la Sra. Consejera y representantes de los pescadores y armadores afectados. A dicha reunión acudieron el Adjunto y el Asesor de Área responsables en materia de Pesca.

La reunión propició un debate ágil, abierto y esclarecedor en el que por las partes intervinientes se analizaron los problemas del sector y se valoraron posibles soluciones a los mismos, llegándose a algunos acuerdos de mínimos cuya implementación quedaba pendiente de gestiones posteriores.

Otra cuestión que nos ha ocupado en materia de pesca y nos parece interesante destacar se refiere a la pesca furtiva de la anguila, en el Bajo Guadalquivir y la Desembocadura del Guadalquivir.

La denuncia de una asociación de defensa de los ecosistemas fluviales motivó la tramitación de la **queja 11/2258**, dándose traslado de la misma a la Consejería de Medio Ambiente, la Consejería de Agricultura y Pesca y la Agencia Pública de Puertos de Andalucía.

La cuestión se centraba en la determinación del organismo competente para la retirada de embarcaciones y artefactos flotantes dedicados a prácticas de pesca furtiva.

La respuesta de la Consejería de Medio Ambiente (Dirección General de Gestión del Medio Natural) puso de manifiesto que, detectada la situación irregular en el estuario del Bajo Guadalquivir, las administraciones implicadas iniciaron conjuntamente los trabajos necesarios para fijar un plan de actuación coordinado que pueda prestar un servicio eficaz y ágil ante la actividad ilegal y que habría de plasmarse en la firma de un convenio de colaboración.

Por su parte, la Consejería de Agricultura y Pesca (Dirección General de Pesca y Acuicultura) se remitía al informe de la letrada jefe de su Asesoría Jurídica, de fecha 23 de septiembre de 2011, que, tras un análisis pormenorizado de las competencias de los organismos implicados, concluía que la retirada de artefactos flotantes debería llevarse a acabo por la Administración General del Estado, atendiendo a que los hechos se producen en dominio público portuario estatal y a sus competencias en materia de servicios portuarios y salvaguarda de la seguridad del tráfico marítimo y navegación.

En consecuencia con estas respuestas, que considerábamos ajustadas a derecho, no quedaban más actuaciones a esta Institución, encargada de la supervisión de la actividad de las Administraciones públicas de Andalucía.

VI. JUSTICIA Y PRISIONES

1. INTRODUCCIÓN

Como expresa la denominación del área, se ocupa de dos materias principales, justicia y prisiones, que guardan íntima relación dentro de la Administración de Justicia en el ámbito penal. Sin embargo también se tratan en ella los asuntos de extranjería e inmigración que pertenecen a campos bien distintos de aquellos otros.

En su mayor parte las quejas sobre la Administración de Justicia se refieren a dilaciones en juzgados y tribunales andaluces; a carencias de medios personales o materiales en los diferentes órganos judiciales –son todavía frecuentes las malas condiciones de las sedes judiciales, sobre todo en algunas zonas rurales– o relativas a otras materias menos habituales como aquellas quejas que ponen de manifiesto defectos en la planta judicial –número de órganos judiciales– de algunos partidos judiciales. También incluimos en ellas las que afectan a resoluciones sobre justicia gratuita o las que se formulan contra profesionales del derecho, entre las que son más frecuentes las alusivas a los abogados.

La materia que más quejas atrae es la relativa a la Administración Penitenciaria. En este año han vuelto a ser más de cuatrocientas, un número muy elevado como viene siendo habitual en los últimos años.

Continúan también en número importante las reclamaciones y peticiones de ayuda que nos envían personas extranjeras, cuya variedad se explicará también en su correspondiente apartado.

El número total de quejas registradas se aproxima al millar, casi todas iniciadas a instancia de parte, si

bien treinta y seis lo han sido de oficio cuya relación completa es la siguiente:

– **Queja 11/141** dirigida a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía relativa a "desaparición de un comerciante andaluz en Tánger".
– **Queja 11/603** dirigida a una entidad financiera relativa a "Programas de Inserción en las prisiones andaluzas".
– **Queja 11/605** dirigida al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla relativa a "puesta en funcionamiento de un nuevo Juzgado de Vigilancia Penitenciaria en Sevilla".
– **Queja 11/609** dirigida a la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo relativa a "Programa de Dinamización Deportiva en centros penitenciarios".
– **Queja 11/641** dirigida a la Defensora del Pueblo relativa a "retención de una familia boliviana en el aeropuerto de Málaga".
– **Queja 11/654** dirigida a la Subdelegación del Gobierno en Cádiz relativa a "expulsión irregular de un extranjero".
– **Queja 11/808** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a "fallecimiento de un interno en Puerto III".
– **Queja 11/835** dirigida a la Secretaría General para la Justicia relativa a "acumulación de asuntos en Juzgado de Instrucción n.º 1 de Morón de la Frontera (Sevilla)".
– **Queja 11/1008** dirigida a la Secretaría General para la Justicia relativa a "coordinación del Convenio Marco de colaboración en materia penitenciaria".
– **Queja 11/1172** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a "fallecimiento de dos internos en el Centro Penitenciario de Morón de la Frontera".
– **Queja 11/1450** dirigida a la Subdelegación del Gobierno en Almería relativa a "funcionamiento de la oficina de extranjeros en Almería".
– **Queja 11/1571** dirigida al Ayuntamiento de Lora del Río (Sevilla) relativa a "muerte de una persona en el Depósito Municipal de Detenidos de Lora del Río".
– **Queja 11/2037** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a "huelga de hambre de un interno de la prisión de Huelva".
– **Queja 11/2095** dirigida a la Secretaría General para la Justicia relativa a "falta de pago a secretarios de juzgados de paz de municipios menores de 7.000 habitantes".
– **Queja 11/2296** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a "expulsión de un preso marroquí que es encarcelado al regresar a su país".
– **Queja 11/2822** dirigida al Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache (Sevilla) relativa a "elaboración de informes de arraigo social, en materia de inmigración".
– **Queja 11/3562** dirigida a la Delegación Provincial de la Consejería de Empleo, en Huelva, relativa a "problemas de trabajadores inmigrantes que acuden a la campaña de la fresa en Huelva".
– **Queja 11/3710** dirigida la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y a todos los Centros Penitenciarios de Andalucía relativa a "VII Encuentro con directores de prisiones".
– **Queja 11/3933** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a "muerte de un preso, a manos de otro, en el centro penitenciario de Puerto III".
– **Queja 11/4001** dirigida a la Viceconsejería de Gobernación y Justicia relativa a "deficiencias en las sedes judiciales de Cazalla de la Sierra (Sevilla)".
– **Queja 11/4025** dirigida a la Viceconsejería de Gobernación y Justicia relativa a "estado de diversos órganos judiciales en la provincia de Córdoba".
– **Queja 11/4055** dirigida a la Subdelegación del Gobierno en Málaga relativa a "desalojo de un grupo de jóvenes concentrados ante el Centro de Internamiento de Extranjeros en Málaga".
– **Queja 11/4768** dirigida a la Subdelegación del Gobierno en Sevilla relativa a "actuación de los GEOS en una vivienda de Dos Hermanas (Sevilla)".
– **Queja 11/5156** dirigida al Provedor de Justiça de Portugal relativa a "un español, preso en Portugal".
– **Queja 11/5216** dirigida a la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias relativa a "valoraciones sobre discapacidades en el Centro Penitenciario de Córdoba".
– **Queja 11/5279** dirigida a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía relativa a "pérdidas de citas médicas en el Centro Penitenciario Sevilla I".
– **Queja 11/5284** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a "Programa de Videoconferencias con personas encarceladas".
– **Queja 11/5509** dirigida al Ayuntamiento de Alosno relativa a "el Juzgado de Paz de Alosno se queda a oscuras".
– **Queja 11/5971** dirigida a la Secretaria General para el Deporte relativa a "dificultades del Programa de Dinamización Deportiva en las cárceles andaluzas en 2012".
– **Queja 11/6001**, dirigida a la Consejería de Gobernación y Justicia relativa a "Recomendaciones a la Consejerías de Gobernación y Justicia contenidas en el Informe Especial «La intervención de la Junta de Andalucía en el Sistema Penitenciario: colaboraciones más destacadas»".
– **Queja 11/6035** dirigida a la Consejería de Igualdad y Bienestar Social relativa a "Recomendaciones a la Consejerías de Gobernación y Justicia contenidas en el Informe Especial «La intervención de la Junta de Andalucía en el Sistema Penitenciario: colaboraciones más destacadas»".

– **Queja 11/6037** dirigida a la Consejería de Salud relativa a "Recomendaciones a la Consejerías de Gobernación y Justicia contenidas en el Informe Especial «La intervención de la Junta de Andalucía en el Sistema Penitenciario: colaboraciones más destacadas»".
– **Queja 11/6029** dirigida al Hospital Psiquiátrico Penitenciario relativa a "coordinación del Hospital Psiquiátrico Penitenciario y los Servicios de Salud Mental al término del cumplimiento de las medidas de seguridad".
– **Queja 11/6243** dirigida a la Fiscalía de Área de Marbella (Málaga) relativa a "expedientes de nacionalidad española en el Registro Civil de Marbella".
– **Queja 11/6253** dirigida a la Subdelegación del Gobierno en Almería relativa a "resoluciones denegatorias en la oficina de extranjeros".
– **Queja 11/6258** dirigida al Servicio Andaluz de Empleo relativa a "supuestas malas prácticas en algunas oficinas con ciudadanos extranjeros".

De la relación anterior se deduce que una parte de estas actuaciones de oficio se inician con los trabajos de investigación del Informe Especial referido a colaboración de la Junta de Andalucía en materia penitenciaria, un estudio monográfico iniciado a comienzos de 2010 y culminado en noviembre de 2011 con su presentación al Parlamento andaluz. Asimismo son destacables –y se analizarán con algún detalle posteriormente– las actuaciones relativas al VII Encuentro con directores de prisiones andaluzas y los primeros ensayos sobre videoconferencias con internos de varias de ellas.

En el campo de la Administración de Justicia se han llevado a cabo actuaciones de oficio referidas a insuficiencias de plantillas o el lamentable estado de algunas sedes judiciales que se indican en la precedente relación.

Entre las reformas normativas del año que pueden tener una mayor repercusión en las tareas del área, destacamos las dos leyes aparecidas en el *Boletín Oficial del Estado* de 11 de octubre de 2011. La primera, reguladora de la jurisdicción social (la Ley 36/2011, de 10 de octubre) ha entrado en vigor el día 11 de diciembre de este mismo año y deroga la Ley de Procedimiento Laboral cuyo último texto refundido ha estado vigente desde 1995.

La otra normal legal, de la misma fecha y publicación, es la Ley 37/2011, sobre medidas de agilización procesal, que lleva a cabo numerosas reformas en la Ley de Enjuiciamiento Civil y también importantes reformas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, reformas todas tendentes a hacer sostenible el sistema judicial ante la avalancha de más y más reclamaciones en todos los órdenes lo que provoca –como venimos poniendo de manifiesto año tras año en nuestros Informes Anuales– numerosos casos de dilaciones indebidas.

Como ejemplo de la "subida exponencial de la litigiosidad", utiliza el preámbulo de la ley el siguiente: «el número de asuntos ingresados en todas las jurisdicciones durante el año 2009 ha tenido un crecimiento cercano al 33%, con relación al número de asuntos ingresados diez años antes. En algunos órdenes jurisdiccionales el volumen de entrada ha sido especialmente intenso, como en el civil, que ha doblado la entrada de asuntos en esa misma década». Esta ley también ha entrado ya en vigor, en noviembre de 2011, y esperemos que sus numerosas reformas alivien la carga de trabajo que pesa sobre juzgados y tribunales.

Finalmente, en cuanto al reflejo en el área del grado de colaboración de las administraciones con las que solemos relacionarnos es bastante positivo puesto que tanto las diferentes fiscalías como las Direcciones Generales de la Consejería de Gobernación y Justicia suelen responder en plazo las peticiones de informe que les formulamos.

Lo mismo cabe decir, aunque en otro plano de relación, de nuestras actividades de mediación ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, cuando nos interesamos por las peticiones de ayuda que nos llegan desde la población penitenciaria.

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

2.1 QUEJAS MOTIVADAS POR DILACIONES INDEBIDAS

Puede parecer una contradicción que nuestra Ley reguladora, conforme a lo que dispone el artículo 17.2 de la misma, no solo nos impida entrar en el examen individual de aquellas quejas que pendan de un procedimiento judicial en trámite sino que también nos obligue a suspender la investigación emprendida si, tras haberlo hecho, se interpusiere demanda o recurso ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional, y, sin embargo, un precepto anterior de la misma Ley, el artículo 15, nos imponga el deber de remitir bien al Ministerio Fiscal bien al Consejo General del Poder Judicial las quejas relativas al funcionamiento de la Administración de Justicia en Andalucía, reclamaciones que, obviamente, han de estar íntimamente imbricadas en procedimientos judiciales en trámite.

¿A qué obedece esta aparente contradicción y cómo se salva la misma? Pues conjugando dos preceptos constitucionales que no solo no son excluyentes sino que, antes bien, han de presidir, concurriendo ambos, todo proceso judicial: por un lado, el principio de independencia judicial, consagrado en el artículo 117 de nuestra Constitución al determinar que el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a juzgados y tribunales, que nos impide interferir en la función jurisdiccional, y, por otro, el derecho a la tutela judicial efectiva y sin inde-

fensión, así como a un proceso sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, consagrado en el artículo 24 de la misma, que nos permite poner de manifiesto e instar la corrección de las irregularidades que se detecten durante la tramitación del procedimiento judicial que haya sido objeto de queja, cuando aquéllas supongan bien una infracción, bien un notable debilitamiento de ese derecho fundamental.

Partiendo de la base de que la justicia demorada es justicia denegada, ¿de qué hablamos cuando lo hacemos de dilaciones indebidas? Pues del retraso que experimenta la tramitación de un procedimiento judicial cuando el mismo obedece a razones exclusivamente imputables al órgano jurisdiccional ante el que se sustancia, concepto que enlaza con la previsión constitucional a la que acabamos de referirnos sobre el derecho de todos a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías.

Quiere esto decir que un procedimiento que se demora por su especial complejidad, por la multiplicidad de partes intervinientes o el elevado número de imputados si se trata de una causa penal, por su envergadura, por la llamada "litigiosidad" de las partes –que se recurra cuanta resolución se dicte–, o incluso por la ausencia de un impulso procesal que deban proporcionar las partes personadas, no podría reputarse como afecto por dilaciones indebidas, por muy demorado que resultara.

Es la ausencia de actividad judicial la que define como indebida la demora padecida, y aunque de la presencia de dicha disfunción no pueda responsabilizarse a los integrantes del órgano judicial de que se trate si se debe aquélla a los problemas estructurales que pueda este padecer, como sería la infradotación de medios personales o materiales a su servicio o una planta judicial insuficiente, ello no deja de suponer un anormal funcionamiento de la Oficina Judicial que agrede el derecho constitucional que garantiza la ausencia de retrasos en el proceso y que a todos nos ampara.

Es por ello que nos ocupamos tanto de las quejas concretas en las que se detecta claramente una ausencia de actividad judicial injustificada como de las que vienen determinadas por problemas estructurales o carencias de medios materiales o personales. A ellas dedicamos los siguientes apartados.

2.1.1 Quejas más significativas: Panorámica provincial

A continuación realizamos, a título más ejemplificativo que exhaustivo, un breve recorrido por las provincias andaluzas donde radican los órganos jurisdiccionales afectados por las quejas en las que se han planteado casos que pueden llamar más la atención, bien por su singularidad, por su especial gravedad, por su repetición o cualquier otra circunstancia determinante de su particularidad.

Comenzamos comentando las que afectan a órganos judiciales pertenecientes a la provincia de *Almería*, de entre las que destaca la **queja 11/389**, cuyo promotor nos exponía que en febrero de 2010 su ex esposa había solicitado del *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 3 de Roquetas de Mar*, ante el que se había sustanciado el Divorcio Contencioso que se inició en el año 2007, autorización para que sus menores hijos, niño y niña, viajaran con ella a Costa Rica durante el tiempo de sus vacaciones escolares de verano, petición que fue estimada, pese a la manifiesta y fundamentada oposición del interesado, mediante Providencia de julio de 2010. Sin embargo, resultó que, llegado el día 5 de septiembre de 2010, día en que la madre de los niños tenía que regresar a España en unión de los menores, no lo hizo.

Mediante escrito de 21 de octubre de 2010, el interesado, toda vez que había transcurrido más de un mes sin que su ex mujer reintegrara a sus dos menores hijos a España, por medio de su representación jurídica solicitó del Juzgado referido, tras poner en su conocimiento lo sucedido, que se articularan las medidas judiciales y policiales necesarias para reintegrar a los menores a España, que se suspendiera la custodia de los mismos, que venía ostentando la madre, y le fuera concedida a él, y que se dedujera testimonio de todo lo sucedido a la Fiscalía, tanto por la implicación de menores en los hechos como por los posibles hechos delictivos en presencia.

El Juzgado acordó, mediante Diligencia de Ordenación de la Secretaria Judicial de fecha 11 de noviembre de 2010, dar por recibido el escrito, incoando Procedimiento de Modificación de Medidas, y requerir a la parte, previamente a su admisión a trámite, para que compareciera el interesado a otorgar su representación apud acta, lo que se hizo de inmediato.

Aseguraba el interesado en su escrito que, pese a la gravedad del caso, con posterioridad a ello no tenía conocimiento de la existencia de actividad judicial alguna, lo que le tenía sumido en la más absoluta desesperación, pues hacía más de seis meses que no veía a sus hijos sin que se hubiera adoptado medida alguna en orden a su regreso a España, para cuya consecución el paso del tiempo no jugaba precisamente a su favor.

Admitida su queja por razones obvias, en contestación a nuestra petición el Ministerio Fiscal nos envió el informe que al respecto le había remitido la titular del Juzgado, del que transcribimos los más interesantes párrafos.

En cuanto a su oposición a la petición de autorización de salida del país, nos significaban que "*El 23 de junio de 2010 el Sr. ... presenta escrito en el que manifiesta que no se opone a la salida de los menores del territorio nacional siempre que se hiciera con las cautelas necesarias, exigiendo que aportara a la causa los billetes de avión de ida y vuelta, copia de matriculación de los menores en el colegio para el próximo curso, un teléfono fijo o móvil para comuni-*

carse con los menores durante su estancia en Costa Rica.

El 27 de julio de 2010 se aporta por la Sra. ... copia de los billetes electrónicos con vuelta el 5 de septiembre de 2010, copia de matrícula de la menor para el próximo curso, certificación del director del Colegio ... sobre la formalización de matrícula del menor en el próximo curso, contrato de arrendamiento con las certificaciones de Caja... que acredita los pagos de las rentas vencidas hasta julio de 2010.

El 28 de julio de 2010 se dicta providencia en la que se autoriza la salida de los menores a Costa Rica durante el período comprendido del 6 de agosto a 5 de septiembre al quedar justificada la vuelta de la Sra. ... con los menores.

El 25 de octubre de 2010 el Sr. ... denuncia la desobediencia de la Sra. ... al no regresar a España en la fecha señalada en la resolución judicial y la posibilidad de incurrir en un delito de sustracción de menores, solicitando que se adopten las medidas judiciales y policiales oportunas y que se suspenda la custodia de los menores a favor de la Sra. ...”

Por lo tanto, no se autorizó, sin más, la salida de los menores, sino después de haber acreditado la madre de los mismos todos los requisitos que se le exigían para acordarla, aunque luego burlara su compromiso.

En cuanto a la presunta ausencia de actividad judicial en el procedimiento de modificación de medidas, nos aseguraron igualmente que tras presentar la demanda el 24 de noviembre de 2010 se dictó Decreto admitiendo a trámite la misma y dándose traslado del asunto al Ministerio Fiscal emitiendo su informe en fecha 1 de marzo de 2011.

El 21 de marzo de 2011 se inició expediente de jurisdicción voluntaria por escrito de su representación procesal en el que solicitaba la adopción de medidas urgentes contra la Sra. ... solicitando el cambio de guarda y custodia. El 13 de abril de 2011 se dictó Diligencia de Ordenación dando traslado del escrito al Ministerio Fiscal que emitió su informe en fecha 4 de mayo de 2011, acordando mediante auto de fecha 30 de mayo de 2011 la restitución de los menores a España.

Para finalizar, nos trasladaron la convicción de que era prioridad de la juzgadora tramitar con celeridad y correctamente las causas que requieran urgencia, algo que entendía que se estaba cumpliendo en este procedimiento, pues en esos momentos la causa se encontraba a espera de notificación a la parte demandada a través de su procurador, estando en todo momento en contacto con el Ministerio Fiscal para estudiar este asunto, y ello pese a que el Juzgado contaba con una carga de trabajo que superaba con creces los módulos exigidos por el Consejo General del Poder Judicial.

De ello se desprendía que la ausencia de actividad judicial, que en algún momento podría considerarse que se había ralentizado, había quedado superada, por lo que hubimos de dar por concluidas nuestras actuaciones.

Aseguraba el interesado en la **queja 11/2344** que había sido condenado, según él mismo nos decía, como autor de un delito de homicidio en grado de frustración, pero no se quejaba de esa condena sino de que formulara demanda de divorcio ante el *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Berja* en julio de 2008 y aún no hubiera recaído sentencia alguna al respecto, hasta el punto de que su desconfianza ante una tardanza en su opinión injustificada había provocado su renuncia a la representación y dirección técnica que ostentaban la procuradora y el abogado que al efecto había designado, habiendo concedido su representación a nuevos profesionales que, sin embargo, tampoco le informaban adecuadamente sobre la marcha del asunto.

Pese a no exponerse el caso con claridad, decidimos admitir la queja puesto que no íbamos a enterarnos de la verdad de lo ocurrido hasta que lo hiciéramos, sin descartar que fuera cierto que pese a los tres años transcurridos no se hubiera dictado sentencia aún, desde el punto y hora de que –y eso sí que estaba acreditado– para admitir a trámite la demanda se tardó todo un año.

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que la demanda, presentada, en efecto, el 3 de julio de 2008, adolecía de un defecto de forma consistente en no haber aportado poder de representación del procurador, lo que se requirió mediante providencia de 28 de julio de 2008 y no fue atendido sino hasta el 23 de julio de 2009, momento en que se procedió, por Auto de fecha 28 de dicho mes y año, a admitir y dar trámite a la demanda.

Una vez contestada la demanda en tiempo y forma se le requirió nuevamente debido a que la parte demandada había formulado reconvención, dándosele traslado mediante providencia de 29 de enero de 2010 que no fue atendida, por lo que, transcurrido el plazo legal, se tuvo por no contestada la referida reconvención mediante providencia de 30 de julio de 2010, citándose a las partes para la vista para el día 2 de junio de dicho año, que fue suspendida por tener la representación jurídica de la demanda otro acto para dicha fecha, señalándose de nuevo para el 15 de noviembre de 2010.

Por escrito de ambas partes, con fecha 11 de noviembre de 2010 se solicitó la transformación del procedimiento contencioso a mutuo acuerdo, requiriéndoseles para que aportaran el Convenio Regulador, imprescindible para la tramitación solicitada.

Pero con fecha 15 de diciembre de 2010 se recibió escrito de la parte actora –Vd. mismo– renunciando a su defensa y representación dada la imposibilidad de contactar con dichos profesionales, ante lo que se le requirió para que designara nuevos profesionales

bajo apercibimiento de archivo de la causa, lo que aconteció el 12 de abril del año en curso.

Designado que fue nuevo letrado, este fue requerido por el órgano judicial mediante providencia de 26 de abril del año en curso a fin de que se personara en el mismo, pero a la fecha en que se redactó el informe cuyo contenido le trasladamos –12 de junio de 2011–, en el órgano judicial no tenían noticia ni del abogado ni de su cliente, encontrándose a la espera de que se persone bajo apercibimiento de tenerlo por desistido de nuevo de la acción ejercitada, lo que conllevaría el archivo de la misma.

La situación actual era, pues, la de estar a la espera de que se personaran en el procedimiento los nuevos profesionales designados por el interesado, que al parecer aún no lo habían hecho, por lo que la paralización de que en esos momentos era objeto la referida causa no era imputable al órgano judicial ante el que se seguía, a la vista de lo que debíamos dar por concluidas nuestras actuaciones.

Afectante al mismo órgano jurisdiccional era la **queja 11/5255**, cuyo promotor, abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Almería, aseguraba haber interpuso en nombre de su cliente en el mes de noviembre de 2010 demanda interdictal para recobrar la posesión, que fue turnada al *Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Berja* como Juicio Verbal n.º .../10.

Habiendo transcurrido un año desde entonces, ni tan siquiera se había procedido a proveer el asunto, que el interesado aseguraba ser de suma importancia, por lo que el considerable retraso padecido estaba causando graves perjuicios a su cliente.

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal, una vez admitida la queja, se desprendió que el retraso padecido obedecía al volumen de asuntos con que contaba la sección civil del referido juzgado y la elevada carga que ello suponía frente a la reducida plantilla con la que contaba, así como, circunstancialmente, por las diversas bajas médicas sufridas por el funcionario encargado de la tramitación de los procedimientos verbales y el retraso en la cobertura de su última baja (casi dos meses después de la misma), y, finalmente, a la prioridad que dentro de estos procedimientos gozan los relativos a familia y los referentes a desahucios.

En cualquier caso, se nos aseguraba que ya se había procedido a admitir a trámite la demanda y a señalar fecha para la celebración de la correspondiente vista, aunque lo era –nada menos– que para el próximo 17 de febrero de 2012, según había permitido la agenda de señalamientos del Juzgado en cuestión. Pese a tan diferida previsión, dado que ello suponía la reanudación de la actividad judicial paralizada, hubimos de dar por concluidas nuestras actuaciones.

Nos exponía el interesado en la **queja 11/5330** que en unos Autos de Procedimiento de Ejecución de Títulos Judiciales del ya lejano año 2006, derivados de un procedimiento de separación matrimonial y seguidos ante el *Juzgado de Primera Instancia n.º 5 de Almería (antiguo Mixto n.º 8*), con fecha 22 de enero de 2009 se dictó Auto alzándose la suspensión acordada el 16 de abril de 2008 del régimen de visitas establecido entre el interesado y su menor hijo.

Las dificultades que, según el interesado, venía poniendo de manera sistemática la madre del menor para que se pudiera comunicar con él provocaron que se solicitara un nuevo Informe del Equipo Psicosocial, que ya los había evaluado en su día, para que se procediera a una nueva evaluación de los progenitores y del menor, al objeto de determinar las causas por las que el menor parecía negarse a mantener contacto con su padre.

Dicho informe tuvo entrada en ese Juzgado en octubre de 2010, y en el mismo se concluía que el menor presentaba la sintomatología propia del Síndrome de Alineación Parental, siendo recomendación del Equipo que se reanudaran cuanto antes los contactos con el progenitor, en Mejor Interés del Menor.

Tras darse traslado de dicho Informe a la representación procesal del interesado, con fecha 15 de noviembre de 2010 presentó esta escrito solicitando del Juzgado, a la vista del mismo, dictara resolución en la que se procediera conforme a lo recomendado en dicho informe, pero, al parecer, el Juzgado no había adoptado resolución alguna al respecto, deplorando nuestro remitente que se le estuviera privando del contacto con su hijo, al que llevaba sin ver más de cuatro años.

Admitida la queja, a la fecha en que elaboramos el presente Informe Anual aún no había sido remitido el correspondiente informe por la Fiscalía, por lo que del resultado del mismo daremos cuenta en el próximo.

En lo concerniente a la provincia de *Cádiz,* comenzaremos concluyendo el comentario de la **queja 10/3683**, mencionada en el pasado Informe Anual y cuya tramitación ha concluido durante el presente ejercicio, cuya promotora nos exponía que llevaba un largo tiempo esperando que se celebrara la vista oral del procedimiento penal que por impago de pensión de alimentos para su menor hijo por parte de su ex marido –que en cuatro años había abonado tan solo el importe de dos mensualidades– pendía de celebración ante el *Juzgado de lo Penal n.º 2 de Jerez de la Frontera.*

El problema era que para ello, al ser su ex marido de lengua inglesa y argumentar la necesidad de un intérprete que tradujera cuanto se dijera durante la celebración de la vista, el Juzgado había requerido la participación de uno, pero en la primera ocasión no se presentó nadie, y en la segunda tampoco lo hizo, habiéndose tenido que señalar como siguiente día posible para la vista el del 12 de enero de 2011, es decir, para nueve meses después del segundo señalamiento.

La interesada nos manifestaba su desesperación porque al haberle ocurrido lo de la incomparecencia del intérprete en dos ocasiones temía que le volviera a ocurrir una tercera, y teniendo en cuenta el tiempo que se tardaba en volver a señalar nueva fecha –sin que dudara que fuera debido al mucho trabajo que pesaba sobre el Juzgado– no veía horizonte resolutorio alguno.

Así pues, dadas sus precarias circunstancias económicas, y no pareciendo existir explicación razonable alguna acerca de la doble incomparecencia de un intérprete requerido por el propio Juzgado, la interesada consideraba que podría facilitársele una fecha más cercana de celebración de juicio –cubriéndose el hueco de alguna suspensión que pudiera producirse antes de la lejana fecha señalada– y garantizarse la asistencia del intérprete.

Pues bien, así se lo planteamos a la Fiscalía, de cuyo informe, recibido durante el presente ejercicio, se desprendió que ambas peticiones nos fueron aceptadas, toda vez que el juicio se señaló, anticipándose a la fecha primitivamente fijada, para el 2 del mes de diciembre de 2010, celebrándose en dicha fecha, recayendo sentencia de contenido absolutorio, que fue declarada firme al no haber sido recurrida ni por la acusación particular ni por el Ministerio Fiscal, a la vista de lo cual, habiéndose obtenido lo que pretendíamos, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El grupo de reclamaciones que se exponen a continuación se refieren a procedimientos de ejecución de sentencias de separación o divorcio, bien en cuanto a la guarda y custodia de los menores afectados por el mismo y el régimen de visitas para con el progenitor no custodio, bien por temas relacionados con la pensión de alimentos señalada en su favor.

Así, la promotora de la **queja 11/313** nos exponía que era madre de una niña de tres años de edad, fruto de una relación de pareja no matrimonial. Rota esta, se trasladó, junto con la menor, a vivir a distinta localidad de donde lo hacía con su anterior pareja, sin que se hubiera regulado nada acerca de las relaciones paterno-filiales.

El padre de la niña había conseguido, sin mayores problemas por parte de su ex pareja, que se la dejara para que pasara con él un fin de semana, pero, agotado este, no la devolvió, argumentando que la niña no quería volver porque temía a quien era la nueva pareja de su madre.

La interesada había puesto los hechos en conocimiento del *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Arcos de la Frontera*, y solicitado y obtenido un abogado de oficio que le decía que el juicio tardaría todavía tiempo, pero lo que ella quería era que se celebrara lo antes posible.

Parecía, pues, haber dos posturas enfrentadas sin mala fe por parte de ninguno de las dos, es decir, que el padre había tomado la determinación de quedarse con la niña al igual que lo hizo ella en su momento, y por motivos, en principio, más que razonables, por lo que estuviera con el padre en lugar de con la madre mientras que el juez decidiera con quién habría de quedar tampoco parecía un tema de excesiva gravedad en cuanto a inclinarse por uno en lugar de por el otro.

No obstante, decidimos admitir su queja al objeto de tener clara una situación –la atribución de la guarda de la niña a uno de sus progenitores, el más adecuado– que, en cualquier caso, y dado que la custodia de hecho de la niña no se había obtenido de manera pacífica, no debía demorarse en exceso.

Pues bien, del informe que nos remitió el Ministerio Fiscal se desprendió que la vista para decidir sobre la guarda y custodia de la menor y demás medidas inherentes se había señalado ya, aunque del resto de las cuestiones planteadas –nuestro escrito era mucho más complejo que el de interesarse solo por el señalamiento– nada se decía en el informe que había remitido el Juzgado a la Fiscalía, que lo había requerido para que las pusiera de manifiesto en un nuevo informe.

Poco tiempo después, recibimos un nuevo informe de la Fiscalía significándonos que, llegado el día señalado para la vista, se alcanzó un acuerdo que fue ratificado por el Juzgado mediante Auto, quedando pendiente de celebrar la vista del procedimiento principal a la espera de recibir el resultado de una prueba pericial psicológica que fue interesada por ambas partes.

Ello redundaba en la certeza de que la supuesta demora padecida por el procedimiento ha quedado en cualquier caso superada, lo que igualmente suponía la confirmación de nuestra decisión de dar por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 11/1114** la interesada se lamentaba de que tras haber formulado en septiembre de 2009 denuncia contra quien fue su marido por impago de pensión de alimentos, no había sido sino hasta el momento en que a nosotros se dirigía, en junio de 2011, que, tras una lenta instrucción por parte del Juzgado de origen, el *Juzgado de lo Penal n.º 4 de Cádiz* había señalado fecha para juicio oral, señalamiento que se difería hasta dentro de nueve meses más, veintiséis meses después de que formulara la denuncia.

La reclamante aseguraba que hacía ya diecinueve meses desde que su ex marido dejara de abonarle la pensión, que tenía dos hijos que dependían de ella y que no creía que pudiera hacer frente a la deuda que estaba generando en personas cercanas que le adelantaban lo justo para ir viviendo, ya que la pensión que el padre de sus hijos había dejado de abonarle eran los únicos ingresos de que disponían.

Solicitaba, en consecuencia, un adelantamiento del juicio al objeto de que no se prolongara más una situación que, dado que la denuncia que dio origen a

la misma se formuló en la ya lejana fecha de septiembre de 2009, llevaba acumulado hasta este momento un considerable retraso, todo lo cual nos impelió a admitir la queja, aunque fuéramos conscientes de que si estaba señalado el juicio difícilmente se iba a conseguir su adelantamiento, aunque solo fuera para que hubiera constancia de tan grave situación y con la esperanza, además, de que se pudiera conseguir el adelantamiento pretendido.

El Ministerio Fiscal nos expuso con encomiable profusión cuál había sido el íter del asunto desde su inicio, y principiaba sentando que tras la denuncia formulada, en efecto, el 19 de octubre de 2009, en el *Juzgado de Instrucción n.º 3 de Cádiz*, que la instruía, fue a celebrarse Juicio de Faltas el 16 de diciembre de dicho año, pero se suspendió al acordarse la incoación de Diligencias Previas al apreciarse que los hechos denunciados podían ser constitutivos de delito, incoándose las referidas Diligencias Previas el 14 de enero de 2010.

Ya tramitada la causa como Diligencias Previas, en opinión del Ministerio Fiscal no se detectaban dilaciones o paralizaciones significativas, dictándose auto de procesamiento, tras oír a las partes, el 20 de abril de 2010, decretándose auto de apertura de juicio oral el 15 de septiembre de 2010, presentándose por la defensa escrito de calificación en octubre.

Fue el 16 de noviembre cuando se dictó Diligencias de Ordenación en la que se disponía el envío de la causa al órgano competente parta su enjuiciamiento, siendo recibida por el Juzgado de lo Penal n.º 4 de Cádiz, señalándose el juicio por riguroso turno de entrada para la fecha que estaba libre, dada la acumulación de señalamientos previos al que nos ocupa, motivo por el cual no cabía plantearse el adelantamiento de la vista oral.

Así se lo hicimos saber a la interesada, a la que informamos, además, de que daríamos conocimiento de esta situación en nuestro próximo Informe Anual ante el Parlamento de Andalucía, tal y como acabamos de hacer.

En la **queja 11/2253** la interesada denunciaba el retraso padecido en la tramitación del procedimiento que le afectaba, unas Medidas Previas iniciadas en el año 2010 y seguidas ante el *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de El Puerto de Santa María*, en relación con las que no se había producido resolución alguna pese a que habían transcurrido ocho meses desde la presentación de la demanda y cuatro desde que se celebró la vista.

En el informe que, una vez admitida, nos fue remitido por el Ministerio Fiscal se nos participó que en la celebración de la vista se acordó, previo a dictar sentencia, que se librara oficio a distintas entidades bancarias a fin de que informaran sobre las cuentas y productos bancarios de las partes, que no remitieron la oportuna información hasta los días 25 a 30 de mayo.

Una vez recibida dicha información, y a petición de la demandante –nos aseguraron– se dio plazo para presentar alegaciones, que se formularon los días 6 y 8 de junio, y como la titular del Juzgado tomó vacaciones durante el mes de julio, el dictado de la sentencia resolviendo el procedimiento se produjo el día 1 de agosto, aunque no se pudo notificar la misma durante dicho mes al ser inhábil a efectos judiciales.

Como de lo anterior se desprendía que el problema que llevó a nuestra remitente a dirigirse a nosotros se encontraba resuelto, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Las quejas que se comentan a continuación tienen como constante, al igual que en las anteriores era el tema ejecución de sentencias de índole matrimonial, el de la extraordinaria demora con que se vienen sustanciando asuntos de índole penal, derivados bien de accidentes imprudentes, bien de otro tipo de delitos que han dado lugar a la incoación de procedimientos penales dilatados en el tiempo, diferenciándose los primeros de los segundos en que en aquellos suele ser la víctima, o su familia, la que formula la queja y en estos lo hace la persona que ha sido imputada y quiere que se resuelva su situación por medio de la celebración de la correspondiente vista oral.

Así, en la **queja 11/44** el interesado, cuyo hijo falleció como consecuencia de un accidente laboral acaecido el 28 de mayo de 2007, se quejaba del extraordinario retraso que padecía la instrucción de la causa penal a que dio lugar el mismo, Diligencias Previas n.º .../07 seguidas ante el *Juzgado de Instrucción n.º 7 de Algeciras.*

Aunque bien es verdad que del resumen de lo actuado –su abogado nos remitió un preciso extracto de la actividad judicial desplegada al respecto– se desprendía que el Juzgado de Instrucción no había permanecido inactivo en ningún momento, también lo era que no pareciera razonable que la instrucción de la causa se perpetuara –habían transcurrido ya casi cuatro años– alargando –como manifestaba textualmente nuestro remitente– "*la agonía de una familia que quiere saber toda la verdad de lo ocurrido en el accidente y conocer los posibles responsables y las conclusiones definitivas de lo actuado*", siendo ese el motivo por el que se había decidido a acudir a esta Institución al objeto de que se instara "*una solución que acabe con esta difícil y larga situación de desasosiego que vivimos en nuestra familia*."

A la vista de lo anterior, y pese a que el extraordinario retraso que se denunciaba no parecía ser indebido "stricto sensu" al no apreciarse inactividad judicial detectable, decidimos que la queja debía ser admitida para ver si con ello conseguíamos que se diera por fin se por concluida la instrucción de la causa. Al finalizar el ejercicio que estamos comentando aún no hemos recibido el correspondiente informe de la Fiscalía de Área de Algeciras, pese a

que ha sido recordado en varias ocasiones la ausencia de envío del mismo.

En la **queja 11/1748** el interesado aseguraba haber sufrido un accidente de tráfico en el año 2003, a raíz del que se incoó el correspondiente procedimiento en el *Juzgado de Instrucción n.º 3 de Ceuta* y que aún no se había celebrado el oportuno juicio.

Ante tan extraordinaria dilación, tan extensa que nos hacía desconfiar sobre su veracidad a menos que tuviera matices no explicitados por nuestro remitente, procedimos a la admisión de la queja, desprendiéndose del informe remitido, en primer lugar, que el retraso padecido era veraz, aunque nos aseguraban que "*el procedimiento se encuentra finalizado en su investigación*", que el Ministerio Fiscal había presentado escrito de acusación en enero de 2010, dictándose el auto de juicio oral el 5 de mayo del mismo año, pero que el problema era que desde esa fecha se había intentado notificar al imputado el auto de apertura, con resultado negativo, aunque a raíz de que nos interesáramos por el asunto el Juzgado había dictado decreto con objeto de averiguar su domicilio.

Aunque lo que se desprendía de la información remitida era ciertamente descorazonador en cuanto al funcionamiento del órgano judicial en cuestión, nuestra intervención había supuesto la reactivación del expediente, por lo que teníamos que dar por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 11/5273** la interesada planteaba que su hermana había fallecido el 20 de diciembre de 2008 en accidente de circulación al ser alcanzada por otro vehículo cuyo conductor, al parecer, conducía bajo los efectos del alcohol.

Incoadas las oportunas Diligencias Previas por el *Juzgado de Instrucción n.º 2 de Puerto Real*, la instrucción de la causa se había dilatado tanto que, convertida en el Procedimiento Abreviado en el año 2010, aún no había sido elevado al Juzgado de lo Penal hasta el año en curso, siendo las últimas noticias de que disponía la interesada que la causa se encontraba en el Juzgado de lo Penal n.º 4 de Cádiz, pero aún no se había señalado día y hora de juicio.

Habiendo transcurrido casi tres años desde el fallecimiento de su hermana, la interesada, que hablaba en su nombre y en el de sus padres, rogaba la finalización del asunto para que pudieran empezar a superar un duelo tan largamente dilatado. Dado que la queja se presentó a finales del año que comentamos, a la fecha de realizar este Informe aún no se había recibido la correspondiente respuesta de la Fiscalía de Cádiz, ante la que se admitió la queja.

Finalmente en lo concerniente a la provincia de Cádiz, respecto de la **queja 11/5744**, su promotor la formulaba desde el Centro Penitenciario en el que se encontraba, en situación de prisión provisional o preventiva y a disposición del *Juzgado de Instrucción n.º 3 de Arcos de la Frontera*, desde hacía dieciocho meses, sin que ni se hubiera concluido la instrucción de la causa ni, por ende, señalado fecha para la vista oral, ni tampoco se le hubiera concedido la libertad provisional pese a las numerosas ocasiones en que la había solicitado.

La queja, que fue admitida al amparo de la demora padecida por la instrucción de la causa, aparentemente injustificada, aún no había sido informada por la Fiscalía en el momento en que redactábamos en presente Informe.

Respecto de la provincia de *Córdoba*, la interesada en la **queja 11/316** nos exponía que el *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Pozoblanco* la había requerido en dos ocasiones, a través del Juzgado de igual clase del lugar en que residía para que abonara dos multas derivadas de sendos juicios de faltas, que ya estaban abonadas, lo que había acreditado documentalmente al Juzgado que la había requerido.

Concretamente nos decía que el Juzgado de Instrucción n.º 2 de Pozoblanco en Juicio de Faltas en el que era parte le había requerido al pago de una multa por importe de 90 euros. Requerida de pago que fue el día 4 de junio de 2009 a través de exhorto por el Juzgado de Paz donde ella residía, mediante ingreso en la cuenta de consignaciones que se le señaló en el referido requerimiento efectuó el siguiente día 5 de junio el importe de la cantidad reclamada. Sin embargo, por requerimiento del mismo Juzgado de Paz de fecha 10 de junio de 2010 se le volvió a solicitar el pago de la citada multa, teniendo la interesada que acreditar, mediante aportación del resguardo del pago efectuado un año antes, que ya la había satisfecho.

La interesada había sido igualmente objeto de sentencia condenatoria del pago de una multa de 180 euros por parte del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Pozoblanco en otro Juicio de Faltas, cuyo pago le fue requerido por el Juzgado de Paz de su lugar de residencia con fecha 29 de abril de 2010, procediendo a su satisfacción el siguiente día 30 mediante ingreso en la cuenta de consignaciones que se le señalaba en el citado requerimiento.

Sin embargo, y al igual que le ocurrió la vez anterior, mediante requerimiento esta vez efectuado por el Juzgado de Instrucción n.º 1 de Aracena con fecha 11 de enero del año 2011 en virtud de exhorto penal dimanante de Ejecutoria del Juzgado cordobés, a su vez procedente del citado Juicio de Faltas, la interesada había vuelto a ser requerida del pago de una multa que había abonado nueve meses atrás, teniendo que volver a acreditar el pago efectuado pues las actuaciones iban dirigidas al embargo de un vehículo de su propiedad, entendiendo la interesada, que procedió al pago de sendas multas al día siguiente de haber sido requerida para ello, que los nuevos

requerimientos cuando había transcurrido un año desde el primer pago y nueve meses desde el segundo constituían un anormal funcionamiento del órgano judicial en cuestión, que le había ocasionado un serio perjuicio, tanto en imagen como en molestias añadidas no solo para ella sino para otros órganos judiciales, que podría haberse evitado si se hubiera actuado con la debida diligencia.

Admitida la queja, de la información remitida por el Ministerio Fiscal se desprendió que el error producido en relación con el primer Juicio de Faltas se produjo a la hora de facilitar el número de cuenta bancaria en que debía efectuarse el ingreso de la multa a la que fue condenada "produciéndose un baile de número".

"Fue esta cadena de errores –concluían informándonos– *la que determinó que no constara que se había ingresado el dinero por parte de la condenada y que se acordara el embargo del vehículo."*

Tras recibir el informe que acabamos de comentar, significamos a la interesada de que en lo relativo a quejas que afecten a la Administración de Justicia, el artículo 15 de nuestra Ley Reguladora nos impedía llevar a cabo de forma directa investigaciones al respecto, debiendo esta Institución, a tenor de dicho precepto, dar traslado de las mismas al Ministerio Fiscal, conforme se había procedido, o al Consejo General del Poder Judicial a fin de que fueran dichas Instituciones quienes procedieran a su investigación.

No obstante, y aunque confiábamos en que la mera tramitación de la queja hubiera servido para que se vigilara que no volviera a ocurrir algo parecido, informamos a nuestra remitente de que el artículo 121 de la Constitución dispone que los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley, precepto este que ha sido desarrollado legislativamente por la Ley Orgánica 6/85, de 1 de julio, del Poder Judicial en sus artículos 292 y siguientes, participándole que si ella consideraba que le asistía el derecho antes mencionado, consultara con su abogado sobre las vías existentes para hacerlo efectivo, ya que esta Institución no podría en estos casos suplir su legitimación al respecto.

Extraordinariamente delicado el asunto que se exponía en la **queja 11/1600**, cuyo promotor ya se había dirigido a nosotros en la **queja 10/564**, en la que nos planteaba que su esposa interpuso el 7 de mayo de 2009 en nombre de la menor hija de ambos denuncia contra el presunto agresor de la misma, dando lugar a la incoación de Diligencias Previas por supuesto delito de abusos sexuales y exhibición pornográfica a menores seguidas ante el *Juzgado de Instrucción n.º 3 de Lucena*.

En las citadas Diligencias se dictó con fecha 8 de mayo de 2009 Auto acordando medida de alejamiento respecto de la menor y sus familiares, que el interesado decía haberse incumplido y puesto de manifiesto dicho incumplimiento ante el Juzgado sin que este hubiera adoptado medida alguna.

Por otra parte –al menos así se desprendía de la documentación que el interesado nos remitía– se habían seguido ante el *Juzgado de Instrucción n.º 1 de Lucena* y por los mismos hechos Diligencias Previas en las que durante una diligente tramitación se había sometido a la menor a los correspondientes exámenes periciales tanto psicológicos como físicos.

Sin embargo, la última noticia de que disponía quien a nosotros se dirigía en relación con el tema que nos ocupa era que con fecha 15 de septiembre del año 2009 se había dictado por el citado Juzgado de Instrucción n.º 1 de Lucena auto de conversión de las mismas en Procedimiento Abreviado, sin que desde entonces hubiera vuelto a recibir noticia alguna.

Lo que al interesado le preocupaba era que hubiera pasado casi un año sin que se hubiera celebrado aún la vista oral, jugando el tiempo transcurrido y el que aún restara por transcurrir en contra de la recuperación de su hija, que tendría que revivir todo lo sucedido después de tanto tiempo.

Pues bien, del informe remitido por el Fiscal Jefe Provincial de Córdoba se desprendía la realidad de su queja, ya que, en efecto, nos confirmaba que desde el mes de septiembre de 2009 la única actividad judicial habida había consistido en remitir oficio al servicio común para notificación de Procedimiento Abreviado al imputado, que tuvo entrada en el referido servicio el 19 de octubre del mismo año, pero no constando que se hubiera realizado hasta la fecha diligencia alguna.

No obstante, nos significaba que se habían iniciado por parte de la Fiscalía actuaciones dirigidas a solventar el problema, para lo cual se había remitido el correspondiente escrito al Juzgado Decano de Lucena "*a fin de que se remuevan todos aquellos obstáculos que impidan la buena marcha del procedimiento*."

Confiando en que ello supusiera la reanudación del procedimiento y que el mismo continuara por sus trámites, dimos por concluidas nuestras actuaciones, advirtiendo al remitente que sin perjuicio de que, si observara que el procedimiento siguiera ausente de actividad o se volviera a paralizar en un futuro, pudiera dirigirse nuevamente a nosotros con la seguridad de que sería debidamente atendido.

Y eso es lo que hacía el interesado en su nueva queja, en la que nos decía que aunque se avanzó tras nuestra intervención, ni tan siquiera se había realizado aún el escrito de acusación y, por ende, señalado fecha para el juicio. Había, pues, que admitirla de nuevo, pues volvíamos a lo mismo, pero peor: si en la queja anterior había pasado un año desde la ocurrencia de los hechos, ahora habían pasado dos, por lo que la revivencia de lo sucedido por la niña

entonces era mala cosa, contra más tiempo pasara peor sería para su recuperación psíquica.

Admitida nuevamente la queja del interesado, en el informe remitido por el Ministerio Fiscal quedó constatado que las citadas Diligencias se convirtieron en el Sumario Ordinario en el año 2010 mediante Auto de fecha 3 de junio de 2010, disponiéndose mediante Auto de 8 de octubre de 2010 el procesamiento del acusado.

Poco después la propia representación procesal del interesado solicitó práctica de prueba documental consistente en que se dirigiera oficio a Adima, como Unidad de Tratamiento Familiar, para que emitieran informes relativos a distintos aspectos del tratamiento recibido por la menor por los hechos objeto del procedimiento.

Por el Juzgado se accedió a la práctica de las diligencias interesadas, habiendo estado a la espera de tales informes para, una vez recibidos, proceder, mediante Auto de fecha 13 de abril de 2011, a la conclusión del Sumario, que a la fecha de emitir ese nuevo informe de la Fiscalía se encontraba ya remitido a la Audiencia Provincial de Córdoba para señalamiento de vista oral.

De lo anterior se desprendía que se había producido un serio avance en la tramitación del procedimiento, toda vez que había concluido la instrucción del mismo, por lo que, confiando en un próximo señalamiento de la vista, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

De muy distinta índole el problema que se nos exponía en la **queja 11/3136**, cuya promotora ponía de manifiesto el retraso padecido a lo largo de la tramitación de un el Expediente de Jurisdicción Voluntaria sobre Aceptación de Herencia seguido ante el *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Montoro*, e instaba la reactivación del mismo.

De la información suministrada por el Ministerio Fiscal, una vez procedimos a la admisión de la queja, se desprendió que tras un primer momento en el que el procedimiento se demoró por cuestiones relacionadas con la competencia territorial del Juzgado que habría de conocer del asunto, una vez residenciado este en el Juzgado Mixto n.º 2 de Montoro se ordenó librar los exhortos a los distintos demandados, surgiendo problemas de notificación por no residir ya algunos de ellos en los domicilios que habían sido facilitados, problema que se solucionó cuando se proporcionaron los nuevos domicilios, estándose solo a la espera de que se contestara la última de las notificaciones practicadas, desprendiéndose de la información remitida que el asunto podía tener un desenlace próximo, pues o bien se efectuaban en el plazo establecido las alegaciones que tuviera por conveniente realizar el último de los emplazados, o, si no lo hacía en el plazo establecido, se entendería por aceptada la herencia, a la vista de lo cual dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En lo que se refiere a la provincia de *Granada*, empezamos concluyendo el comentario de dos expedientes mencionados el pasado año, cuya terminación se ha producido en este. Recordemos que la promotora de la **queja 10/2175** nos exponía que el 1 de febrero de 2006, cuando una empresa constructora realizaba la excavación previa a la construcción de una obra nueva, parte de la vivienda que habitaba nuestra remitente en unión de otros vecinos sufrió un derrumbe.

La denuncia a que ello dio lugar provocó la incoación de Diligencias Previas seguidas ante el *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Loja*, en las que con fecha 29 de noviembre de 2006 el citado Juzgado remitió a la Delegación de Justicia de Granada para su cumplimiento un despacho requiriendo la emisión de informe por Arquitecto Técnico de Grado Superior sobre las causas del siniestro origen de las mismas, así como tasación de daños.

Dos años después –nos situamos en el año 2008– la interesada se dirigió a esta Institución porque dicho informe no se había emitido, lo que había dado lugar a que el Juzgado Instructor dictara Providencia en la que, tras exponer los antecedentes que se recogen en el párrafo anterior, ordenaba recordar a la Delegación de Justicia de Granada su urgente cumplimiento en nuevo despacho "*al que se acompañará copia del anterior y del informe emitido por el Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Loja, y de la denuncia, haciéndole saber el gran retraso que sufren las presentes actuaciones a falta de dicho trámite a fin de que, para el caso de no poder ser emitido en un corto plazo de tiempo, se indiquen las causas que impiden su cumplimiento*" –decía literalmente la Providencia dictada–, cuya fotocopia nos fue facilitada por la remitente.

Dado que la interesada concretaba su queja en las dilaciones padecidas por el procedimiento iniciado hacía ya más de dos años, conculcando su derecho a un proceso sin sufrirlas, y que las mismas, conforme al contenido de la resolución judicial que acabamos de transcribir, eran deudoras de la ausencia de actividad por parte de la Delegación de Justicia de Granada respecto de la emisión del informe requerido, creímos necesario plantearla ante la misma.

Por tanto, una vez admitida la queja que la interesada formuló el año 2008, nos dirigimos a la Delegada de Provincial de Justicia y Administración Pública de Granada, y de la información remitida desde la citada Delegación se desprendió que tras recibir nuestra comunicación se requirió desde la misma a la Asociación Española de Peritos Tasadores para que realizaran el peritaje y explicaran las causas que motivaron la no realización del mismo y de las circunstancias por las que no informaron a la Delegación –que aseguraba desconocerlas– de tal hecho.

A través de la delegada provincial de la referida Asociación se trasladó una detallada explicación de

lo ocurrido, que, básicamente, consistió en que la solicitud enviada desde el Juzgado parecía plantear una valoración de los costes de una reparación de los daños producidos en la vivienda, pero cuando el perito Tasador se personó en el inmueble se encontró que la misma estaba completamente destruida, por lo que se pasaba a tener que valorar la reparación de los daños producidos a la de la construcción de una nueva vivienda ante la total desaparición de la anterior, lo que conlleva desde la adecuación al nuevo PGOU hasta la obtención de licencia de obra municipal, visado del Colegio de Arquitectos, requisitos medio ambientales, y, en fin, todo lo que conlleva crear una nueva construcción donde solo hay un solar.

No obstante lo anterior, en el referido escrito se comprometían a efectuar la peritación y el correlativo informe, así como a entregarlo en el Juzgado, en un plazo no superior a 15 días, y por su parte, desde la Delegación se nos pidió que trasmitiéramos a la interesada sus disculpas por el retraso padecido en lo que pudiera ser de su responsabilidad, aunque consideraban que en lo que a referente a la misma se había actuado con la máxima diligencia.

Como quiera que, en cualquier caso, el problema a que la queja de la interesada se refería había quedado positivamente resuelto, dimos por concluidas nuestras actuaciones. Sin embargo, dos años después volvía la interesada a dirigirse a nosotros comunicándonos que, en efecto, dos años atrás el perito enviado por la Delegación de Justicia de Granada efectuó su informe en el que se valoraban los daños, pero desde entonces no parecía haber habido por parte del Juzgado instructor –el número 2 de Loja, decíamos al principio– movimiento sustancial del asunto, respecto del que la interesada se reconocía ausente de noticia alguna cuando habían pasado ya más de cuatro años desde que se incoaran las Diligencias Previas tras la ocurrencia del derrumbe que la privó de su vivienda, fecha desde la que se había visto obligada a vivir de alquiler, quedando sensiblemente mermados los escasos ingresos mensuales a que le daba derecho la percepción de su pensión de viudedad.

Una vez admitida la nueva queja de la interesada, nos dirigimos al Fiscal Jefe Provincial de Granada poniéndole en antecedentes del asunto, respecto del que ya intervinimos en su día, informándonos el Ministerio Fiscal que, consultados los archivos del citado órgano judicial, resultaba que *"con fecha 4 de mayo de 2010 se dictó Auto por el que se decretó el archivo de dichas diligencias, sin perjuicio de las acciones civiles que, en su caso, pudieran corresponder al perjudicado en base al razonamiento jurídico único cuyo contenido es el siguiente*: «Visto el informe pericial emitido por D. ... en el que estima el valor de los daños ocasionados en la cantidad de 51.907 euros, siendo esta cantidad inferior a 80.000 euros, procede de conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 del Código Penal en relación con el artículo 789 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal decretar el archivo de las actuaciones con reserva al perjudicado de las correspondientes acciones civiles». *Dicha resolución devino firme el día 24 de junio de 2010."*

Aunque suponíamos a la interesada informada de todo lo anterior, nos propusimos aclararle que el fundamento del archivo residía en que solo son punibles los daños causados por imprudencia grave si los mismos superan los 80.000 euros, recomendándole, en caso de que aún no lo hubiera hecho, que se pusiera en contacto con un abogado, o solicitara uno de oficio si carecía de medios económicos para nombrar uno particular, al objeto de que, si lo estimaba oportuno y procedía, iniciara los trámites de reclamación en vía civil.

Por nuestra parte, una vez conocido que se puso fin a la causa cuyo demorada tramitación dio origen a la presentación de su queja y al consecuente inicio de nuestras actuaciones, dimos por finalizadas las mismas.

En cuanto a la **queja 10/5376**, recordemos que su promotor nos exponía que en mayo de 2009 fue objeto de una agresión que le ocasionó diversas lesiones, dando ello lugar a la incoación de Diligencias Previas luego transformadas en Juicio de Faltas del *Juzgado de Instrucción n.º 5 de Granada*.

La ausencia de noticias al respecto durante meses provocó que nuestro remitente se interesara personalmente por su caso, explicándole, según nos aseguraba, el propio titular del Juzgado que "*su asunto ha caído en manos de un funcionario que no trabaja, al que él no ha nombrado y que él no puede hacer nada*".

Pese a ello, el juicio se señaló para el mes de octubre de 2009, pero fue suspendido porque "*el abogado de la otra parte tenía otro juicio*", y señalado de nuevo para el 14 de septiembre del siguiente año, de nuevo se suspendió por inexplicitadas causas, pero lo peor era que días después su abogado le había notificado que se había producido la prescripción de los hechos por haberse superado el periodo establecido de inactividad judicial.

El perjudicado no salía de su asombro, máxime cuando había estado interesándose por su caso de manera constante –incluso podrían tacharle de "pesado"–, no siendo tampoco imputable a él las dos ocasiones en que se suspendió el juicio por inexplicadas causas, habiendo acudido en las dos ocasiones con todos sus testigos, pese a tener que hacerlo ellos desplazándose a 65 kilómetros de su lugar de residencia.

No era, pues, de extrañar que el interesado considerara que lo ocurrido suponía una flagrante vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, y así nos lo hacía saber en su queja, que fue, obviamente, objeto de inmediata admisión, desprendiéndose del informe remitido por el Ministerio Fiscal que, en efec-

to, se dictó auto de archivo por prescripción de los hechos y que este había sido recurrido en apelación por la representación procesal del interesado, estando los autos en la Audiencia Provincial, por lo que no habían podido ser examinados por aquél.

Desde el momento es que se nos comunicaba por parte de la Fiscalía que el auto de archivo se encontraba recurrido y, por tanto, pendiente de resolución, por imperativo legal habíamos de suspender nuestras actuaciones, toda vez que el que el artículo 17.2 de nuestra Ley reguladora dispone que «El Defensor del Pueblo Andaluz no entrará en el examen de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recursos ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional.»

Pero es que, a mayor abundamiento, de la documentación que el propio interesado nos había remitido con su última comunicación se desprendía que se había resuelto la queja que igualmente había interpuesto ante el Consejo General del Poder Judicial, que, tras un extenso y bien elaborado informe, había decidido archivar el expediente, atribuyendo lo ocurrido –la ausencia de actividad judicial por un periodo tal que ha provocado la prescripción de la falta– al tramitador procesal, el oficial del Juzgado encargado de los autos, que, al parecer había sido objeto de varios expedientes disciplinarios por bajo rendimiento y faltas de asistencia al trabajo, actitud que había repercutido negativamente en el ambiente laboral del Juzgado y terminado por ocasionar situaciones como la que nos ocupa, ya que incluso había sido necesario redistribuir el trabajo y cargar a otros con el de él y el de otra tramitadora, cuyas bajas médicas eran, al parecer, constantes.

Se terminaba, en definitiva, llegando a la conclusión de que el único y exclusivo responsable era el tramitador, excluyendo de toda responsabilidad al estamento judicial por encima de este, al que perdonaba por el cuantioso volumen de asuntos que tenía que ver, por lo que se remitía comunicación a la Junta de Andalucía, al carecer de competencias el Consejo sobre los funcionarios en cuestión.

A la vista de todo lo anterior, también indicamos al interesado que, con independencia de que si el auto de archivo estaba recurrido y, por tanto, aún no había adquirido firmeza pudiendo ser revocado (ese era el objetivo del recurso interpuesto), el artículo 121 de la Constitución dispone que los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley, y que si consideraba que le asistía el derecho antes mencionado, consultara con su abogado sobre las vías existentes para hacerlo efectivo, ya que esta Institución no podía suplir su legitimación al respecto. Y también le significábamos que daríamos cuenta de la situación expuesta en el presente expediente de queja en el Informe Anual ante el Parlamento de Andalucía, como acabamos de hacer.

Situados ya en el año al que el presente Informe se refiere, en la **queja 11/1231**, interesados a instancia del promotor de la misma por las dilaciones sufridas por un Recurso Contencioso-Administrativo que, aparentemente, se seguía ante la *Sala de Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía*, en el informe remitido por la Fiscalía se aseguraba que no se tramitaba bajo el número que se nos había facilitado ningún procedimiento en el que apareciera el presentador de la queja, ni existía coincidencia alguna con el asunto de fondo al que en nuestro escrito nos referíamos, relativos a ratios presuntamente ilegales en centros educativos andaluces.

Tras significarlo al interesado y ser rectificados por este los datos inicialmente aportados, volvimos a dirigirnos a la Fiscalía para que nos informara sobre el procedimiento, confiando en que en esta ocasión sí fuera el correcto. Y lo era, pero desafortunadamente aquél formaba parte de los 16.939 asuntos que estaban pendientes de resolver, de los que 11.593 eran asuntos en única instancia, es decir, que no se trataba de los recursos de apelación, que también se tenían que ver por la meritada Sala, sin que se nos indicara futuro próximo alguno en relación con el asunto que nos ocupa, sobre el que nos decían que se vería cuando le correspondiera por riguroso orden de antigüedad.

En la **queja 11/1498** iniciamos a instancia del interesado investigación sobre la situación procesal y causas del retraso padecido en la tramitación del procedimiento que le afectaba, Recurso n.º .../08, seguido ante la *Sala de lo Contencioso-Administrativo en Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía*, interpuesto contra Resolución de 31 de octubre de 2007 de la Secretaría General para la Administración Pública de la (entonces) Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, por la que se hacía pública la relación definitiva de aprobados de las pruebas selectivas, por el sistema de acceso libre, para el ingreso en el Cuerpo de Auxiliares Administrativos.

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que el citado procedimiento, tramitado ante la Sección Tercera de la referida Sala, "*quedó en situación de concluso según el último proveído recaído el 23 de junio de 2009, tras haber seguido la tramitación prevista legalmente, por lo que está pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando le corresponda por el orden de antigüedad conforme al artículo 63 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al no gozar del citado procedimiento de preferencia legal con arreglo a las previsiones del artículo 66 de la citada Ley.*"

Como complemento a dicha información –y es lo que se constituía en causa del retraso–, la propia Sala volvía a señalar que el número de asuntos pendientes ante la misma alcanzaba la cifra de 16.939 a fecha 30 de junio de 2011, de los que 11.593 lo eran en única instancia.

En la **queja 11/3645** el interesado se quejaba de que su padre falleció como consecuencia de un accidente laboral el 13 de noviembre de 2006. Al tratarse de un accidente laboral con resultado de muerte se incoaron al respecto por parte del *Juzgado de Instrucción n.º 1 de Guadix* las oportunas Diligencias Previas.

En palabras del interesado, pese a que habían transcurrido nada menos que casi cinco años desde entonces, aún no se había procedido a poner fin a la instrucción de la causa, en la que, al parecer, la actividad judicial habida durante los años transcurridos había estado únicamente dirigida a tomar declaración a los testigos del accidente, acudiendo el interesado a nosotros poniendo de manifiesto su incomprensión respecto de tan prolongada demora, que contribuía a que tampoco se pudiera poner fin al duelo familiar.

Admitida la queja y tramitada conforme a las previsiones del artículo 15 de nuestra ley reguladora, del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que tras haber prestado declaración los testigos del accidente, el Fiscal interesó en octubre de 2007 la declaración de cuatro imputados, diligencias que, por diversas dificultades de orden notificatorio, se terminaron de practicar el 12 de marzo de 2009.

El Ministerio fiscal, tras ello, interesó por parte de los imputados la aportación de documentación relacionada con las empresas implicadas en los hechos, a lo que se accedió por Providencia de 15 de marzo de 2010. Entre tanto, uno de los imputados solicitó, mediante escrito de 20 de octubre de 2010, el sobreseimiento de la causa respecto de él, a lo que se opuso el Ministerio Fiscal en diciembre de 2010, reiterando la práctica de las diligencias interesadas, que se acordaron de nuevo por proveído de 16 de marzo de 2011, llevándose a cabo nueva declaración de imputado y testifical en fechas 4 y 5 de mayo del mismo año y recibiéndose exhorto del Juzgado de Loja sobre requerimiento negativo para aportar documentación relativa al seguro del vehículo implicado en los hechos.

Con fecha 19 de septiembre de 2011 se acordó por providencia librar oficio al Consorcio de Compensación de Seguros a fin de determinar la Compañía aseguradora del vehículo implicado en el accidente, encontrándose las Diligencias Previas pendientes de tal diligencia, de todo lo que se desprendía que la actividad judicial, aunque evidentemente enlentecida, no se había paralizado en ningún momento, siendo la última de las diligencias practicadas de fecha reciente, por lo que el procedimiento habría de seguir por sus trámites, debiendo nosotros dar por concluidas nuestras actuaciones, al menos de momento, no siendo ello óbice para que, dado que se había constatado el mucho tiempo empleado en la instrucción de la causa afectante al interesado, se pusiera de manifiesto ante esta Defensoría en cuanto se constatara una nueva paralización de la actividad judicial en orden a instar su reactivación y urgente conclusión de la misma.

El interesado en la **queja 11/3742**, pensionista de escasa paga, nos exponía que complementaba sus ingresos con los que le proporcionaba el local de negocio que tenía arrendado, pero que desde el mes de enero de 2010 el inquilino no le abonaba renta alguna, lo que le obligó a formular demanda de desahucio, incoándose el procedimiento de Juicio Verbal de Desahucio que se había seguido ante el *Juzgado de Primera Instancia n.º 15 de Granada.*

En el citado procedimiento, y tras los trámites oportunos, en octubre de 2010 se dictó sentencia decretando el desahucio, iniciándose procedimiento de Ejecución del mismo Juzgado. Sin embargo, pese a que el local había sido abandonado por el inquilino incumplidor, situado ya en el mes de julio de 2011, aún no lo había podido recuperar, por lo que llevaba perdidas las rentas de año y medio y aún no disponía del local para poder arrendarlo de nuevo, lo que le estaba causando un perjuicio económico notable, dada su carencia de otros ingresos que su pensión y los que el arrendamiento le proporcionaba.

Admitida la queja, del informe remitido por el Ministerio Público se desprendió que aunque se despachó mandamiento para la práctica del lanzamiento contra el demandado en mayo de 2011, no se pudo efectuar el mismo hasta el 20 de septiembre de dicho año, y una vez que se logró el tan largamente pospuesto lanzamiento y recuperó su propiedad el demandante se llevó a cabo el archivo del procedimiento el 30 de septiembre del mismo año, situación ante la que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Comenzamos comentando en lo que a quejas de la provincia de *Huelva* se refiere las que expusimos en el Informe del pasado año pero que han concluido en el presente ejercicio. Así, en la **queja 10/866**, afectante al *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Aracena*, el interesado exponía que en virtud de sentencia dictada el 19 de junio de 2009 en autos sobre Divorcio tenía concedido un régimen de comunicación y estancia para con sus menores hijas, cuya guarda y custodia ostentaba la madre, que venía incumpliéndose, según nos aseguraba, de manera sistemática desde antes de que dictara esta sentencia y lo hiciera la previa de separación, que databa del año 2005, cuyas medidas fueron ratificadas por la de Divorcio.

La dificultad que se le planteaba al negarse la madre a facilitarle la comunicación con las menores

–siempre en palabras del interesado– se complicaba aún más al tener estas establecido su domicilio en una localidad distinta a la de su padre, que tenía que efectuar un desplazamiento gravoso para nada, lo que le causaba aún mayor frustración.

Dicha situación había sido puesta en conocimiento del Juzgado formulando ante este demanda de ejecución de sentencia en noviembre de 2009, y aunque el Juzgado había proveído su demanda con celeridad, ya que mediante Providencia de fecha 1 de diciembre de 2009 ordenó requerir a la madre de las menores para que cumpliera en sus propios términos el régimen de visitas fijado en la resolución acordando las medidas inherentes al Divorcio, el caso es que habían transcurrido casi cuatro meses desde entonces y no se había dado cumplimiento a lo ordenado, argumentando el interesado que esta situación duraba ya tanto tiempo que estaba perjudicando gravemente la relación con sus hijas, por lo que urgía la adopción de alguna medida de eficacia en cumplimiento del régimen de visitas que tenía establecido a su favor.

De la comunicación remitida por el Ministerio Fiscal, que se recibió ya en el presente ejercicio y tras haber reiterado la ausencia de envío de contestación en varias ocasiones, se desprendió una información que no nos generaba satisfacción alguna en relación con el problema planteado –la solicitud de modificación de medidas– aunque ciertamente sí se había producido un pronunciamiento judicial que antes no existía, aunque hubiera terminado siendo este perjudicial para nuestro remitente.

En definitiva, desde la Fiscalía se nos aseguraba que:

"Cuando se recibió su primer escrito de fecha 29 de marzo de 2010, en esta Fiscalía no se contaba con datos bastantes para poder contestarlo, por lo que se remitió un oficio, fechado el 22 de noviembre de 2010 dirigido al Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Aracena, al que se le adjuntaba una copia de su oficio, para que informara a esta Fiscalía sobre los extremos de la queja relativos a los autos de divorcio .../08 que se siguen en ese Juzgado, para con ese informe poder contestar a V.E. No ha sido hasta el día de hoy, 24 de noviembre de 2011, que no se ha recibido en esta Fiscalía la contestación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Aracena. Dicha contestación consiste en un testimonio de particulares procedente de las Diligencias Previas .../2011 incoadas en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Aracena, las cuales, sorprendentemente, se incoaron en virtud del escrito de esta Fiscalía por el que se solicitaba información, pero que fue remitido al Juzgado Decano de Aracena como si de una denuncia se tratara, siendo repartido a ese Juzgado de Instrucción n.º 2 de Aracena, que incoó las mencionadas Diligencias Previas. A la vista del testimonio de particulares remitido, resalta el oficio del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Aracena, dimanante de los autos de ejecución forzosa .../2008, en ejecución de la sentencia en separación matrimonial n.º .../05, seguidos a instancias de D.ª ..., ex esposa del reclamante, y que se inició exclusivamente por impago de pensiones, añadiendo que la providencia de fecha 1/12/09 a la que hace referencia corresponde al divorcio ../08, siendo la única resolución dictada al respecto, estando dicho procedimiento pendiente de la inscripción en el Registro Civil de Rosal de la Frontera desde fecha treinta y uno de enero de dos mil once. Las mencionadas Diligencias Previas han concluido con el dictado del auto de sobreseimiento provisional por no ser constitutivos de delito de fecha 9 de noviembre de 2011, al que el Ministerio Fiscal le ha puesto el correspondiente "Visto".

"Como complemento de lo anterior –seguían informándonos–, desde esta Fiscalía cabe ampliar la información así ofrecida por constar en nuestros archivos correspondientes a los autos de divorcio .../2008 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Aracena que la sentencia de fecha 19 de junio de 2009 dictada en esos autos de divorcio fue recurrida en apelación por la representación procesal de D.ª ..., siendo parte apelada D. ..., apelación que fue resuelta por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Huelva mediante la sentencia de fecha 29 de diciembre de 2010, por la que, estimando parcialmente el recurso, mantiene la pensión fijada, pero revoca lo relativo al régimen de comunicaciones, respecto del cual el Fundamento de Derecho Segundo afirma que, «teniendo en cuenta la distancia entre el domicilio habitual del padre y el lugar de residencia de las hijas y las sugerencias del informe del equipo psicosocial, resulta más conveniente que aquél se desplace a Rosal de la Frontera para estar en compañía de las menores que obligar a estas a realizar un desplazamiento que el mismo progenitor reconoce ser fatigoso y que no contribuirían a que aceptasen de mejor grado la comunicación con el demandado», por lo que se resuelve en el fallo de la sentencia que revocaba parcialmente la sentencia "estableciendo como lugar de comunicación del padre con sus hijas menores de edad, el término municipal de Rosal de la Frontera, domicilio de estas". Ningún otro dato consta a esta Fiscalía para completar el informe sobre la cuestión planteada".

Y concluía la información significándonos que *"la tardanza en informar desde esta Fiscalía se ha debido a que no se contaba con datos bastantes para emitir el informe adecuado y se ha tardado en recibir la comunicación solicitada del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Aracena, habiéndose, incluso, finalmente recibido del otro Juzgado n.º 2 cuando la petición de información iba dirigida al primero."*

Escasamente satisfactoria contestación, en todos los sentidos, no en cuanto a la actuación de la Fiscalía, cuya demora en contestarnos se explicaba sufi-

cientemente, sino en lo que se refiere a la escasa actividad del órgano judicial afectado, conforme a cuanto antecede.

En la **queja 10/1077**, su promotor nos exponía que entre él y su esposa se sustanció en su día procedimiento de Divorcio seguido ante el *Juzgado de Primera Instancia n.º 6 de Huelva,* en el que se estableció un régimen de visitas entre el hijo del matrimonio y su padre que no permitía que el menor se desplazara fuera de esa capital.

Sin embargo, la ex esposa de nuestro remitente se lo llevó a vivir fuera de la península, incumpliendo lo dispuesto en la correspondiente resolución judicial, lo que dio lugar a un procedimiento de Ejecución Forzosa del mismo Juzgado, en virtud de la que se habían efectuado varios requerimientos a la madre del menor para que lo reintegrara a Huelva, sin éxito hasta el momento. Por otra parte, en el procedimiento de modificación de medidas seguido ante el mismo Juzgado se acordó hacerlo en el sentido de atribuir al padre del menor, nuestro remitente, la custodia de su hijo en virtud de sentencia que había sido confirmada por la Audiencia Provincial de Huelva.

En definitiva, y en palabras de nuestro remitente, por parte de la madre del menor habría, pues, dos incumplimientos superpuestos, aunque sería suficiente con el que supone la concesión de la guarda y custodia al padre del menor, pero ni los requerimientos efectuados en el procedimiento iniciado a raíz del primero de los incumplimientos ni la ejecución de la sentencia que, como decimos, otorgaba al padre la custodia del menor, habían tenido efecto alguno sobre la progenitora no custodia, que mantenía al menor en su compañía, no alcanzando el interesado a comprender que las resoluciones dictadas al respecto pudieran ser incumplidas reiteradamente sin consecuencia alguna.

Admitida la queja, en la información facilitada por el Ministerio Fiscal, que fue recibida durante el presente ejercicio, se nos aseguraba, en primer lugar, que el procedimiento, desde su inicio, *"ha sido conflictivo y problemático por ambas partes"*, que precisamente la marcha de la madre con el niño fuera de la península y sin la autorización del padre y del Juzgado había sido lo que había provocado el cambio de medidas, concediéndosele la guarda y custodia al padre del menor, y que, en relación a la ausencia de adopción de resolución alguna sobre el incumplimiento de la madre del niño, se había dictado resolución ordenando a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en Fuerteventura la entrega de menor al padre a la salida del Instituto donde cursaba sus estudios, volviendo ambos a la ciudad de Huelva al día siguiente, donde permanecían hasta el momento.

Resuelto el problema planteado con amplio éxito, pudimos dar por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 10/2231**, su remitente nos exponía que con fecha 29 de febrero de 2008 el *Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de Huelva* dictó sentencia en autos sobre Divorcio de mutuo acuerdo entre ella y quien hasta ese momento fue su esposo, aprobándose la propuesta de Convenio Regulador donde se establecían las obligaciones económicas de cada cónyuge desde el momento de la ruptura del vínculo matrimonial.

El incumplimiento de la obligación de pago por parte de su ex marido había llevado a la interesada a tener que solicitar en varias ocasiones la ejecución de la sentencia en cuanto a las obligaciones económicas establecidas por aquélla, sistemáticamente incumplidas por aquel, habiéndose incoado en otras tantas ocasiones autos de ejecución de títulos judiciales, en el último de los cuales la última resolución recaída había sido, paradójicamente, la de estimar parcialmente la oposición a la citada ejecución formulada por su ex esposo.

Sin embargo, jamás había conseguido que se materializara el pago de las cantidades a que el mismo estaba obligado a abonar en virtud de la sentencia de divorcio recaída hacía ya más de dos años, lo que la había situado en una posición económica tan precaria como insostenible.

Pues bien, tras su admisión, el informe recibido durante el ejercicio que comentamos, tras varios recordatorios, fue tan decepcionante como en otras ocasiones, al expresarnos el Ministerio Fiscal, al amparo de un criterio que no compartimos, que tras haber alcanzado la hija del matrimonio la mayoría de edad, el Ministerio Público dejó de tener conocimiento de las incidencias ocurridas en el referido procedimiento de divorcio y, por ende, en ninguno de los trámites posteriores al mismo, por lo que nada nos podía informar al respecto.

No obstante, nos significaba que ello es *"sin perjuicio del derecho que le asiste a la reclamante de denunciar a D. ... por el impago de las pensiones que se hubiesen fijado en ese convenio regulador, por si los hechos fueren constitutivos de un delito del artículo 227 del Código Penal, supuesto en el que ya intervendría de oficio el Ministerio Fiscal."*

En la última de las quejas afectante a la provincia de Huelva cuyo comentario comenzamos el pasado año y hemos de concluir en este –**queja 10/3481**– nos planteaba su promotor que a su instancia y a la de dos trabajadores más se siguieron ante el *Juzgado de lo Social n.º 2 de Huelva* autos sobre el despido de que habían sido objeto por parte del Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado, en los que había recaído sentencia de 20 de mayo de 2009 mediante la que se declaró nulo el despido de que fueron objeto los trabajadores, condenando a la referida corporación municipal a su readmisión y al abono de los salarios de trámite.

El Ayuntamiento condenado formuló contra la referida sentencia Recurso de Suplicación, lo que no obstaba para que durante la sustanciación del mismo se procediera a la readmisión de los trabajadores despedidos y/o al pago de los salarios que le correspondieran en su transcurso, y como quiera que no se procedió ni a lo uno ni a lo otro, se solicitó la ejecución provisional de la sentencia, dando lugar a la incoación de un procedimiento de Ejecución de Títulos Judiciales del mismo Juzgado.

En el seno del referido procedimiento se dictó providencia de 20 de julio de 2009 requiriendo al referido Ayuntamiento en el sentido solicitado, pero tras haber presentado el mismo en diciembre de ese año un escrito al que adjuntaba determinada documentación, que se unió a la ejecutoria, no parecía haber habido ulterior resolución al respecto.

El caso es que nuestros remitentes aseguraban que ni habían sido readmitidos ni le habían sido abonadas las cantidades devengadas durante los dieciocho meses que ya habían transcurrido desde que fueron despedidos, lo que había terminado por situar a las familias que de ellos dependían en una posición de grave precariedad económica, no sabiendo a qué atenerse.

Admitida la queja por obvias razones, en el informe remitido por el Ministerio Fiscal durante el presente ejercicio quedaba palmariamente constatado que la actividad del Juzgado había sido constante en orden a la ejecución de la sentencia, sin que por parte del Sr. Alcalde del referido Consistorio se hubiera cumplido ninguno de los requerimientos que le habían sido efectuados.

La situación había llegado hasta tal punto que el propio Ministerio Fiscal había adoptado la iniciativa de formular denuncia contra el Alcalde por presunto delito de desobediencia judicial, que se presentó ante el Juzgado Decano de La Palma del Condado mediante escrito de fecha 22 de octubre de 2010, y que había sido turnada al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de dicha localidad.

Así pues, y desprendiéndose del informe recibido la comprobación de que la referida autoridad municipal estaba penalmente conminada a cumplir con la resolución judicial objeto de la presente queja, hubimos de dar por concluidas nuestras actuaciones al objeto de que fuera la jurisdicción penal la que decidiera al respecto, sin perjuicio de que la del orden social –la ejecución de los títulos judiciales, que seguía en plena tramitación– prosiguiera igualmente su curso jurisdiccional.

Situados ya en el ejercicio al que corresponde el presente Informe Anual, en la **queja 11/764** su promotor nos exponía que mediante Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de una población onubense en noviembre de 2008 se aprobó el Proyecto de Actuación de Interés Social promovido por él para la implantación de una estación de servicios en un Polígono Industrial de aquella localidad. Contra dicho acuerdo interpuso una determinada entidad mercantil demanda contencioso administrativa que fue turnada al *Juzgado de lo Contencioso–Administrativo n.º 3 de Huelva.*

Al solicitarse en dicha demanda, mediante Otrosí, la adopción de medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, se incoó Pieza Separada de Medidas Cautelares en la que se dictó Auto de fecha 21 de julio de 2009 acordando la suspensión solicitada, pero transcurrido más de año y medio desde entonces, no se había producido avance alguno en la sustanciación del Recurso en el que se adoptó la referida medida cautelar, lo que estaba suponiendo para el interesado, al haberse paralizado *sine díe* su proyecto, un gravísimo perjuicio económico, que incluso alcanzaba a terceras personas, sin que le constara la existencia de horizonte alguno de conclusión.

Admitida la queja ante la Fiscalía de Huelva, en el momento de redactar el presente Informe aún no se había recibido su respuesta, que confiamos en comentar en el próximo.

La interesada en la **queja 11/3864** nos explicaba que ante el *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de La Palma del Condado* se seguía a su instancia procedimiento de Ejecución de Títulos Judiciales n.º .../10, derivado de Procedimiento Ordinario n.º .../06 por daños constructivos, en el que recayó sentencia en su día que fue parcialmente revocada por la Audiencia Provincial de Huelva con fecha 18 de mayo de 2010.

Mediante escrito de fecha 17 de noviembre de 2010 se solicitó la ejecución de la mencionada resolución, lo que dio lugar a la incoación del procedimiento actualmente en trámite, respecto del que el Juzgado dictó Auto de 21 de febrero de 2011 despachando ejecución y ordenando requerir a la ejecutada para que procediera a efectuar las obras de reparación necesarias, así como Decreto de la misma fecha disponiendo la manera de hacerlo.

Respecto del contenido de dicho Decreto, la parte ejecutante presentó escrito de fecha 17 de marzo del actual y la ejecutada hizo lo propio mediante escrito de fecha 22 del mismo mes y año. Sin embargo, desde esta mencionada última fecha ninguna resolución había recaído al respecto, permaneciendo paralizadas las actuaciones pese a haber transcurrido seis meses desde entonces y casi un año desde que se inició el procedimiento ejecutorio.

La interesada argumentaba que dado que la demanda origen de todo se remontaba a cinco años atrás, la vivienda donde se produjeron los daños se encontraba en un grado de deterioro que se agravaría cuando empezara el próximo invierno, por lo que la necesidad de que se cumpliera la sentencia que por fin estaba en fase ejecutoria era más perentoria que nunca.

Tampoco en esta ocasión se ha recibido aún el informe que ha de remitir la Fiscalía de Huelva, ante la que fue admitida la referida reclamación.

Sí se ha recibido en el caso de la **queja 11/4651**, relativa al procedimiento de Divorcio que se seguía ante el *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de La Palma del Condado* entre la interesada y su todavía esposo, en el que, sorprendentemente, y pese a los más de dos años transcurridos desde que se incoara el procedimiento, aún se encontraba pendiente el señalamiento de vista.

La más grave consecuencia de tan extraordinaria dilación era que existían tres menores hijos del matrimonio respecto de los que no se había señalado medida económica alguna en cuanto a la prestación de alimentos por quien no ostentaba su guarda y custodia –su padre–, que siempre, y aunque solo fuera de hecho, tenía la madre.

Se daba la circunstancia de que, ante el completo abandono económico en que, según nuestra remitente, quedó tras la separación de hecho que se produjo al abandonar su esposo el domicilio conyugal hacía ya más de tres años, se había visto obligada a formular denuncia contra el padre de sus hijos por incumplimiento de su obligación de prestar alimento a los menores, encontrándose con la paradoja de que se había procedido al archivo de las Diligencias Previas a que dio lugar su denuncia por no existir resolución judicial alguna que estableciera la obligación del padre de prestar alimentos a sus tres hijos, quienes, obviamente, y como antes dijimos, vivían, y siempre habían vivido, con su madre desde que el padre abandonara el hogar conyugal.

La situación de nuestra remitente era verdaderamente angustiosa al haber perdido su empleo, que le permitía alimentar a sus hijos aunque fuera sin la ayuda de su padre, y hacer frente a la hipoteca de su casa, que estaba a punto de perder –lo acreditaba documentalmente–, y era por ello que le urgiera más que nunca que se establecieran, mediante la oportuna resolución judicial, las medidas económicas inherentes al divorcio que desde hace tanto tiempo pretendía.

Admitida queja tan sangrante, del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que, en principio, el problema que había conseguido generar tan extraordinario retraso radicaba en el hecho de que tanto el marido como la mujer presentaron en parecidas fechas demanda de divorcio; concretamente el marido lo hizo el 4 de mayo de 2009 y la mujer el 22 de julio del mismo año, incoándose dos procedimientos, el primero turnado al Juzgado n.º 2 y el segundo al n.º 1, que fue el que señaló primero vista para el 31 de mayo de 2010.

Sin embargo, dicha vista se suspendió al solicitarse la acumulación de ambos procesos, cuestión que finalizó con resolución de 22 de octubre de 2010 por la que se acordó acumular los autos del Juzgado n.º 1 a los del Juzgado n.º 2, siendo esta la última resolución que obraba dictada en el procedimiento.

"Por todo lo anterior –nos significaba el Ministerio Fiscal– dados los pocos datos que constan en esta Fiscalía y a la vista de la información ofrecida en su oficio sobre el retraso el procedimiento y la situación de los tres menores, en cumplimiento de la misión de velar por los intereses de estos que legalmente tiene asignada el Ministerio Fiscal, se procede por la Fiscal Coordinadora del Servicio de Matrimonial a elaborar en el día de la fecha (24 de octubre de 2011) un escrito dirigido a dicho Juzgado, exhortándolo para el rápido señalamiento del juicio oral."

A la vista de lo anterior, y en la confianza de que el escrito de la Fiscalía tuviera el adecuado y urgente efecto, dimos por concluidas nuestras actuaciones, no sin antes advertir a la interesada para que si en un plazo razonable no recibía noticia sobre señalamiento de juicio nos volviera a escribir.

En la **queja 11/4951**, la interesada nos exponía que su hijo había fallecido el 28 de abril de 2007 en accidente laboral, cuando efectuaba labores de limpieza en una cinta de machaqueado en una Cantera por cuenta de una determinada empresa. Incoadas las oportunas Diligencias Previas por el *Juzgado de Instrucción n.º 4 de Huelva,* la instrucción de la causa se fue dilatando enormemente en el tiempo sin llegar a practicarse durante los dos primeros años las pruebas solicitadas por la acusación particular, e incluso, presentado escrito de denuncia expresa contra determinados presuntos responsables en octubre de 2008, hasta el mes de marzo de 2009 no se les tomó declaración.

En enero de 2010 el Juzgado dictó auto de archivo, contra el que se interpuso Recurso de Apelación, que fue estimado en septiembre del mismo año por la Audiencia Provincial de Huelva, entre otras razones porque no se había procedido a practicar significativas pruebas propuestas.

Desde entonces, de manera dilatada se venían practicando las pruebas propuestas y no practicadas, una de las cuales se practicó el pasado mes de mayo sin dar traslado de la misma a la acusación particular, que, por ello, solicitó la nulidad de la misma, recurso que fue estimado por el Juzgado el pasado mes de julio. Sin embargo, en palabras de la interesada aún no se había efectuado nuevo señalamiento para la práctica de dicha prueba.

El caso era que, habiendo transcurrido ya más de cuatro años desde el fallecimiento de su hijo, la interesada, que hablaba en su nombre y en el de su esposo y padre del mismo, nos manifestaba su absoluta desesperación e incomprensión ante el exasperante retraso y rogaba la urgente finalización del asunto para que pudieran comenzar a superar el duelo que iniciaron hacía ya tanto tiempo.

Una vez más, tendremos que posponer el comentario sobre el resultado de nuestras actuaciones

hasta el próximo año, pues no se había recibido aún la respuesta de la Fiscalía de Huelva al cierre del presente ejercicio.

Es *Jaén* una provincia desde la que es poco frecuente que se formulen quejas sobre dilaciones indebidas admisibles a trámite, no sabemos si debido a que, como desearíamos que ocurriera, los órgano judiciales allí ubicados funcionan con inusitada normalidad, o porque sus vecinos son poco proclives a formular este tipo de reclamaciones.

Lo que, sucintamente, se planteaba en la **queja 11/3486** era que en un accidente de circulación sufrido años ha por el hijo de nuestro remitente se perdieron sus restos, supuestamente enviados al Instituto de Toxicología de Sevilla para informe, sin que llegaran nunca a su destino y sin que se supiera dónde se produjo la ruptura de la cadena de custodia, aunque parecía ser de la responsabilidad del *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Martos* ante el que se seguían las Diligencias Previas incoadas a raíz del referido accidente mortal.

Sin embargo, del informe que nos remitió la Fiscalía se desprendía que el Juzgado declinaba toda responsabilidad, o al menos eso parecía, desde el momento en que nos significaban que como consecuencia del accidente resultaron fallecidos los conductores de los dos vehículos que colisionaron, practicándose la autopsia de ambos cadáveres y emitiéndose sendos informes de autopsia que obraban unidos a las actuaciones y en los que se hacía constar *"Se procede a la extracción de humor vítreo para su envío al Instituto Nacional de Toxicología, departamento de Sevilla y posterior determinación del alcohol en sangre",* sin que se reflejara en dichos informes ni tampoco se informase al juzgado sobre la fecha de remisión de dichas muestras al Instituto Nacional de Toxicología, dictándose por el Juzgado con posterioridad providencia en la que se reiteraba el oficio remitido al Instituto Nacional de Toxicología en cuanto a la analítica de los restos, no constando en las actuaciones comunicación alguna ni del Médico forense ni del Instituto Nacional de Toxicología relativa al resultado de los citados análisis ni a la pérdida de dichas muestras. Transcurrido un tiempo, el Juzgado dictó auto acordando el archivo de las actuaciones con reserva de acciones civiles.

Por nuestra parte, no podíamos hacer otra cosa que transmitir a nuestro remitente la información facilitada por la Fiscalía para su utilización, en su caso, en una posible reclamación por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, debiendo dar por concluidas nuestras actuaciones conforme a las previsiones del artículo 15 de nuestra ley reguladora.

En cuanto a la provincia de *Málaga*, y empezando por los expedientes comentados el pasado año cuya resolución se ha producido en este, en la **queja 10/2014** la interesada nos exponía que formuló con fecha 6 de abril de 2009 demanda de divorcio contra el padre de su hija, que entonces contaba con un año de edad, que fue repartida al *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Vélez-Málaga*. Haciendo un año desde entonces no era ya que no hubiera recaído sentencia al respecto pese al tiempo transcurrido, sino que ni siquiera se habían adoptado las medidas provisionales que mediante Otrosí se solicitaban en la demanda de divorcio, presentada, como decimos, a principios de abril del año 2009.

Se quejaba la interesada de que la ausencia de regulación legal de la situación de hecho que la misma y su menor hija vivían desde hacía más de un año le estaba ocasionando considerables perjuicios de toda índole, siendo este el motivo por el que se había decidido a acudir a esta Institución, que, obviamente, procedió a la admisión de una queja que fue informada por la Fiscalía de Málaga durante el presente ejercicio, desprendiéndose de la comunicación enviada por aquélla que el asunto se resolvió positivamente poco después de nuestra intervención (pese a que el informe nos fue remitido casi un año después), ya que nos significaban que con fecha 20 de julio de 2010 se dictó la correspondiente sentencia de divorcio, en la que se establecían las medidas reguladoras de las relaciones paterno filiales de la menor hija del matrimonio, cuya guarda y custodia se atribuyó a la promotora de la queja, cuyas actuaciones pudimos dar por concluidas pese a lo extemporáneo de la respuesta.

Era en este caso la *Sala de lo Contencioso-Administrativo en Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía* la afectada por la **queja 10/4798**, cuya promotora nos exponía que a su instancia y contra el Ayuntamiento de dicha capital se seguía ante la misma desde el año 2005 Recurso por discrepancia en el justiprecio señalado para la finca propiedad de la interesada, que le fue expropiada por la citada corporación municipal en el año 2001.

El hecho de que desde el mismo año 2005 se encontrara incorporado a las actuaciones el expediente administrativo sin que, cuatro años después, ni siquiera se le hubiera dado traslado del mismo al Ayuntamiento de Málaga para que dedujera demanda, motivó que la interesada formulara el pasado año ante esta Defensoría la **queja 09/5179**, que fue admitida y oportunamente informada por la Fiscalía, asegurándose en el informe remitido que en relación con el referido procedimiento *"su tramitación se ha actualizado, entendiendo su posible dilación en la tramitación achacable al número de procedimientos que pesan sobre dicho órgano judicial."*

Sin embargo, volvía la interesada a dirigirse a nosotros para poner de manifiesto que habían transcurrido diez meses desde que dicho informe fuera emitido sin que realmente pareciera, pese a que se le asegurara que la tramitación de su Recurso se había actualizado, haber experimentado avance significati-

vo alguno, debido a lo cual procedimos a la admisión de una nueva queja que, al finalizar el pasado ejercicio, aún no había sido informada.

Pues bien, del informe remitido por el Ministerio Fiscal, recibido durante el ejercicio que estamos comentando en el presente Informe Anual, se desprendía lo siguiente:

"La posible demora en la resolución sobre la admisión o denegación de la prueba propuesta por la recurrente es a consecuencia de que el recurso es muy complejo (está formado por unos 10.000 folios) y el escrito de proposición de prueba de la recurrente está compuesto de unos 89 folios.

Por ello se proveyó suspendiendo el plazo de proposición de prueba y requiriéndose a la recurrente para que concretara con precisión y claridad los medios de prueba de que intentaba valerse y guardaran relación respecto del acto administrativo objeto del presente recurso.

Cumplimentado el requerimiento, en providencia de 20 de diciembre de 2010 se admitieron dos pruebas periciales y se citaron a los peritos para la aceptación de su cargo, requiriéndose a la recurrente para que concretara en qué medida el resultado de cada una de las mismas podía tener relación con el objeto del recurso."

Con dicha información tuvimos que proceder a dar por concluidas nuestras actuaciones, tras informar a nuestra remitente de las previsiones del artículo 15 de nuestra ley reguladora.

La promotora de la **queja 11/2045** nos exponía que entre los múltiples procedimientos judiciales a que había dado lugar su separación matrimonial se encontraba el seguido ante el *Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Málaga* como Ejecución de Títulos Judiciales n.º .../06, que provenía de la sentencia dictada en Juicio Ordinario declarando disuelta una sociedad de responsabilidad limitada participada por ambos cónyuges, cuya última resolución judicial databa del 25 de enero de 2007, fecha en que se procedió a la elección de un perito economista para que pasara a efectuar la liquidación de la sociedad.

Ya en el año 2009 se había dirigido la interesada a esta Institución incoándose la **queja 09/2145**, en la que solicitamos informe al respecto de la Fiscalía, que nos lo envió oportunamente en enero de 2010. En dicho informe se nos realizaba un prolijo relato del itinerario procesal del procedimiento, y se concluía asegurándosenos que *"Una vez estudiadas las actuaciones a los efectos de evacuar el presente informe, el procedimiento ha sido devuelto al Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Málaga, adjuntándose escrito en el que se interesa la más pronta terminación del mismo, que se acredite la inscripción en el Registro de lo Mercantil del nombramiento del liquidador de la sociedad, que se requiera a este con el fin de dar cuenta de las actuaciones hasta ahora practicadas y haciéndose notar el error material habido en la providencia de 14.4.09 al señalar a ... (la interesada) como quien ha de ser requerida para la presentación de los documentos solicitados por el liquidador."*

En consecuencia de lo anterior, nos dirigimos a la reclamante significándole que como podía comprobar, el Ministerio Fiscal había urgido la pronta resolución del procedimiento, lo que supondría la reactivación de la actividad judicial del mismo, a la vista de lo cual dábamos por concluidas nuestras actuaciones, sin perjuicio de reanudarlas si transcurrido un plazo prudencial siguiera sin tener noticia sobre su avance.

Volvía la interesada a dirigirse a nosotros y nos aseguraba que año y medio después todo seguía igual, que aún no se había procedido a efectuar la liquidación, que su situación económica era insostenible ya que su ex marido había abandonado España (aunque asegura que estaba perfectamente localizable en el extranjero) y sus obligaciones familiares, dependiendo exclusivamente de ella sus dos menores hijos, a los que solo podría atender adecuadamente si se liquidaban los bienes y podía entonces disponer de la parte que de los mismos le correspondía.

Estaba convencida, además, de que lo que estaba ocurriendo obedecía a una táctica dilatoria de su ex marido, del que se tuvo que separar ante un Juzgado de Violencia contra la Mujer, que podría durar eternamente con el objetivo de que se olvidara de reclamarle nada, y que no comprendía que no se pudiera dar una solución judicial a una situación como la que estaba viviendo, que la tenía sumida en la más absoluta desesperación.

Pues bien, del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprende que el Juzgado, para evitar mayores dilaciones, aceptó la renuncia del anterior liquidador y se nombró uno nuevo que terminó aceptando el cargo. Después de esto, nos informaba la Fiscalía que el nuevo liquidador había solicitado provisión de fondos, presentando el abogado de la interesada escrito solicitando la devolución del importe de la provisión que ya se realizó a favor del liquidador que renunció a su cargo, al no estar la misma justificada en gastos ni trabajos realizados.

Lo anterior suponía que se había reanudado la tramitación procesal del procedimiento que se encontraba paralizado, debiendo este proseguir por sus trámites y ser la representación en autos de la interesada la que le siguiera concediéndole el impulso procesal oportuno, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La promotora de la **queja 11/2609** lo hacía de la ausencia de noticias sobre lo acaecido tras haber formulado recurso de reforma y subsidiaria apelación para ante la Audiencia Provincial de Málaga contra la resolución dictada por el *Juzgado de Instrucción n.º 1 de Torrox* decretando el sobreseimiento y archivo de las Diligencias Previas a que dio lugar su denuncia, presentada en el año 2008, contra su ex marido y

padre de su menor hijo por impago de la pensión de alimentos para este último.

Admitida la queja, del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que dicho recurso de reforma terminaría por ser estimado, pues nos aseguraba que las referidas Diligencias Previas se transformaron en Procedimiento Abreviado, presentando la Fiscalía escrito de calificación provisional en septiembre de 2010, que tras ello fue remitido al Juzgado Decano de Málaga para reparto, habiendo correspondido su conocimiento al Juzgado de lo Penal n.º 5 de Málaga, dándosele número de Juicio Oral y estando, a la fecha en que se emitió el informe recibido (23 de noviembre de 2011) pendiente de señalamiento de la vista.

No podía ser mejor noticia –no había que esperar a que se resolviera o no un recurso, el asunto había seguido adelante y se iba a celebrar el juicio en breve–, y lo único que tendría que hacer la interesada era acudir al Juzgado de lo Penal, dar la referencia y preguntar si había noticias sobre el señalamiento del día para la vista, si es que aún no había recibido la correspondiente citación.

Por tanto, tras volcar esta información en la comunicación que enviamos a la interesada, la complementamos significándole que en el caso de que no hubiera recibido ninguna noticia de dicho Juzgado, podía acudir al mismo y, dando la referencia del Juicio Oral, preguntar si existía ya fecha de señalamiento para la celebración de la vista, con lo que dimos por concluida nuestra intervención.

El promotor de la **queja 11/3155** nos exponía que llevaba casi un año esperando que se le hiciera entrega de la cantidad que en su favor había depositado la empresa que fue condenada a abonarle salarios debidos en virtud de sentencia dictada por el *Juzgado de lo Social n.º 10 de Málaga* en autos sobre reclamación salarial, posteriormente convertidos en Ejecutoria, ya que le constaba que se había transferido dicha cantidad a la cuenta de consignaciones del Juzgado, que, sin embargo, por ignotas razones no le había hecho aún devolución de la misma.

De la información remitida por el Ministerio Fiscal, ante el que fue admitida, se desprendió que, en efecto, con fecha 4 de agosto de 2010 por una entidad bancaria se transfirió a la cuenta de consignaciones del referido Juzgado el importe de la cantidad por la que se había despachado ejecución, constando ingresado en la cuenta de consignaciones del mismo el siguiente día 5.

No había sido, sin embargo, sino hasta el 21 de junio de 2011 que mediante Diligencia de Ordenación del Secretario Judicial se acordara, entre otros, unir el oficio de la entidad bancaria comunicando la transferencia citada y hacer entrega de la misma al ejecutante del mandamiento de pago, resolución que, según nos aseguraban, se le notificó el día 29, haciéndosele entrega de la cantidad el 24 de junio de 2011.

Aunque ninguna explicación se nos ofreció del motivo del retraso padecido, dado que de lo anterior se desprendía que el problema que llevó al interesado a dirigirse a nosotros había quedado positivamente resuelto, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Concluimos el recorrido por la provincia de Málaga comentando un nuevo caso de extraordinaria delicadeza, como son todos los que afectan, directa o indirectamente, a menores. Se planteaba en la **queja 11/1678** un presunto supuesto de abusos sexuales de padre a sus menores hijos, cuya madre era la que se dirigía a nosotros argumentando que, pese a ello, se había señalado un régimen de visitas para con el padre.

Examinada la documentación remitida por la interesada, de la misma se desprendía la existencia de sendos procedimientos, uno de índole penal, otro civil–matrimonial, íntimamente relacionados, que podrían estar viéndose afectados por dilaciones que, en este caso, eran más indeseables si cabe dado el sustrato del asunto y la implicación en el mismo de dos menores, en el segundo de los cuales se había suspendido la vista que determinaría las medidas definitivas para con los menores debido a la convivencia con el procedimiento penal incoado a raíz de los presuntos abusos.

Así pues, y aunque la interesada parecía ajena a este tema, ya que solo mencionaba de pasada los procedimientos y se centraba en su preocupación por la situación de sus hijos, decidimos emprender actuaciones en cuanto a las posibles dilaciones del procedimiento penal, cuyo resultado, fuere el que fuere, tendría una trascendental repercusión en el civil y, por tanto, urgía se resolviera lo antes posible.

Así, se sustanciaban por un lado unas Diligencias Previas ante el *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Estepona* y un Divorcio Contencioso ante el n.º 2 de la misma localidad, cuya resolución dependía –y por ello se había suspendido la vista que se iba a celebrar– del resultado de las actuaciones penales antes mencionadas.

En el informe remitido por el Ministerio Fiscal se constató que el procedimiento penal había ido sufriendo diversos avatares desde su incoación el 5 de marzo de 2009, habiéndose efectuado informes de valoración de los menores, declaraciones del denunciado, testificales y periciales, principalmente de profesionales que en distintos momentos y especialidades habían tratado a los menores, concluyéndose por parte del Juzgado con un Auto de sobreseimiento provisional y archivo dictado el 14 de julio de 2010.

Dicho auto de archivo fue recurrido por la propia Fiscalía, que interpuso el 30 de septiembre de 2010 recurso de reforma y subsidiaria apelación, pero fue finalmente resuelto por la Audiencia Provincial de Málaga, Sección Primera de la misma, por Auto de fecha 8 de febrero de 2011, desestimando el recurso de apelación interpuesto y confirmando íntegramente la resolución recurrida, manteniéndola en su integridad.

Devueltas las actuaciones penales al Juzgado de origen, la situación actual de las mismas era, pues, la de archivadas de un modo definitivo, lo que habría de repercutir en el procedimiento civil de divorcio en el sentido de que, como estaba a la espera de que se resolviera en algún sentido el procedimiento penal, ya podía proseguir su oportuno avance hasta la resolución del mismo que procediera, de todo lo cual dimos traslado a la interesada, dando por concluidas nuestras actuaciones.

El promotor de la **queja 11/4994** nos exponía que con fecha 14 de mayo de 2010 se celebró ante el *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Torrox* vista oral sobre procedimiento de Medidas Previas Urgentes relativas al régimen de visitas respecto de su menor hija, procediéndose a la retirada del pasaporte a la madre de la misma y hasta ese momento esposa del interesado, por el riesgo de que se trasladara en unión de la menor a Alemania, donde residía su familia.

Con fecha 10 de junio de 2010 la representación procesal del interesado presentó demanda de Divorcio ante el referido órgano judicial, dando lugar a los correspondientes autos en los que el 5 de diciembre de 2010 se celebró vista oral para adoptar las medias provisionales que procedieran, suspendiéndose dicha vista tras solicitarse que se realizara un informe pericial psicológico de la madre de la menor.

Desde entonces hasta que se decidió a presentar su queja, no habiéndose realizado el informe pericial solicitado y acordado por el Juzgado en cuestión, había de entenderse que se encontraban en vigor las Medidas Previas Urgentes que se adoptaron en mayo de 2010.

Sin embargo, el interesado asegurabas que durante el primer semestre del año 2011 tuvo graves dificultades para tener consigo a su hija durante los periodos acordados en las referidas Medidas, teniendo por última vez contacto con ella el 15 de julio tras haber pasado con ella su primer periodo vacacional de 15 días, pero antes de poder disfrutar del segundo, que le correspondía en la primera quincena de agosto, tuvo conocimiento a través de terceras personas que su esposa había abandonado en unión de la menor no solo su domicilio sino el país, instalándose en Alemania, desde donde a través de familiares le había comunicado su intención de no volver a España hasta no ser citada para la realización del informe psicológico pendiente de realizar desde el pasado mes de diciembre, asegurando que fue autorizada por el Juzgado para salir del país pese a la prohibición anterior de abandonarlo.

Como resultado de todo lo anterior, el interesado llevaba sin poder ver a su hija desde el pasado 15 de julio, sin que en ningún momento el Juzgado le hubiera notificado que se había producido variación alguna respecto de las medidas que se encontraba en vigor, ni dado traslado en ningún momento de la supuesta solicitud de la madre de su hija para abandonar el país, ni, por supuesto, de la resolución en virtud de la que, modificando las medidas previamente acordadas, se le autorizó a hacerlo, todo lo cual, a su entender, le había ocasionado una absoluta indefensión y llevado a dirigirse a esta Defensoría al objeto de que se investigara lo sucedido.

Haciendo nuestros, en principio, tales argumentos, que, además, estaban bien documentados, admitimos la queja ante el Ministerio Fiscal, cuyo informe al respecto no nos había sido remitido al finalizar el ejercicio comentado, por lo que del resultado definitivo del presente expediente tendremos que dar cuenta en el próximo Informe Anual.

Finalizamos este somero recorrido provincial con *Sevilla*, que en razón de su mayor población y consecuente dotación de un mayor número de órganos judiciales, es la provincia que suele producir el más elevado número de quejas relativas a disfunciones detectadas en la Oficina Judicial y afectantes, como a continuación veremos, a procedimientos de cualquier índole –social, penal, civil, contencioso–administrativo e incluso mercantil– seguidos ante los órganos judiciales de sus respectivos órdenes jurisdiccionales.

Así, entre las concernientes al orden jurisdiccional *social*, en la **queja 11/812** el interesado aseguraba que pese a haber comunicado de inmediato al Servicio Andaluz de Empleo que se le había efectuado un pago indebido y haber procedido, con igual inmediatez, a su devolución, le fue extinguida la prestación por desempleo.

Recurrida la referida resolución y desestimada la reclamación previa interpuesta contra la misma, el interesado se vio obligado a presentar el 1 de octubre de 2010 demanda que por turno de reparto correspondió al *Juzgado de lo Social n.º 5 de Sevilla*, sintiéndose desagradablemente sorprendido al haberle llegado la citación para el correspondiente juicio, señalada para el 10 de julio de 2012, es decir, para casi dos años después, como resultado de lo cual, y encontrándose actualmente sin trabajo y sin poder cobrar la prestación de desempleo que estaba percibiendo, que estaba en sus inicios, y a la que estaba firmemente convencido de tener derecho, podía llevarse dos años sin contar con ingreso alguno.

Era por ello que nos pidiera que instáramos el adelantamiento del juicio, pues aunque era consciente de que sería el desaforado cúmulo de asuntos que se tramitaban ante el referido órgano judicial el causante de la demora, no debería ello repercutir en perjuicio del ciudadano en un ámbito, como el laboral, de tan especial repercusión sobre su vida y fortuna.

La queja, aunque sabemos que en estos casos difícilmente van a cambiar una fecha a la que se ha llegado por riguroso turno de reparto, debía ser indefectiblemente admitida por las razones apuntadas en el párrafo anterior.

Desafortunadamente, y tal como lo esperábamos, la Fiscalía nos significaba que el retraso obedecía al orden de señalamientos que tenía pendientes dicho Juzgado, y en cuanto a la pretensión de anticipación del señalamiento, posibilidad que reclamábamos en nuestro escrito, ya había sido instado por el propio interesado, explicándosele la sobrecarga de trabajo del Juzgado y la discriminación que podría suponer respecto de los otros señalamientos. No obstante, se le informó, al igual que se nos decía a nosotros, que de existir suspensiones anticipadas o desistimientos se adelantaría, si fuera posible, el señalamiento de su caso.

Como, además de dejar constancia del colapso que atenazaba al Juzgado, era la aceptación de esta posibilidad a lo que iba encaminada nuestra intervención, pudimos dar por concluidas nuestras actuaciones, como en vías de solución, no obstante comprometernos a informar en el Informe Anual del problema detectado y constatado, como acabamos de hacer.

En la **queja 11/1676**, la interesada planteaba que hacía cuatro años que había sido despedida por el Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos, que la sentencia había declarado improcedente el despido y que, solicitada su readmisión y sustituida la misma por la correspondiente indemnización, al no haberla recibido había solicitado, hacía ya dos años, la ejecución de la sentencia, sin que ni por parte del Juzgado se hubiera hecho efectiva dicha ejecución ni, por supuesto, se hubiera cumplido la resolución judicial por parte del Ayuntamiento condenado.

Admitida la queja ante la Fiscalía de Sevilla interesando su investigación del asunto al objeto de que se confirmara o no lo expuesto por nuestra remitente y se informara sobre la actividad judicial desplegada y las causas del retraso padecido, en el informe remitido al respecto, basado en el que el Juzgado había enviado al investigador, se ponía de manifiesto haberse requerido al organismo demandado –Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos– a fin de que diera cumplimiento a lo acordado (auto de 1 de septiembre de 2009, providencia de 21 de octubre de 2009, diligencia de ordenación de 1 de septiembre de 2010), habiéndose acordado también requerir al ejecutado para que facilitara el nombre de la persona responsable de su cumplimiento, habiéndose dictado diligencia de ordenación de fecha 31 de enero del presente año por la que se expidió testimonio interesado en su nombre y representación con objeto de iniciar las acciones penales que estimara oportunas.

Tras recepcionar el mencionado informe, dimos traslado del mismo a la interesada, ofreciéndole la posibilidad de efectuar las alegaciones que considerara oportunas sobre la información recibida, y más concretamente en lo que se refería a haberse producido algún avance en la ejecución de la sentencia y, especialmente, si se habían iniciado esas acciones penales para cuyo ejercicio se solicitó del Juzgado se librara al efecto el oportuno testimonio, y de haberse efectuado, situación procesal en que se encuentra el procedimiento a que hubieran dado lugar las mismas.

En contestación a nuestra petición, la interesada nos aseguraba que todo seguía igual y, en consecuencia, nos requería para que no diéramos por concluidas nuestras actuaciones al respecto, lo que nos indujo a admitir la queja frente a la corporación local incumplidora, a la que recordamos que, y sin perjuicio de la información que al respecto nos pudiera proporcionar, el artículo 118 de la Constitución dispone que es obligación de todos, ciudadanos y Administración, cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por estos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.

En contestación a nuestra petición, el Alcalde-Presidente de la referida corporación colegial nos respondió textualmente:

"Según información recibida de los servicios jurídicos de este Excmo. Ayuntamiento, se ha planteado a la representación jurídica de la Sra. ..., tanto antes del comienzo de la ejecución como durante el desarrollo de la misma, la posibilidad de llegar a un acuerdo de fraccionamiento en el pago de la cantidad reclamada..., habida cuenta los problemas de liquidez de esta Corporación municipal para hacer frente a dicha suma en un único pago.

Así se ha expresado en reiteradas ocasiones al Juzgado que conoce de la ejecución de la Sentencia tanto por parte del Abogado del Ayuntamiento como del propio Delegado de Personal y Hacienda de este Ayuntamiento, quien ha dado traslado al juzgado de un informe económico en el que se pone de manifiesto la imposibilidad del pago único de la totalidad de la deuda.

Este Ayuntamiento, tanto a través de su representación jurídica en autos como de la propia Secretaría, han contestado a cuantos requerimientos judiciales se le han formulado, habiendo ofrecido como última solución para hacer frente a la cantidad reclamada, dada su falta de liquidez, varios inmuebles de los que conforman el patrimonio de esta Corporación municipal y que no están afectos a servicios públicos."

A la vista de lo anterior, y dado que, según se nos aseguraba, ese ofrecimiento había sido realizado ante el Juzgado ejecutante, su aceptación o rechazo del mismo formaría parte del debate jurídico que se sustanciaba en el procedimiento ejecutorio, por lo que tendría que ser el Juzgado, a la vista de las manifestaciones de las partes, quien tendría que decidir al respecto.

Así se lo hicimos saber a nuestra remitente, indicándole que convendría que mostrara el contenido de nuestra comunicación a su abogado por si fuera de interés para su labor de dirección técnica en el

desarrollo del procedimiento de ejecución a que el asunto se contraía.

En la **queja 11/1991**, la interesada nos aseguraba que, afecta como estaba de osteoartritis postraumática y otras secuelas derivadas de accidente laboral, tras haberle sido denegado, en resolución de marzo de 2010, por el Instituto Nacional de la Seguridad Social el derecho a las prestaciones de invalidez permanente, formuló demanda contra el referido organismo, siendo admitida a trámite en septiembre de 2010, dando lugar a los autos n.º .../2010 del *Juzgado de lo Social n.º 1 de Sevilla*, constituyendo su queja el hecho de que se hubiera señalado fecha para juicio para el 7 de mayo de 2012, cuando habría transcurrido más de año y medio desde que formulara la demanda.

La interesada aseguraba que su situación económica era absolutamente precaria, que, a mayor abundamiento, tenía hijos a su cargo, que no podía trabajar al estar no solo lesionada sino también fuertemente medicada, no alcanzando a comprender que su única esperanza de solución a través de una resolución judicial se la difieran a tan largo plazo, pidiéndonos trasladáramos a la instancia que correspondiera su ruego de si sería posible el adelantamiento de la fecha de juicio, al menos si se producía alguna suspensión en el transcurso del mucho tiempo que aún quedaba para que se celebrara.

Así lo hicimos, pero a la fecha de cerrar el ejercicio que estamos comentando aún no hemos recibido el correspondiente informe de la Fiscalía de Sevilla.

Mediante dos escritos independientes, que dieron lugar a la **queja 11/4480** y a la **queja 11/4489**, que se tramitaron, tras detectar su coincidencia, conjuntamente, los promotores de las mismas nos exponían que sufrían un grave retraso en la tramitación del procedimiento que les afectaba, seguido ante el *Juzgado de lo Social n.º 7 de Sevilla* en autos .../10, en los que, en unión de sus compañeros, conciliaron con la demandada mediante Acta de Conciliación de fecha 15 de junio de 2010 por cuantías y conceptos que se abonarían en el plazo de 48 horas, respecto de la que hubo de solicitar su ejecución, cuyo proceso se encontraba paralizado debido a que aún no se había procedido (ni parecía haber horizonte próximo para hacerlo) a la tasación de los bienes embargados, como acto previo a la convocatoria de subasta pública.

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal, una vez admitidas sendas reclamaciones, se desprendió que *"la demora en la tramitación de la ejecución indicada procede del cambio de criterio de la Junta de Andalucía en torno a la designación de perito y el amparo de esta designación por el beneficio de la Justicia Gratuita concedida para litigar. Recientemente ha determinado que este beneficio solo ampara la fase declarativa del proceso, pero no la ejecutiva, motivo por el cual en este caso, solicitado por el Juzgado perito tasador para tasar la finca objeto de la ejecución el 5/4/11, hasta el 14/7/11 no se contesta por la Junta de Andalucía, anunciando la denegación de la designación de perito."*

Y continuaba el Ministerio Fiscal informándonos, y con esto concluía, que "*en la actualidad, la parte ejecutante ha solicitado nombramiento de perito a su costa por medio del Decanato, lo que se ha proveído inmediatamente."*

Desprendiéndose de todo lo anterior que se había reanudado la actividad procesal paralizada, los peculiares motivos de la misma y que continuaba esta por sus trámites, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Al orden jurisdiccional **penal** corresponden los expedientes que a continuación se mencionan, como el contenido en la **queja 11/209**, cuyo promotor reconocía haber sido imputado en un procedimiento penal por presunto delito de violencia en el ámbito familiar, que se seguía ante el *Juzgado de Instrucción n.º 1 de Morón de la Frontera*, pese a lo cual aseguraba llevarse muy bien con su esposa y estar deseando que se celebrara el juicio y todo se aclarara.

Como quiera que la incoación de las Diligencias se retrotraía a mayo de 2010, el año transcurrido en un asunto que no parecía ser de gran enjundia instructora nos permitía admitir la queja por evidentes dilaciones.

Sin embargo, del breve informe que nos remitió el Ministerio Fiscal se desprendió que las citadas Diligencias se encontraban pendientes de informe de la Unidad de Valoración Integral de Violencia de Género del Instituto de Medicina Legal, al objeto de valorar la existencia o no de maltrato habitual en la perjudicada.

A ese respecto, el citado organismo había informado que la primera cita a ambas partes se produjo el día 5 de junio, resultando dicho informe, que, tras la misma, suponíamos que se emitiría en breve, esencial para valorar el asunto, a la vista del que se decidiría si presentar escrito de acusación o solicitar el archivo de la causa, desprendiéndose de ello el éxito de la intervención puesto que la cita se producía diez días después de que la enviáramos, por lo que el asunto podía considerarse reanudado.

Afectante al mismo órgano judicial, en la **queja 11/718** el interesado se quejaba de dilaciones en un procedimiento penal en que era denunciante, seguido ante el Juzgado Mixto n.º 1 de Morón de la Frontera, cuyos funcionarios se quejaban, a su vez, de que su plantilla fuera igual a la de hace años, habiendo aumentado el número de asuntos no solo por el de la población sino por haberse allí ubicado el segundo establecimiento penitenciario de Sevilla.

Admitida la queja frente al Ministerio Fiscal, muy brevemente nos significaba este que *"la queja es veraz, porque, efectivamente, debido a la notoria carga de trabajo de los Juzgados de Morón de la*

Frontera las diligencias objeto de la queja se están tramitando con notable lentitud."

Sin embargo, seguían informándonos de que *"No obstante ello, las Diligencias Previas se han reactivado recientemente, proveyéndose las diligencias pendientes."*. Suponiendo lo anterior la reactivación del expediente judicial, dimos de dar por concluidas nuestras actuaciones.

La promotora de la **queja 11/986** se quejaba de que hiciera más de un año desde que falleciera su ex marido y padre de sus dos hijos sin que, habiéndose incoado Diligencias Previas ante el *Juzgado de Instrucción n.º 1 de Sanlúcar la Mayor* debido a la apariencia de muerte violenta que presentaba el cadáver de quien fue su marido, que, al parecer, fue objeto de una brutal agresión, se hubiera llegado a conclusión alguna al respecto, sin que tampoco se hubiera dado aún fin a la instrucción de la causa.

La queja debía, pues, ser admitida por las evidentes dilaciones indebidas que padecía la causa objeto de la misma, desprendiéndose de la información facilitada por el Ministerio Fiscal que, desafortunadamente, y aunque ello suponía indefectiblemente la conclusión de la tramitación del expediente, en principio con éxito, desafortunadamente para la interesada, repito, la noticia que nos daba la Fiscalía era que se había dado fin a la instrucción de la causa, pero dictándose auto de sobreseimiento provisional de la misma, ya que, pese a que se habían practicado todas las diligencias pertinentes como el informe médico forense de la autopsia, las declaraciones testificales, etcétera, a pesar de que se trataba de una muerte de carácter violento no había sido posible determinar la autoría de los hechos.

Dicho auto de sobreseimiento provisional y archivo de las actuaciones lo era, sin embargo, sin perjuicio de que se pudiera proceder a la reapertura de la causa en el caso de que se conociera algún dato nuevo que permitiera reanudar su instrucción, bien porque se descubriera espontáneamente, bien porque alguien lo aportara.

En cualquier caso, dado que la queja se concretaba en el hecho de que hubiera transcurrido un año desde que se incoara la causa sin que se hubiera llegado a conclusión alguna, y del informe que nos enviaban se desprendía que se había puesto fin a la misma, teníamos que dar por concluidas nuestras actuaciones, sin perjuicio de seguir a disposición de la interesada para aclararle cualquier duda que se le pudiera suscitar al respecto.

La promotora de la **queja 11/2580** aseguraba haber sufrido en enero de 2009 un accidente de circulación, en el que, como peatón, había sido brutalmente atropellada por dos motoristas que iban haciendo trompos con las motocicletas que tan temerariamente conducían. Habían pasado más de dos años desde entonces y lo único que sabía sobre el procedimiento judicial incoado al respecto era que tras una inexplicablemente larga instrucción ante el *Juzgado de Instrucción n.º 4 de Sevilla* las actuaciones habían pasado al *Juzgado de lo Penal n.º 9 de Sevilla,* información que había sido recabada por la propia interesada en visita personal, sin que hubiera vuelto a tener ulteriores noticias al respecto.

A la vista de lo anterior, era obvio que la queja había de ser admitida y tramitada conforme a las previsiones del artículo 15 de nuestra ley reguladora, desprendiéndose del brevísimo informe que nos remitió el Ministerio Fiscal que, en efecto, el que era ahora Asunto Penal n.º .../10 *"se encuentra pendiente de señalamiento debido a la alta carga de trabajo que están presentando los Juzgados de la citada índole, habiéndosele dado preferencia en los señalamientos a las causas con preso y asuntos relacionados con la violencia de género."*. No obstante lo anterior –seguía significándonos el Ministerio Fiscal– *"se ha dado traslado al Juzgado de la queja a los efectos procedentes."*

Confiando en que ello diera lugar a que se produjera el señalamiento requerido, decidimos de dar por concluidas nuestras actuaciones.

En cuanto al orden jurisdiccional *contencioso-administrativo*, podemos destacar lo acaecido en la **queja 11/847**, en la que su remitente nos exponía que su hijo había fallecido a los 50 días de su nacimiento debido a malformaciones del feto que no habían sido detectadas ni, por ello, diagnosticadas durante el embarazo, debido a lo cual el 5 de agosto de 2008 había interpuesto, en unión de su esposa y madre del niño, contra el Servicio Andaluz de Salud reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial, a la que ni siquiera se les respondió.

A consecuencia de ello interpusieron a principios del año 2009 Recurso Contencioso-Administrativo contra la denegación presunta de la referida reclamación por responsabilidad patrimonial, que, mediante Providencia de 29 de mayo de 2009 se tuvo por interpuesto y desde entonces se seguía ante el *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 6 de Sevilla* como Procedimiento Ordinario, ordenándose en la misma providencia reclamar al Servicio Andaluz de Salud el expediente administrativo para su remisión al mismo en el plazo de 20 días.

Sin embargo, desde la citada fecha no parecía existir ulterior actuación judicial en orden a la sustanciación y posterior resolución del referido recurso, ya que el Servicio Andaluz de Salud –nos decía– no había remitido el expediente administrativo requerido hacía ya casi dos años, sin que, en palabras del interesado, se hubiera adoptado medida alguna al respecto por parte del órgano judicial actuante, en cuya consecuencia, la queja debía ser admitida y tramitada conforme a las previsiones del artículo 15 de nuestra ley reguladora.

El Ministerio Fiscal en su respuesta nos efectuaba un extenso relato sobre cuál había sido el íter procesal

del asunto desde su inicio, y comenzaba reseñando que el mismo tuvo entrada el 13 de mayo de 2009, admitiéndose a trámite el siguiente día 29 con petición de expediente administrativo a la Administración, que lo envió el 17 de agosto siguiente.

El 29 de octubre de 2009 se había personado la Compañía de Seguros y el Servicio Andaluz de Salud, dándose traslado del expediente administrativo a la parte actora para demanda. El 13 de noviembre de 2009 la parte actora solicitó ampliación del expediente administrativo, petición que se admitió a trámite por providencia de fecha 27 del mismo mes y año.

Tras haber recordado la parte actora el 23 de febrero de 2010 no haberse recibido la ampliación solicitada, el 28 de abril se reiteró a la administración la ampliación con apercibimiento de multa. Volvió la parte actora a recordar que no se ha recibido la ampliación el 9 de noviembre de 2010 y el 21 de enero de 2011 solicitó se impusiera la multa al funcionario que resultara identificado como responsable de la falta del envío.

El 17 de febrero de 2011 constaba Diligencia de llamada telefónica al Servicio Andaluz de Salud reiterando la remisión urgente de la ampliación del expediente administrativo, que finalmente llegó el 21 del mismo mes y año, dándose traslado del mismo a la parte actora al día siguiente, que presentó la demanda el 1 de abril de 2011, y el 4 del mismo mes y año se requirió a la representación procesal de la actora para que devolviera el expediente administrativo.

En opinión del Ministerio Fiscal, a la vista de lo anterior había de concluirse que todas las fases del procedimiento habían sido cumplidas con diligencia por parte del órgano judicial actuante, al que no se le podía reprochar inactividad, siendo, en todo caso, el Servicio Andaluz de Salud el que había provocado el retraso al no remitir en un tiempo prudencial el expediente administrativo objeto del recurso.

En cualquier caso, como de lo anterior se desprendía que se había reanudado la tramitación del procedimiento y que proseguía este por sus trámites con normalidad, la queja debía considerarse satisfactoriamente resuelta, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El promotor de la **queja 11/1836**, que comparecía en nombre y representación de la Federación Andaluza de Sindicatos de Enseñanza de la Confederación General del Trabajo de Andalucía (CGT), exponía que en el año 2008 presentó recurso contencioso–administrativo, frente a la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, contra la Orden de 20 de febrero de 2008 por la que se regulaba el programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares en los centros docentes públicos, procedimiento que se seguía ante la *Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía* bajo el número .../08.

Continuaba exponiéndonos que el último trámite que le había sido notificado databa de 6 de abril de 2010, estando desde entonces el procedimiento visto para sentencia que, sin embargo, y siempre en sus palabras, ya había recaído en los recursos que por el mismo motivo y en las mismas fechas presentaron otros sindicatos de enseñanza.

Admitida la queja, del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que el asunto había quedado positivamente resuelto, toda vez que nos aseguraban que la sentencia se acababa de dictar (en julio de 2011), por lo que, aunque se había tardado más de un año en hacerlo, el problema que llevó al interesado a dirigirse a nosotros ya estaba superado.

Exponía la promotora de la **queja 11/3321** que presentó en junio de 2010 Recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución definitiva sobre la impugnación del listado definitivo de aprobados en la Convocatoria de Empleo Público 2007 (Grupo D) Convocatoria de 5 de febrero de 2008.

Dicho Recurso fue turnado al *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Sevilla* que, tras haberse personado en el mismo dos interesadas que podrían verse afectadas por la resolución a recaer, casi un año después había resuelto no ser competente y dar traslado del mismo a la *Sala de lo Contencioso-Administrativo en Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía*.

La interesada nos decía encontrarse en una situación laboral precaria como interina, y como su única esperanza laboral estribaba en la posible estimación de su reclamación, se quejaba de que había transcurrido más de un año desde que interpusiera el Recurso y aún no sabía qué órgano judicial lo iba a resolver, pues incluso ignoraba el número que se le hubiera dado en la Sala (si es que había llegado ya a la misma), así como la decisión que esta adoptaría sobre su competencia resolutoria y cuánto tiempo debería esperar para ello.

Haciendo nuestros tales razonamientos, procedimos a la admisión de la queja comentada ante el Ministerio Fiscal, pero como a la fecha en que elaboramos el presente Informe Anual aún no se había recibido respuesta alguna al respecto, de la que se reciba tendremos que dar cuenta el próximo año.

Relativas al orden jurisdiccional *civil*, incluyendo el *mercantil*, y empezando por este, caber comentar lo sucedido en la **queja 11/2783**, cuya promotora nos exponía que ante el Jugado de lo Mercantil n.º 1 de Sevilla se seguía un procedimiento concursal desde el año 2008 sobre Concurso Necesario contra determinada entidad mercantil en el que la interesada constaba como acreedora de la concursada.

En el referido procedimiento la única actuación judicial habida, según nuestra remitente, había sido la de declarar en concurso necesario al deudor mediante Auto de 8 de octubre de 2008. Sin embargo, pese a

haber transcurrido más de dos años desde entonces aseguraba que las actuaciones permanecían paralizadas, bien que fuera por el mucho trabajo que había de pesar sobre el referido órgano judicial, incrementándose los gastos de los administradores y menguando, en consonancia, el capital sobre el que los acreedores tendrían que tratar de zanjar su crédito.

Así las cosas, decidimos admitir la queja pese a que los resultados de su admisión, dada la situación que parecía pesar sobre el Juzgado, no creíamos fueran a ser positivos en cuanto a la superación de la dilación padecida.

Sin embargo, lo que nos decía la Fiscalía era que la queja de la interesada "*apenas tiene fundamento*", ya que "*es la complejidad de cada procedimiento lo que determina su duración*", aprovechando para poner de manifiesto que "*una mayor abundancia de medios personales y materiales podría acelerar mucho más cualquiera de ellos*".

Objetivamente, y una vez analizado el informe que a su vez remitía el titular del Juzgado, llegábamos a la conclusión de que ni nuestra remitente ni el Ministerio Fiscal tenían la razón completa, ya que si bien era cierto que el procedimiento estaba siendo tortuoso y que se habían producido numerosas resoluciones judiciales, así como que en este tipo de procedimientos no todo depende del juez sino de las propias partes intervinientes, también lo era que durante el primer semestre del año la actividad judicial había sido inexistente, reactivándose el procedimiento poco después de que planteáramos la queja.

Así las cosas, decidimos que se podía concluir nuestra intervención con cierta satisfacción en cuanto a que había habido una reacción positiva a la misma.

También de ausencia de actividad judicial se quejaba el promotor de la **queja 11/2254**, que no había conseguido concluir la ejecución de una sentencia dictada en un procedimiento de reclamación de cantidad incoado en el año 2003 ante el *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Utrera*, ejecución iniciada en el año 2007. Como el propio interesado nos exponía, no alcanzaba a comprender que hiciera ya más de tres años desde que instara la ejecución de la sentencia y ocho desde que se interpusiera la demanda que había dado lugar a la misma, pese a ser consciente del cúmulo de asuntos que pesaba sobre un Juzgado que, según le decían, tenía la misma plantilla de hacía 20 años en contraste con una población que había crecido una enormidad.

Pues bien, de la respuesta que al respecto nos remitió el Ministerio Fiscal se desprendió que *"tras ponerse en conocimiento de esta Fiscalía esta queja, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Utrera ha agilizado la tramitación del procedimiento, habiéndose dictado las resoluciones oportunas para poder satisfacer el derecho de crédito de la parte ejecutante, estándose pendiente exclusivamente de que arrojen un resultado positivo y satisfactorio los embargos que han sido trabados."*

El mismo promotor de la **queja 11/3594** era el de la **queja 11/5558**, la segunda de ellas consecuencia de que cerrada la primera convencidos de que el problema planteado se encontraba en vías de solución resultó no estarlo hasta que en esta nueva intervención se consiguió que lo estuviera.

Se trataba de un abogado ejerciente que comparecía en nombre y representación de su cliente, parte actora en un procedimiento ordinario de reclamación de cantidad iniciado en el año 2008 y seguido ante el *Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Morón de la Frontera*, que nos exponía que en el referido procedimiento se celebró la vista del juicio el 3 de junio de 2009, pero que con posterioridad a ello, se produjo el traslado de la titular del Juzgado a otro órgano jurisdiccional, quedando el procedimiento paralizado en trámite de pendiente de dictar sentencia, no siendo sino hasta el 11 de marzo del presente año que se dictara providencia ordenando remitir las actuaciones al Tribunal Superior de Justicia al objeto de solicitar autorización para que fuera la anterior titular del Juzgado la que dictara sentencia, pero el caso era que cuando se dirigió a nosotros nada se sabía sobre la decisión adoptada al respecto por el Alto Tribunal, pese a que el juicio se había celebrado hacía ya dos años y aún pendía el dictado de la sentencia.

Pues bien, admitida la queja ante la Fiscalía de Sevilla, del informe remitido por la misma se desprendía, literalmente, que *"tras la recepción de la autorización del Tribunal Superior de Justicia, los autos completos fueron remitidos el 8 de julio de 2011 al Juzgado de Utrera n.º 4 para el dictado de la referida sentencia por la titular del Juzgado, estando a la espera de su emisión y recepción"*, conforme se recogía en la Diligencia de Ordenación dictada en dicha fecha por la Secretaria Judicial del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Morón de la Frontera, cuya copia igualmente se nos remitió junto con el referido informe.

Desprendiéndose de cuanto antecede que el asunto parecía haber superado el obstáculo que lo mantenía detenido, coligiéndose de ello que se encontraba en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Sin embargo, el interesado volvió tiempo después a dirigirse a nosotros manifestando que, pese a que, según le asegurábamos, las actuaciones fueron recepcionadas por la titular del *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 4 de Utrera* el 8 de julio de 2011, habiendo transcurrido más de cuatro meses desde entonces aún no se había procedido a dictar la sentencia que, recordemos, llevaba ya pendiente de ser dictada desde junio de 2009, es decir, desde hacía casi dos años y medio.

Afortunadamente, tras admitir la nueva queja, según se aseguraba en el informe remitido desde la

Fiscalía, con fecha 29 de noviembre de 2011 se dictó la demorada sentencia, que fue remitida al Juzgado de Morón ese mismo día. Desprendiéndose de lo anterior que el problema que, por segunda vez, tuvo el interesado que someter a nuestra consideración se encontraba, esta vez sí, definitivamente resuelto, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Y, por último en este extenso recorrido por la provincia de Sevilla, comentar que el origen de la **queja 11/3671** radicaba en el inexplicable retraso de quince meses que, según el interesado, venía padeciendo un procedimiento de modificación de medidas seguido ante el *Juzgado de Primera Instancia n.º 6 (Familia) de Sevilla*, iniciado por quien a nosotros se dirigía, que nos exponía haberlo hecho debido a que su estatus económico había variado sensiblemente desde que las medidas que pretendía modificar se establecieron inicialmente.

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal, sin embargo, se desprendía que el primer retraso se produjo por no haberse acompañado a la demanda determinada documentación necesaria para tramitarla, luego fue la imposibilidad de notificar la demanda a la demandada, lo que ocasionó una nueva demora, y después, una vez emplazada aquélla, lo hizo el hecho de que la demandada solicitara el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, con el consiguiente nombramiento de abogado y procurador de oficio, que, afortunadamente, ya se había producido.

Solventadas todas estas cuestiones, el Ministerio Fiscal nos informaba que la demandada acababa de presentar, por fin, su contestación a la demanda, prosiguiendo las actuaciones por sus trámites, lo que dio lugar a que diéramos por concluidas las nuestras.

2.1.2 Algunos supuestos singulares

Queremos dar cabida en este espacio a determinados casos expuestos en quejas relacionadas con la Administración de Justicia que contienen situaciones que pueden llegar a ser extremadamente dramáticas, en ocasiones pintorescas, difícilmente creíbles en otras y, a veces, incluso surrealistas. El lector podrá comprobar el por qué de la singularidad de los supuestos que a continuación se exponen.

En la **queja 11/738**, quien a nosotros se dirigió era el abogado de una ciudadana en un Juicio Verbal por alimentos seguido ante el *Juzgado de Primera Instancia n.º 22 de Sevilla* a su instancia y contra su padre.

La actora en el referido procedimiento padecía una minusvalía psíquica del 65% y su pretensión, además de una pensión alimenticia, se extendía a la atribución del uso exclusivo de la vivienda donde ahora vivía el demandado, y en la había vivido en unión de su madre y de aquél hasta que tuvieron que abandonarla después de un grave incidente de malos tratos.

La cliente de quien a nosotros se dirigió se vio obligada ejercitar dicha acción toda vez que en el procedimiento penal que se incoó a raíz de los malos tratos sufridos por su madre y por ella misma, seguida ante el *Juzgado de Violencia contra la Mujer n.º 4 de Sevilla*, se solicitó el uso de la vivienda que había constituido el domicilio familiar, de la que tuvieron que huir debido a ello, pero el referido órgano judicial se declaró incompetente por entender que las medidas de carácter civil solicitadas al amparo de la Ley de Violencia contra la Mujer solo podían ser enjuiciadas por esta clase de órgano judicial en caso de existir un vínculo matrimonial que no se daba en el caso que nos ocupa.

Fue por ello que se vio obligado a iniciar un nuevo procedimiento del orden civil, al que nos hemos referido anteriormente, en el que se dictó sentencia de fecha 22 de septiembre de 2010 estimando parcialmente la demanda, señalando la pensión de alimentos pero rechazando, al igual que ocurrió con el Juzgado de Violencia, pronunciarse respecto del uso de la vivienda familiar.

La sentencia fue recurrida, siguiéndose ante la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Sevilla el correspondiente Recurso de Apelación Civil, contrayéndose la pretensión de quien a nosotros se dirigía, consciente de que no nos encontrábamos en presencia de un caso de dilaciones indebidas a la vista de los tempos transcurridos, a rogar que se agilizara la tramitación del recurso y se procediera a la deliberación y el fallo del mismo a la mayor brevedad posible, atendiendo a que la situación por la que atravesaban su cliente y la madre de esta era de extrema precariedad, tanto física como psíquica y también económica, que podría atenuarse en caso de que el recurso fuera estimado.

Decididos nosotros, también en base a lo mismo, a admitir la queja haciendo nuestro dicho planteamiento, del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que la vista del recurso para su resolución quedó señalada y la resolución estaba ya firmada, por lo que, aceptada favorablemente nuestra pretensión, podíamos dar por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 11/809** se nos exponía el caso de una presunta víctima de violencia en el ámbito familiar ocurrido en la ciudad autónoma de Melilla, donde convivía con su pareja, de la que huyó debido a los malos tratos que le propinaba, respecto de los que presentó denuncia en un Juzgado de Jerez, de donde procedía. El procedimiento, tras tramitarse la denuncia, se incoó por un Juzgado de Instrucción de Melilla, pasando posteriormente, para la celebración del oportuno juicio, al Juzgado de lo Penal n.º 2 de dicha ciudad.

Dada la precariedad sicológica en que la interesada se encontraba, y por consejo e indicación de la psicóloga que la atendía, esta misma dirigió escrito al Juzgado de Melilla solicitando que pudiera prestar

declaración por videoconferencia, ya que solo el pensamiento de tener que volver a la ciudad y la posibilidad de encontrarse con su presunto agresor le causaba verdadero pánico. El Juzgado accedió a ello, pero señalado el día se suspendió, al parecer por motivos técnicos, y lo siguiente que la interesada había recibido había sido una citación personal para acudir al Juzgado de Melilla, sin que pudiera entender que se accediera a la práctica de la prueba testifical por videoconferencia y se le citara ahora personalmente, sin que se le ofreciera alternativa alguna.

En eso consistía su queja, amparada en su incapacidad sicológica para trasladarse a Melilla a prestar declaración, siendo ése el motivo por el que se había dirigido a esta Institución por ver si fuera posible instar alguna solución alternativa que no le obligara a ello, en base a lo cual decidimos admitir la queja ante el Fiscal Superior de Andalucía, al tratarse de un tema que afectaba a dos provincias, y principalmente a una que también depende del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla.

Pues bien, el prolijo informe que nos remite el Ministerio Fiscal adveraba que, en efecto, tras solicitar la interesada que le fuera permitido prestar declaración en el plenario por videoconferencia por carecer de arraigo en la Ciudad de Melilla, presentando al efecto informe emitido por el Centro de Atención a la Mujer de Jerez de la Frontera, y accediéndose a ello por providencia de fecha 1 de febrero del año en curso, el día 17 de febrero, fijado para la vista, se intentó la práctica de la videoconferencia, resultando esta imposible por motivos técnicos, al resultar incompatibles los sistemas de videoconferencia de que disponen respectivamente los Juzgados de Jerez y de Melilla, por lo que hubo de suspenderse el juicio oral, citándose de nuevo a los testigos, entre ellos la propia interesada, para que comparecieran personalmente el 21 de marzo de este año.

El 21 de marzo se celebró el juicio, dictándose sentencia de conformidad, en la que se condenó al denunciado como responsable de un delito de lesiones en el ámbito familiar del artículo 153.1 y 3 del Código Penal a las penas de un año de prisión, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de tres años y prohibición de aproximarse y comunicarse con la interesada por tiempo de cinco años.

Al haberse dictado sentencia de conformidad, ni siquiera se llegó a celebrar vista oral y, por tanto, no le constaba al Ministerio Público si compareció o no la testigo, aunque suponía que no lo hizo, incomparecencia que en su opinión, visto lo visto, no había tenido influencia alguna para el resultado de la sentencia –a la postre el denunciado había sido condenado– y la imposibilidad de que inicialmente efectuara su declaración por videoconferencia se debió a problemas técnicos cuya solución no depende de los órganos judiciales implicados ni de la Fiscalía sino de la administración que ha de suministrar los medios materiales para ello.

La justamente indignada promotora de la **queja 11/2065** nos aseguraba que hacía más de cinco años había presentado denuncia por presuntos malos tratos contra su pareja, dando lugar al expediente DURGE del *Juzgado de Instrucción n.º 4 de Torremolinos*, que dictó contra aquél orden de alejamiento respecto de ella desde el 29 de abril de 2005.

Poco después se celebró en el *Juzgado de lo Penal n.º 8 de Málaga* el Juicio Rápido .../05, en el que se dictó sentencia de fecha 22 de julio de 2005 absolviendo al denunciado por falta de pruebas, entre otras razones porque la denunciante –nuestra actual remitente– no testificó en su contra, habiéndose reconciliado con él, que continuaba siendo su pareja hasta la fecha. Recapitulando: nuestra reclamante era en el referido procedimiento denunciante y víctima de los presuntos malos tratos, y su pareja el supuesto autor de los mismos, que posteriormente fue absuelto, por lo que la orden de alejamiento hubo de cesar de manera automática.

Pues bien, casi seis años después, cuando la interesada se disponía a coger un avión para volar hacia el extranjero con quien seguía siendo su pareja, fue detenida por la policía por presunta comisión de delito de quebrantamiento al existir una orden de alejamiento contra ella respecto de su pareja, orden que se encontraba aún en vigor, al no haberse cancelado, según le aseguraron en las dependencias policiales.

Ni que decir tiene que la interesada, que no solo perdió su avión y su estancia en el extranjero, sino que permaneció detenida en las dependencias policiales 24 horas, noche incluida, en la que, según aseguraba, fue objeto de todo tipo de comentarios más o menos despectivos y recriminatorios hasta que en sede judicial se pudo aclarar lo que desde su detención venía proclamando sin éxito, no alcanzaba a comprender cómo era posible que la orden de alejamiento se dictara en su contra –o se registrara así erróneamente–, y, a mayor abundamiento, permaneciera vigente pese a que la persona contra la que se debiera haber dictado fue absuelta más de cinco años atrás.

Ante tan disparatada situación, de nefastas consecuencias para nuestra reclamante, creímos conveniente someter a la consideración de la Fiscalía el asunto planteado, al objeto de que se investigara lo sucedido en lo concerniente al Juzgado del que partió la orden de alejamiento, la redacción de la misma, su comunicación a la Policía Nacional y la supuesta ausencia de mandamiento de cancelación de aquélla.

A nuestra petición de informe el Ministerio Fiscal, por medio de la Fiscal Delegada para la Comunidad Autónoma de Andalucía contra la Violencia a la Mujer, nos respondió con el del tenor literal que, por su interés, a continuación trascribimos:

"En relación a su atento oficio de fecha 20 de octubre de 2011, recordatorio del de fecha 4 de julio de 2011 cuya copia le adjunto y sobre las incidencias detectadas en la tramitación del Juicio Rápido .../05 del Juzgado de lo Penal número 8 de Málaga incoado por delito de malos tratos contra D. ... proferidos a D.ª ..., como compañera sentimental de este, tengo el honor de exponerle:

Que por tales hechos se formuló escrito de acusación por parte del Ministerio Fiscal, a través del Fiscal adscrito a tal Órgano Judicial con sede en el Juzgado de Torremolinos Número 4, en fecha 19 de abril de 2005 como presunto autor de un delito de malos tratos y cuya copia le adjunto unida a este informe.

Ese mismo día se acordó por la titular del Juzgado de Instrucción de Torremolinos N.º 4, Auto de Alejamiento de la victima a una distancia no inferior a 300 metros de su domicilio así como la prohibición expresa de comunicación por cualquier medio.

Consta la nota de incoación y registro de las medidas que ha de hacerse necesariamente desde los Órganos Judiciales, por parte del Sr. Secretario de tal Órgano Judicial, para su constancia en el Registro Central tal anotación del alejamiento del acusado a la victima en el mismo día consignándose alejamiento "Recíproco" a menos de 300 metros. No siendo ese término de reciproco el que se infiere del Auto de Alejamiento, sino el de alejamiento unilateral del acusado con respecto a la victima.

En fecha 22 de julio de 2005 recae Sentencia absolutoria para el acusado en los términos que también constan en la copia unida a este informe.

Por Auto de fecha 24 de marzo de 2006 se declara la firmeza de la Sentencia acordándose dejar sin efecto las medidas acordadas en fase de Instrucción.

Se procede a la Anotación definitiva de la Sentencia Absolutoria cancelándose la medida cautelar que se acordó con respecto al acusado absuelto, sin constar que se haya subsanado el error de la inscripción de la medida anotada para la victima y procediéndose al archivo del expediente.

En fecha 9 de febrero se da cuenta de la incidencia ocurrida el día el 20 de enero de 2011 por quebrantamiento de condena en base a la inscripción aún vigente de la fase de Instrucción y no cancelada por parte del Órgano Judicial.

El día 13 de mayo de 2011 se procede de por el Sr. Secretario del Órgano Judicial a cotejar con el Archivo Central de Madrid aclarándose que la perjudicada nunca fue afectada por dicha orden al ser victima del delito y que el precitado alejamiento estaba cancelado a todos los efectos desde la fecha de la Sentencia absolutoria de fecha 22-07-05 habiéndose subsanado definitivamente y aclarándose que nunca fue afectada por tal medida."

Por nuestra parte, y tras dar noticia del informe recibido a la interesada, tuvimos que significarle que era el traslado al Ministerio Fiscal lo que nos ordenaba hacer el artículo 15 de nuestra ley reguladora, pero que podía, si así lo consideraba conveniente, ejercitar las vías previstas en los artículos 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial en relación con el 121 de la Constitución, sobre el derecho a ser indemnizado a cargo del Estado por los daños causados por error judicial así como los que fueren consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

El hermano del promotor de la **queja 11/2185** falleció de muerte natural, pero hasta 13 días después no se localizó a la familia para comunicarle lo sucedido, pese a que el fallecido estaba perfectamente identificado al portar DNI con la dirección donde residía con sus padres. Cuando nuestro remitente se personó en el Juzgado al objeto de pedir explicaciones le manifestaron que no podían facilitarle dato alguno e incluso le reprocharon que ellos habían sido los que no se habían preocupado por su hermano.

En opinión de nuestro remitente, tanto el estamento policial como el judicial dispone de mecanismos suficientes para localizar a los familiares de alguien que se encontraba perfectamente identificado, lo que reforzaba su convencimiento de que se había cometido una grave negligencia al respecto.

Admitida su queja, en el informe que la Fiscal encargada del Juzgado en cuestión enviaba a la Fiscal Jefe Provincial de Granada, a la que nos dirigimos por tratarse del **Juzgado de Instrucción n.º 1** de dicha ciudad, se decía textualmente que debía concluirse, tras las averiguaciones efectuadas, que:

"Si bien el finado se encontraba identificado mediante DNI y las Fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado contactaron con los familiares –en concreto con el hermano del fallecido– trece días después del hallazgo del cadáver no es menos cierto que se realizaron por el Juzgado de Instrucción todas las diligencias de investigación que debe ser practicadas siendo la Policía Nacional la encargada de contactar con los familiares siempre después de las labores necesarias para localizarlos pudiendo ser esta la causa de que el contacto se efectuara trece días después.

En cuanto al trato desconsiderado dispensado por los Funcionarios del Juzgado de Instrucción, debe manifestarse que se niega el mismo habiendo constatado el Ministerio Fiscal que el hermano interesó la práctica de una diligencia en concreto recibiendo respuesta jurídicamente fundada en virtud de Auto dictado por el Magistrado-Juez del Juzgado indicado".

Así se lo trasladamos al interesado, al que expresamos nuestra confianza en que, de cualquier forma, esperábamos que la tramitación de su queja hubiera servido, cuando menos, como toque de atención y para prevenir futuras situaciones similares.

La promotora de la **queja 11/2939** nos planteaba un tema difícilmente intervenible –aunque mereciera

la pena intentarlo– porque afectaba más bien a comportamientos y sentimientos aunque estos estuvieran imbricados con cuestiones judiciales: se trataba de una madre privada de la custodia de su hijos adolescentes, varón y mujer, que no querían saber nada de ella, sin que se hubiera conseguido reconducir esta situación, pues las reuniones entre madre e hijos en un Punto de Encuentro Familiar transcurrían sin dirección profesional alguna, y en ellas los adolescentes se negaban a entablar con la madre ni tan siquiera un contacto visual.

Parecía ser que el padre, con quien vivían los menores, no es que adoptara una actitud contraria de manera notoria pero sí pasiva: que los niños hicieran lo que quisieran, que él no podía obligarlos, aunque la interesada nos expresara sus temores de que los menores estuvieran manipulados por el padre en su ámbito privado.

La interesada, a través de su representación procesal, decía venir solicitando del Juzgado de Familia que se adoptaran medidas diferentes a las que se habían llevado a cabo hasta el momento, fracasadas como hemos dicho, que serían las de, acogiéndose a lo previsto en la Ley 1/2009, reguladora de la Mediación Familiar en nuestra Comunidad Autónoma, acudir ambos progenitores a mediación familiar al objeto de tratar de resolver ese conflicto de comunicación.

Dado que podíamos intervenir, al no haberse dado cumplimiento, en sentido alguno, a esta propuesta que la representación de la interesada planteó mediante escrito de 2 de marzo de 2011, procedimos a admitir la queja, y del extenso y trabajado informe que nos remitió el Ministerio Fiscal se establecían, entre otras, las siguientes consideraciones:

"1) D.ª ... ha estado casada con D. ..., naciendo de dicha unión dos hijos, quienes contaban a la fecha de la ruptura del vínculo matrimonial con 13 y 11 años de edad, declarándose el divorcio en virtud de sentencia de fecha 30 de noviembre de 2007 dictada en el seno del procedimiento por divorcio...2/07 y acordando entre otras medidas relativas a los menores la de que dado el sentimiento de rechazo que injustificadamente los hijos exteriorizaban hacia la madre, quedarían bajo guarda y custodia del padre fijándose un régimen de visitas estándar (fines de semana alternos y vacaciones por mitad).

2) Dada la mala relación entre los progenitores ya apuntada en la sentencia de divorcio (donde se pone de manifiesto una posible instrumentalización de los hijos) y ante el incumplimiento del régimen de visitas, la señora ... instó en febrero de 2008 autos de ejecución ...7/08. Con fecha 8 de abril de 2008 se dictó auto acordándose el despacho de ejecución en el sentido de requerir al progenitor custodio para el cumplimiento del régimen de comunicación. Se canalizan las visitas a través del APROME a partir del mes de mayo de 2008, los menores se niegan a irse con su madre y advierten que nunca lo harán reprochándole haber sido una mala madre.

3) Ante la constante negativa de los menores y la desidia por parte del padre en cuanto que, según informes de la AFYME, escatimaba esfuerzos para procurar un cambio en el comportamiento de sus hijos, el 31 de octubre de 2008 se dictó auto intentando regularizar la comunicación madre–hijos, estableciendo que la misma se llevaría a cabo a través de Punto de Encuentro Familiar, resolución esta que fue recurrida en apelación la representación procesal del padre custodio, lo cual ni impidió que se iniciasen por el Punto de encuentro las entrevistas con los componentes de la unidad familiar el 18 de marzo de 2009. Pese a ello el régimen de visitas sigue sin cumplirse, no mostrando interés el padre en cambiar la decisión de sus hijos (siempre según se desprende del contenido de los informes realizados por los organismos actuantes). La situación se cronifica y se llega a dar traslado a Fiscalía desde donde se informa negativamente a una modificación en la custodia, si bien se interesa un sistema progresivo de visitas a través del equipo de tratamiento familiar y con supervisión bimensual por el Equipo psicosocial, acordándose en tal sentido en auto de 14 de diciembre de 2009.

4) Tras dicho auto los menores acceden a irse con la madre (a través de PEF) si bien demostrando su desafección para con su progenitora siendo la tónica habitual las faltas de desprecio y el trato despectivo hacia la misma.

5) Con fecha 26 de febrero la Audiencia Provincial resolvió el recurso de apelación contra el auto de 31 de octubre de 2008 estimando la apelación planteada y dejando sin efecto el Fundamento jurídico tercero.

6) El 29 de junio de 2010 el Punto de Encuentro Familiar informa sobre la evolución negativa que mantiene la relación madre-hijos, aconsejando la necesaria sumisión por parte de los miembros de la familia a terapia individual y familiar, ya que la relación materno-filial estaba abocada al fracaso.

7) En diciembre de 2010 el Juzgado acuerda que vistos los informes y teniendo en cuenta lo resuelto por la Audiencia Provincial respecto al objeto concreto del presente procedimiento, continuasen las visitas por el PEF sin perjuicio de recomendar a las partes la conveniencia de instar la pertinente modificación de medidas atendidas las circunstancias y la evidente inviabilidad del régimen de visitas existente, providencia esta que fue debidamente notificada a las partes.

8) El 2 de diciembre de 2010 AFYME informa sobre el abierto rechazo de los menores hacia su madre, se observa desgaste psicológico en la progenitora. Dado el trato irrespetuoso y degradante que muestran hacia su madre se cuestiona que las pautas educativas y los patrones de relación transmitidos desde el contexto paterno sean los adecuados, siendo necesaria evaluación del mismo. Se solicita el cese de la

intervención del PEF en visitas y cierre del Expediente en cuanto al programa de actuación del PEF se refiere, insistiendo en intervención terapéutica a nivel familiar. Dado traslado a las partes de dichos informes, la representación del padre se muestra conforme al cese; por su parte la madre solicita o bien que se derive el problema a mediación (lo cual es inviable visto el nivel de conflicto), o bien dar parte a servicios sociales de la Junta de Andalucía para evaluación de la situación de los menores al amparo del artículo 12 de la LO 1/96 de 15 de enero; por su parte la Fiscalía informa que vistas las conclusiones del PEF, la inutilidad de la intervención del punto de encuentro y las consecuencias negativas que para hijos y madre se están derivando de lo hasta ahora actuado, no se opone al cese de la intervención del PEF, debiendo estarse a los pronunciamientos de la sentencia en cuanto al régimen de comunicación y debiendo instar las partes procedimiento de modificación de medidas si lo estimaran convenientes a sus intereses. Por providencia de fecha 19 de mayo de 2011 se acuerda el archivo y cierre del Expediente, resolución notificada a las partes y no recurrida, por lo que firme se procede al archivo definitivo de autos el 29 de julio de 2011.

Así las cosas, atendidos los infructuosos intentos por parte del PEF de dulcificar la relación materno filial, vista la edad de los menores (cuentan a fecha de hoy con 16 y 14 años) y en concordancia con los postulados del auto de la Audiencia provincial por el que se resolvió en su día el recurso de apelación contra el auto despachando la ejecución, entiende el Fiscal que no restan en esta instancia y la sazón en el presente Expediente diligencias posibles a practicar, sin perjuicio (como ya se indicó en su día en proveído de fecha 1 de diciembre de 2010) de dejar expedita a las partes la posibilidad de instar en cualquier momento modificación de medidas civiles, habiendo declinado hasta la fecha la ejecutante tal recomendación."

Palmario informe, como puede comprobarse, al que poco podíamos nosotros añadir, constatándose que a nuestra remitente le amparaba la posibilidad de hacer suya la sugerencia de la Fiscalía de solicitar una modificación de medidas que podría haberle permitido quedarse con la custodia de los dos adolescentes, pero que no había querido optar por esa posibilidad si ello suponía hacerlo de manera forzada: está claro que hay veces en que las instituciones no pueden suplir lo que decidan las personas cuando de sentimientos se trata.

El interesado en la **queja 11/2978** nos exponía que un procedimiento seguido en su contra ante el *Juzgado de Primera Instancia n.º 13 de Sevilla* en su ya lejano día del año 2004 dio lugar a que se incoara procedimiento de Ejecución de Títulos Judiciales, en el que había estado a punto de salir a pública subasta la vivienda en la que habitaba, tras haberse procedido al embargo, peritación y convocatoria de subasta pública de dos fincas de su propiedad valoradas ambas en 250.000 euros, para cubrir una deuda de tan solo 1.500 euros que, además, estaba convencido de haber abonado en su día, constituyéndose en objeto de su queja el hecho de que, con independencia de las responsabilidades en que hubieran podido incurrir los profesionales que habían ostentado su representación en autos, en ningún momento le hubieran informado de nada de lo ocurrido, se hubiera despreciado el orden de prelaciones de los embargos y, para hacer frente a una deuda de 1.500 euros, se hubieran embargado dos viviendas valoradas en 250.000, que había estado a punto de perder si se hubieran adjudicado a un tercero, que las hubiera adquirido de buena fe.

Pues bien, en el literal del informe que al respecto nos remitió el Ministerio Fiscal se manifestaba que *"dado que la queja no versa sobre ningún procedimiento que se encuentre en trámite y sobre el que la Fiscalía o el propio Juzgado de oficio pueda ejercitar función procesal alguna de agilización, no ha lugar a realizar actividad alguna de informe sobre el procedimiento referido, sin perjuicio de que proceda informar al Sr. ... de su derecho a formular las quejas oportunas para la depuración de las responsabilidades que estime existentes ante el Consejo General del Poder Judicial o los Colegios profesionales oportunos, o entablar las acciones procesales que estime procedentes."*

Así se lo hicimos saber a nuestro remitente, asegurándole que, con independencia de las acciones que decidiera, en su caso, emprender al respecto, tuviera la seguridad de que quedaba constancia de su queja en esta Institución y que sería aquélla objeto de mención en nuestro próximo Informe Anual ante el Parlamento de Andalucía. Es lo que acabamos de hacer.

La hija de la desesperada remitente de la **queja 11/4841** falleció en una localidad sevillana a mediados del primer mes de 2008, cuando contaba con tan solo 17 años de edad, como consecuencia de una reacción adversa al consumo de sustancias psicoactivas. Cuando ocurrieron los hechos, la menor se encontraba en esa localidad circunstancialmente, aunque era vecina de una localidad malagueña, donde continuaba viviendo su madre, que era quien nos escribía.

A raíz del fallecimiento se incoaron por parte del *Juzgado de Instrucción n.º 2 de Écija* Diligencias Previas, en las que, tras comprobarse que el fallecimiento de la menor había sucedido a causa de una sobredosis o de la ingesta de droga adulterada, y que sus últimas horas las había pasado en compañía de un adulto con el que mantenía una relación de noviazgo o similar, quien por sus antecedentes conductuales, al parecer nada limpios, podía haber sido quien suministrara a la menor las sustancias causantes de su muerte, aquél terminó siendo imputado en

las citadas Diligencias y se le requirió para que prestara declaración en calidad de tal.

Estando constituido el domicilio familiar del imputado en una localidad malagueña muy próxima a la del domicilio familiar de la fallecida, el Juzgado astigitano libró exhorto al de igual clase de Torrox citándolo para que prestara declaración en calidad de imputado, pero tras las oportunas averiguaciones la propia Guardia Civil, a la que se había solicitado auxilio judicial, comunicó al Juzgado que el citado no vivía en el domicilio familiar, sito en otra localidad próxima, sin que se realizara ulterior búsqueda del mismo.

Tras ello, el Juzgado ordenó librar requisitoria de búsqueda, detención y personación del imputado, que fue actualizándose en el tiempo, aunque sin éxito hasta el momento, datando la última de ellas del 25 de marzo de 2011, de la que había acusado oportuno recibo el Jefe del Archivo Central de la Policía el 28 del mismo mes y año.

Dicha Orden se mantenía en vigor, pero el caso era que pese a que habían transcurrido más de tres años desde el fallecimiento de la menor sin que haya sido posible detener y poner a disposición judicial al imputado en las Diligencias Previas incoadas a raíz de la misma, lo que había dado lugar a que en dos ocasiones hubieran sido objeto de auto de sobreseimiento provisional y archivo, al no poderse continuar la instrucción de la causa sin la declaración del imputado.

La desesperación de la madre de la menor fallecida era palmaria por cuanto la manifiesta inoperancia de la requisitoria de búsqueda y captura del imputado, al que, sin embargo, parecía vérsele con frecuencia por localidades próximas a su domicilio, había provocado, como se decía en el párrafo anterior, que se archivara la causa penal, como consecuencia de lo cual un posible delito, cuya víctima era una menor de edad, quedara impune, pues aunque en el caso de que se detuviera al imputado se procedería a su reapertura, se corría el cada vez más seguro riesgo de que terminara prescribiendo.

Por todo ello, la madre de la menor cuya muerte no había podido ser esclarecida solicitaba la mediación de esta Defensoría al objeto de que, cuando menos, se llevara a efecto la orden de búsqueda, detención y puesta a disposición judicial del imputado, que, como antes dijimos, no es que hubiera desaparecido de la zona por donde siempre se había movido, sino que seguía haciéndolo por la misma, e incluso era probable que se tratara de una persona conocida para las fuerzas de seguridad de la zona, ya que al parecer no carecía de antecedentes delictivos, hasta el punto de que incluso durante ese periodo había sido detenido por otro motivo y puesto a disposición de un juzgado, que ordenó su libertad, sin que se detectara que estaba en situación de busca, captura y puesta a disposición de otro.

Así las cosas, atendiendo a la desesperación de nuestra remitente y a la convicción de que, fuere o no culpable la persona en cuestión, no cabía duda de que había que situarla en el procedimiento penal en el que se decidiría su participación o no en los hechos, deplorando, en definitiva, la posibilidad de que quedara impune un presunto delito cuya víctima era una menor de edad, nos dirigimos a la autoridad gubernativa rogándole que se intensificara la búsqueda del imputado en las localidades donde podría ser localizado.

En contestación a nuestra petición, la autoridad gubernativa nos participó que, solicitado y recibido informe de la Comandancia de la Guardia Civil correspondiente, se le había comunicado que, según constaba en la base de datos de Gestión Operativa del Cuerpo, el imputado había sido detenido y puesto a disposición judicial pocos días atrás, teniendo relación dicha detención con los hechos interesados por esta Defensoría.

Respecto de las detenciones e identificaciones de que fue objeto con anterioridad, nos aseguraban que entre los motivos de las mismas no constaba, en ninguna de ellas, el de la citada requisitoria, lo que indicaba que fue posterior a ellas.

En cualquier caso, y dado que nuestro objetivo era el de que se materializara la requisitoria judicial de búsqueda, detención y personación a disposición judicial del reclamado, a los efectos oportunos, y era precisamente eso lo que ya se había conseguido, pudimos dar por concluidas nuestras actuaciones, tras dar cuenta de las mismas a nuestra remitente.

2.2 Medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia

Decíamos al principio, cuando analizábamos el concepto de dilación indebida, que en terminología constitucional supone el retraso que padece la tramitación de un procedimiento judicial si la demora obedece a razones exclusivamente imputables al órgano jurisdiccional ante el que se sustancia, cuyo anormal funcionamiento podría estar directamente conectado con los problemas estructurales a que suele dar lugar la precariedad de los medios personales y/o materiales que están a su servicio.

Así pues, una inadecuada disposición de estos medios, respecto de los que nuestra Comunidad Autónoma detenta plenas competencias desde finales del pasado siglo, al incidir negativamente sobre derechos de protección constitucional, como son el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, con todas las garantías y sin indefensión, así como el de tutela judicial efectiva, se constituye en motivo de preocupación en cuanto afecte a su ejercicio por parte de la ciudadanía, y, consecuentemente, nos permite efectuar al respecto las oportunas actuaciones supervisoras, que, de manera progresiva y pare-

ja a la consolidación del ejercicio de dichas competencias en materia de Justicia por la Comunidad Autónoma andaluza, hemos ido incrementando a lo largo de los años.

A continuación exponemos algunos casos ejemplificativos de falta de personal funcionario, de problemas habidos con otros colaboradores de la Justicia, de edificios judiciales en mal estado, así como de disfunciones detectadas en el funcionamiento de algunos Registros Civiles y en los Juzgados de Paz.

2.2.1 FALTA DE MEDIOS PERSONALES

Procedimos a la apertura de expediente de oficio, que dio lugar a la incoación de la **queja 11/835**, al participarnos un ciudadano, con ocasión de la tramitación de un procedimiento judicial concreto, que los Juzgados de Morón de la Frontera estaban colapsados no solo porque su plantilla no se incrementara desde su creación, sino por la ubicación del nuevo establecimiento penitenciario de Sevilla –el Centro Penitenciario Sevilla II– en la referida localidad.

Concretamente, el citado ciudadano nos aseguraba que tras interponer denuncia en el mes de diciembre de 2009 el Juzgado convocó al denunciado al objeto de tomarle declaración, citándolo para el día 19 de marzo de 2010, y ante su no comparecencia volvió a citarlo para el día 15 de noviembre de 2010 –ocho meses después–, convocatoria esta a la que tampoco compareció. Ante la ausencia de noticias al respecto, el interesado acudió al citado órgano judicial donde los funcionarios que allí trabajan le mostraron –siempre en sus palabras– su desesperación ante el caos reinante debido al extraordinario aumento del número de asuntos que allí se tramitan, al que no es ajeno la ubicación del Centro Penitenciario Sevilla II en la localidad, frente al de funcionarios que allí trabajan, con idéntica plantilla que la de hace décadas.

Admitida la queja frente a la Secretaría de Justicia de la Consejería de Gobernación y Justicia, del informe remitido se desprendía que la población que aglutinan los dos Juzgados de Morón, población que tiene 51.385 habitantes, el primero de ellos tiene, además, encomendados los asuntos de violencia contra la mujer, lo que sabemos por otras experiencias que lo convierte en casi exclusivo para ello, por ser de preferente tramitación estos asuntos, quedando postergados todos los demás.

No obstante, nos aseguraban que el 30 de diciembre de 2010 se creó y entró en funcionamiento el Servicio Común de Partido Judicial, incrementándose la plantilla de funcionarios en tres nuevos.

Así, en la evolución de la pendencia del número 1 había evolucionado –nos aseguraban– desde un aumento del 23% en el 2009 a una disminución del 6% en el 2010, mientras que el número 2, en las mismas fechas, había pasado de un aumento del 26.86% a uno del 4.82%, es decir, que había disminuido más de un 20%.

Nos decían que ello obedecía a las medidas adoptadas al respecto sobre implantación de horario de tarde como servicio extraordinario, permitiendo asumir, además de contar con una mayor capacidad de tramitación y resolución de asuntos, a la asunción de los trámites que pudiera generar la población reclusa existente en la localidad.

Dicha información nos permitió dar por concluida nuestra intervención por entender que el problema se encontraba en vías de solución, aunque ello no obstaría para proceder a su reapertura si detectamos que vuelve a emerger el problema.

2.2.2 PERITOS JUDICIALES

Afectante a esta figura de colaboración necesaria con la Administración de Justicia era el asunto que comentamos a continuación, promovido por la autora de la **queja 10/3560**, que nos aseguraba que la Delegación de Justicia de Sevilla adeudaba al colectivo de Peritos Judiciales los importes correspondientes a todos los informes periciales realizados durante los años 2005 y 2006 a razón de 60 euros cada uno por peritaciones efectuadas en procedimientos penales, a facturar en el momento del archivo por absolución, sobreseimiento o insolvencia, respecto de los que se entregaron las facturas desde el 1 de julio de 2009; los correspondientes a los informes realizados en los años 2005 y 2006 en expedientes de justicia gratuita, a razón de 121 euros cada uno, entregadas las facturas desde el 1 de enero de 2009; y los correspondientes a los informes realizados y reflejados en las facturas entregadas desde el 1 de agosto de 2009 hasta la fecha.

En concreto, la interesada decía ser acreedora de una deuda que ascendía ya a una importante cantidad, y careciendo de otro trabajo principal o complementario al que realizaba como perito judicial, tan prolongada falta de ingresos le estaba ocasionando un quebranto económico de enorme magnitud, al no poder hacer frente a los gastos corrientes –alimentación, vestido, hipoteca– que generaban ella y su menor hijo, estando hasta el momento sobreviviendo con la ayuda que le prestaban sus padres.

También aseguraba haberse dirigido personalmente y por escrito al correspondiente Departamento en demanda de soluciones, obteniendo hasta el momento o bien promesas que no se han llegado a cumplir, excusas o la callada por respuesta.

Y como quiera que con independencia de lo anterior, es decir, de la afectación personal a la perito judicial que a esta Institución se había dirigido, si, como nos aseguraba la misma, se trataba de un problema que afectaba a todo el colectivo, la ausencia de resolución del mismo no tenía más remedio que incidir negativamente en la calidad de la prestación del servicio, siendo por ello que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía

de Andalucía sobre la garantía de la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, decidimos proceder a la admisión de la queja y, en el marco de las competencias atribuidas al correspondiente Departamento de la Consejería de Gobernación y Justicia, solicitamos se nos informara sobre la realidad del problema expuesto así como, en su caso, de sus posibles soluciones.

En contestación a nuestra petición, el Secretario General para la Justicia nos remitió informe elaborado por el Servicio de Asistencia Jurídica a Víctimas del siguiente tenor literal:

"El presente Informe se evacua como consecuencia del escrito remitido por el Defensor del Pueblo Andaluz al Secretario General para la Justicia en el que se comunica la apertura de expediente de queja n.º 10/3560... y se solicita Informe sobre lo manifestado por D.ª ... en relación con la deuda que la Delegación del Gobierno de Sevilla mantiene con el colectivo de Peritos Judiciales.

Con respecto a la deuda acumulada desde 2009, ha habido fundamentalmente un problema de disponibilidad presupuestaria, tanto para pagar las facturas pendientes, como para poner en marcha nuevos contratos públicos. No se trata de falta de previsión de unos gastos que ya estaban comprometidos, puesto que en las partidas iniciales del presupuesto anual, sí se contaba con crédito suficiente para afrontar tanto el gasto del contrato vigente hasta septiembre de 2008 para peritaciones judiciales en la provincia de Sevilla, como para licitar un nuevo contrato, pero a la fecha de finalización de este surgieron gastos perentorios y extraordinarios que abordar en la gestión económico-presupuestaria de la Delegación Provincial de Sevilla que provocaron que el nuevo contrato de servicios que debió comenzar en octubre de 2008 no pudiera licitarse, así como que fueran acumulándose las facturas por las peritaciones que continuaban realizándose.

Siendo fundamental para la Consejería de Gobernación y Justicia regularizar esta situación, ya se han realizado los trámites presupuestarios-contables necesarios para que la Delegación del Gobierno de Sevilla vaya abonando las facturas pendientes al colectivo de Peritos Tasadores Judiciales, y en concreto en la actualidad se han materializado los pagos de las facturas presentadas hasta noviembre de 2009, entre ellas las correspondientes a los servicios prestados por D.ª ..., y se continúa abonando las facturas posteriores a esa fecha de forma paulatina. Asimismo se informa que se están realizando los trabajos preparatorios para la licitación del contrato de servicios de peritaciones judiciales en la provincia de Sevilla, cuya publicación se prevé para fecha anterior a la finalización del ejercicio 2010".

A la vista de la información recibida, de la que se desprendía que el asunto que llevó a la interesada a dirigirse a esta Institución se encontraba, cuando menos, en vías de solución, decidimos dar por concluidas nuestras actuaciones.

Pero, poco después la interesada volvió a dirigirse a nosotros promoviendo un nuevo expediente, la **queja 11/107**, por medio del que, tras reconocer, agradeciéndolo, el cobro de las facturas correspondientes a los meses de agosto de 2009 a febrero de 2010, nos aseguraba que aún le quedaban por percibir los importes correspondientes a los siete primeros meses del año 2009, que sumaban 682,68 €, más las correspondientes al año 2010 excepto sus dos primeros meses, ascendientes a 17.417,37 €, más las correspondientes a los informes realizados en los años 2005 y 2006, facturas emitidas en 2010 por importe de 1.055,10 €, que alcanzaba todo ello la suma total de 19.155,15 €.

Con independencia de lo anterior, es decir, de este caso concreto de quien a nosotros se había dirigido personalmente, llevábamos meses teniendo conocimiento a través de los medios de comunicación del clamor de todo el colectivo de peritos judiciales de Sevilla, a los que, según la información que habían ido facilitando a dichos medios, se les podría adeudar alrededor de un millón de euros, por lo que habían advertido de la posibilidad de dejar de realizar informes como medida de protesta, lo que, obviamente, redundaría en detrimento de la ciudadanía justiciable.

Fue por ello que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre la garantía de la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, en el marco de las competencias atribuidas al correspondiente Departamento de esa Consejería, decidimos volver a solicitar un nuevo informe sobre la realidad del problema expuesto así como, en su caso, sus posibles soluciones.

En contestación a nuestra petición de informe, desde la Viceconsejería de Gobernación y Justicia se nos decía que partiendo del problema de disponibilidad presupuestaria que había sufrido la Delegación del Gobierno de Sevilla durante el año 2009, fundamentalmente, se habían realizado grandes esfuerzos para regular esa situación, y que, concretamente en lo referido al colectivo de peritos judiciales, se encontraban totalmente abonadas todas las facturas de los años 2009 y 2010 que reunían los requisitos exigidos por la Intervención Delegada para su fiscalización de conformidad y posterior pago, ascendiendo el importe total abonado a este colectivo en el ejercicio 2010 a la suma de 284.831,08 euros.

Ello significaba que las facturas de los años 2009 y 2010 que estaban pendientes de pago lo eran porque adolecían de algún defecto en su cumplimentación, y debían ser subsanadas por las personas que las presentaban al cobro, siguiéndose abonando regularmente las facturas presentadas por los peritos que reunieran los requisitos establecidos por la Intervención Delegada para su pago, hasta eliminar la deuda existente.

Respecto a nuestra remitente, se nos aseguraba haberle abonado en el año 2010 la suma de 21.979,51 euros, correspondientes a las facturas de los años 2009 y 2010, correctamente cumplimentadas, y en el año 2011 se le había abonado la cantidad de 2.575,41 euros correspondientes al pago de facturas de 2010.

Además de ello, y tal como se nos anunciaba en el informe del Servicio del Asistencia Jurídica a Víctimas remitido a esta Institución en respuesta a la queja anterior, ya era una realidad la licitación del contrato de servicios de peritaciones judiciales para la provincia de Sevilla, que había sido publicada en el *BOP* núm. 97, de 19 de mayo de 2011, y con cuya adjudicación se iba a producir la regularización definitiva de las condiciones de ese servicio tal y como existía con anterioridad al año 2009.

Tal respuesta nos impelió a concluir nuestras actuaciones, pues en lo que se refiere a detalles de partidas económicas concretas lo que no podíamos hacer era convertirnos en el abogado particular de nuestra remitente, que, en su caso, y así se lo hicimos saber, debería iniciar las acciones oportunas contra la Consejería, si es esta no le abonaba lo que ella creía corresponderle en Derecho.

2.2.3 EDIFICIOS JUDICIALES EN MAL ESTADO

Impartir justicia en un entorno inadecuado no solo es una disfunción de por sí debido a la negativa repercusión que tiene tanto para los justiciables que allí acuden como para los funcionarios que allí desarrollan su trabajo, incluidos Secretario y Juez, sino que suele contribuir, por razones obvias a la existencia de dilaciones indebidas: un espacio insuficiente, la falta de luz, las humedades, las goteras, el frío o el calor excesivo, los insectos, los malos olores, la amenaza de derrumbe, las barreras arquitectónicas, etcétera, no son aspectos que contribuyan precisamente a la realización de un trabajo diligente.

Se procedió a la apertura de oficio de la **queja 11/4001** no solo porque con ocasión de la tramitación de diversos expedientes de queja a instancia de particulares ya teníamos conocimiento de que la situación en que se encontraba la sede del *Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Único de Cazalla de la Sierra* era preocupante, sino porque habíamos podido saber a través de los medios de comunicación, que recogían la protesta efectuada por los profesionales del Derecho ejercientes en el referido partido judicial, que el estado del edificio judicial podría ser calificado de ruinoso, insalubre, afectado por notabilísimas barreras arquitectónicas y carente de las más elementales medidas de seguridad, tanto en lo que se refiere a las arquitectónicas como a las relativas a las que requiere un lugar en el que no solo se tramitan asuntos civiles sino también penales al tratarse de un Juzgado Mixto.

A ello se unía una notable insuficiencia de medios personales y materiales que, tratándose del único juzgado a cuya demarcación territorial pertenecen la mayoría de los municipios de la Sierra Norte sevillana, hacía que la tramitación de los procedimientos judiciales que allí se siguen se encuentre al borde del colapso.

A la vista de lo anterior, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre la garantía de la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, en el marco de las competencias atribuidas al correspondiente Departamento de la Consejería de Gobernación y Justicia, decidimos solicitar que nos informara sobre la realidad del problema expuesto así como, en su caso, sus posibles soluciones, tanto las que dependieran de la Administración Autonómica, como pudieran ser la de la construcción de un nuevo espacio judicial o la mejora de los medios personales y materiales a su servicio, como las que pudieran ser propuestas a otros organismos de adscripción estatal, como sería la de la creación de un segundo órgano judicial.

Del informe remitido al respecto se desprendió que, en cuanto a la carencia de medios personales, se había efectuado un refuerzo de personal que había repercutido en el descenso de la pendencia, que se encontraba dentro de unos límites razonables dentro de los baremos manejados por el Consejo General del Poder Judicial. Además, se había autorizado el nombramiento de un funcionario interino de refuerzo del Cuerpo de Tramitación, que había estado prestando servicios desde el 1 de junio hasta el 31 de octubre de 2011.

La posibilidad de creación de un segundo Juzgado se rechazaba en base a lo anterior, apuntándose que *"el método más eficaz para solucionar los problemas de la Justicia es la definitiva implantación de la Nueva Oficina Judicial, con los cambios organizativos que ello va a suponer, antes que el incremento anual de Unidades Judiciales."*

En cuanto al estado del edificio, se reconocía su grave deterioro hasta el punto de que se "*ha decidido trasladar el Juzgado a unas instalaciones provisionales, dentro de la localidad, que permitan prestar el servicio público en condiciones adecuadas tanto para los funcionarios como para la ciudadanía*", y nos aseguraban que se estaba preparando la documentación administrativa para sacar a licitación el arrendamiento de un local que satisficiera las necesidades de espacio y seguridad exigidas.

Todo lo anterior nos impelía, equilibrando tanto lo positivo como lo no conseguido aún, a considerar la posibilidad de cerrar el expediente por encontrarse el problema en vías de solución, sin descartar la posibilidad de que en un futuro hubiera que proceder a su reapertura si todo siguiera igual y se incumplieran las promesas que nos hacían.

También se decidió la oportunidad de abrir el expediente de oficio que dio lugar a la **queja 11/4025**, tras tener conocimiento a través de los medios de

comunicación de la protesta elevada por el Decano del Colegio de Abogados de Córdoba respecto de la situación en que se encontraban diversos órganos judiciales cordobeses y la propia Audiencia Provincial de Córdoba, especialmente en cuanto a las pésimas condiciones de salubridad e higiene en que desarrollan su trabajo los funcionarios judiciales, situación que, unida a otras razones, contribuía notablemente a las demoras que estaban experimentando de manera cada vez más extendida las tramitaciones de los procedimientos judiciales.

Pese a que en el momento en que elaborábamos este Informe Anual había transcurrido mucho tiempo desde que se solicitara al respecto la preceptiva información, aún no nos había sido remitida por el Departamento correspondiente de la Consejería de Gobernación y Justicia.

2.2.4 Los Registros Civiles

Desde el punto de vista estructural el Registro Civil es un órgano dependiente del Ministerio de Justicia que está integrado por los Registros Municipales, que están a cargo de un Juez de Primera Instancia, que suele ser, aunque no siempre, el del n.º 1 del Partido Judicial al que pertenezca, o del Juez de Paz en los municipios que no son cabeza de partido judicial; por los Registros Consulares, que están a cargo de los Cónsules de España en el extranjero; y por el Registro Central, sito en la capital de España, que está a cargo de dos Magistrados.

Sus funciones son las de dar publicidad a los hechos relativos al estado civil de las personas, inscribiéndose en el mismo el nacimiento, la filiación, el matrimonio, así como la separación o el divorcio, las indicaciones del régimen económico matrimonial, la defunción, el cambio de nombre y apellidos, la nacionalidad y la vecindad, constituyendo tales inscripciones en la prueba de los hechos en él inscritos.

Comenzando, en cuanto quejas significativas, por las que se plantearon el pasado año pero que al finalizar este no se habían concluido aún, tampoco en el presente Informe Anual podemos dar cuenta del resultado de la **queja 10/4849**, pues, pese a los diversos recordatorios que hemos enviado a la Fiscalía de Algeciras durante todo el año 2011, aún no hemos conseguido que nos informe sobre lo acaecido en relación con la solicitud efectuada al Registro Civil de La Línea de la Concepción sobre la adquisición de la nacionalidad española del menor hijo de la interesada, que solo había conseguido, al momento de presentar su queja tanto tiempo ha, que le dieran otra respuesta que la de que “todo estaba paralizado” porque la “persona responsable” estaba de baja y que hasta que no se incorporase no se podía hacer nada.

Afortunadamente, sí se resolvió el problema planteado en la **queja 10/6588**, cuyo promotor nos exponía que tras haber tenido conocimiento de las facilidades que se estaban dando para acceder a la obtención de inscripciones de los Registros Civiles a través de trámites electrónicos, había utilizado esta vía para obtener una partida de nacimiento del Registro Civil de Jerez de la Frontera, que obtuvo con inusitada rapidez.

No había sido así, sin embargo, y de eso se quejaba, cuando solicitó por vía telemática la partida de nacimiento de su hijo al Registro Civil de El Puerto de Santa María, que fue enviada al referido Registro Civil el 7 de octubre de 2010, y reclamada el 23 de diciembre de 2010, sin que hasta la fecha de presentar la queja, a finales de 2010, hubiera obtenido respuesta alguna, ni a su petición original ni a la reclamación que en relación con la misma había formulado, que nos había enviado al objeto de acreditar ante esta Institución haberlo hecho.

Admitida la queja, del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que la causa de no haber contestado el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 3 de El Puerto de Santa María, que es el que tiene funciones de Registro Civil, a la petición de nuestro remitente obedecía a la acumulación de trabajo existente en dicha Oficina, debido en parte al importante número de asuntos que se tramitan en la misma, al hecho de que el personal es interino y que todo ello coincidió con el cambio de Secretaria Judicial, la confluencia de todo lo cual determinó retraso en la tramitación de asuntos.

En cualquier caso, nos informaban de que el día 9 de febrero de 2011 se le envió por correo ordinario la partida de nacimiento solicitada y que en fecha 14 de abril siguiente se expidió el Documento Nacional de Identidad al hijo de nuestro remitente, información en cuya presencia pudimos dar por concluidas nuestras actuaciones.

Situados ya en el presente ejercicio, en la **queja 11/3844** lo hacía el interesado del funcionamiento del Registro Civil de Algeciras, en el que, al no existir cita previa, había que esperar largas colas para coger un número que no se sabía si llegarían a dar. Como la queja no era muy específica se le pidió al interesado que ampliara los datos y nos concretara determinadas cuestiones que al tiempo de realizar este Informe acababan de ser contestadas.

Afectante también al Registro Civil de Algeciras, la interesada en la **queja 11/4812** nos argumentaba la necesidad de que en el mismo hubiera intérpretes de lenguas africanas para resolver las inscripciones de los menores que llegan en pateras, pero también este asunto estaba aún en sus inicios en cuanto a tramitación a la fecha en que elaboramos el presente Informe Anual.

También relacionada con ciudadanos extranjeros, en la **queja 11/4201** se nos exponían las dificultades que ponía el Registro Civil de Estepona para que el interesado pudiera contraer matrimonio con su pareja de

nacionalidad marroquí. Como las incidencias del referido expediente se exponen con amplitud en el apartado correspondiente a Extranjería, a él nos remitimos.

2.2.5 Los Juzgados de Paz

A principios del segundo trimestre del año al que el presente Informe se refiere empezamos a recibir de manera reiterada escritos procedentes de distintos Juzgados de Paz pertenecientes a otras tantas localidades andaluzas, que al finalizar el año alcanzaban una veintena.

En dichos escritos, de similar contenido aunque variados matices, sus remitentes, secretarios y secretarias de Juzgados de Paz de los llamados *idóneos*, que son quienes ejercen sus funciones de secretariado en Juzgados de Paz pertenecientes a municipios de menos de 7.000 habitantes y no pertenecen al cuerpo de funcionarios judiciales, que sí han de serlo en los de más, nos aseguraban no haber recibido el pago correspondiente al primer trimestre del año, que hasta el momento venían percibiendo con la debida y adecuada periodicidad.

Se trata de una pequeña cantidad que dicho personal recibe en concepto de indemnización, fraccionada en cuatro plazos trimestrales, y al parecer la falta de pago de la misma podía obedecer a un cambio de normativa sobre financiación, concretamente con la derogación de que había sido objeto la Orden de 30 de noviembre de 2009, por la que se establecían las bases reguladoras de los procedimientos para la concesión a los Ayuntamientos andaluces para la mejora de la infraestructura y gastos de equipamiento de los Juzgados de Paz, por la Orden de 23 de diciembre de 2010.

Pero como la situación era confusa, sin que por parte de ninguna de las administraciones implicadas hubieran recibido explicación alguna al respecto, conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 10 de nuestra Ley reguladora sobre la posibilidad de iniciar actuación de oficio, procedimos a la apertura de la **queja 11/2095**, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre la garantía de la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, ello en relación con lo establecido en el 145 y, fundamentalmente, el 152 del mismo texto legal sobre justicia de paz y proximidad, en el marco de las competencias atribuidas al correspondiente Departamento de esa Consejería, solicitamos nos informara sobre la realidad del problema expuesto así como, en su caso, sus posibles soluciones.

En definitiva, que por medio de la incoación del referido expediente de oficio tratamos de averiguar qué estaba ocurriendo con la indemnización que han de percibir los secretarios llamados idóneos de los Juzgados de Paz de municipios de menos de 7.000 habitantes, que no son funcionarios judiciales, como sí lo son los de más de dicha cifra, que hasta la entrada en vigor de una nueva normativa sobre provisión de fondos a municipios percibían trimestralmente de la Consejería de Justicia, y que a partir del primer trimestre del año 2011 habían dejado de percibir, sin que nadie, ni sus Ayuntamientos respectivos ni Departamento alguno de la Junta de Andalucía, les hubiera explicado cómo y cuándo se iba a efectuar el pago a partir de ahora.

Poco después se dirigió a nosotros el Presidente de la Asociación Democrática de Juzgados de Paz –**queja 11/2346**–, en la que se planteaba, además del asunto de las indemnizaciones, otros dos que afectaban a los llamados secretarios idóneos: su ausencia de regulación funcional alguna y el hecho de que ni siquiera su experiencia laboral les sirve para puntuar en la bolsa de trabajo e interinos de la administración de Justicia.

Así las cosas, y dado que todavía no nos habían contestado al expediente que incoamos de oficio, en la nueva petición de informe que, tras recibir esta última queja, enviamos al mismo Departamento, decíamos lo siguiente:

"Como Vd. recordará, con fecha 10 de mayo del presente año, en el curso del expediente de queja de oficio 11/2095, le dirigimos escrito solicitándole informe relativo a la situación de los secretarios y secretarias de Juzgados de Paz de los llamados idóneos, de la que habíamos tenido conocimiento a través de directivos de la Asociación que aglutina a la mayor parte de Jueces y Secretarios de Paz de Andalucía, en cuanto a la ausencia de pago a los mismos de la indemnización correspondiente al primer trimestre de este año, que hasta el momento venían percibiendo con la debida y adecuada periodicidad, cuestión que estaría relacionada con la entrada en vigor de una nueva normativa sobre financiación de entidades locales.

Es ahora D. ..., como Presidente de la Asociación Democrática de Juzgados de Paz y de la Federación Estatal de Asociaciones de Justicia de Paz quien, en nombre de las entidades que representa, comparece ante esta Institución, planteándonos idéntica cuestión –la ausencia de pago de las indemnizaciones–, a la que añade la de la inexistencia de cobertura y regulación jurídico–laboral en que se encuentra este colectivo, que no solo carece de la menor estabilidad sino de cobertura social, sin que ni tan siquiera su experiencia laboral, que en ocasiones se remonta a décadas, les sirva para acceder a la Bolsa de Interinos de Justicia, en la que, al parecer, sí se encontraban hasta el año 2006.

A la vista de lo anterior, le rogamos que extienda el informe que le solicitamos en nuestra anterior comunicación a la situación laboral de los secretarios idóneos, y especialmente, por cuanto podría ser la cuestión menos compleja de resolver, a la posibilidad de que se restituya su derecho de acceso a la bolsa de interinos de Justicia.

Todo ello atendiendo a lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre la ga-

rantía de la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, ello en relación con lo establecido en el 145 y, fundamentalmente, el 152 del mismo texto legal sobre justicia de paz y proximidad, en el marco de las competencias atribuidas al correspondiente Departamento de esa Consejería, solicitamos nos informe sobre la realidad del problema expuesto así como, en su caso, sus posibles soluciones."

De la contestación recibida al respecto hacemos también, por su notable interés, la siguiente trascripción literal:

"En relación con su escrito de fecha 9 de mayo de 2011, mediante el que solicita la remisión de informe en relación con la Queja 11/2095, relacionada con el abono de la indemnización correspondiente al primer trimestre del ejercicio 2011 al persona idóneo que ejerce la función de Secretario en los Juzgados de Paz pertenecientes a municipios de menos de 7.000 habitantes, se informa lo siguiente:

** La Administración autonómica, en el marco de las competencias atribuidas a esta Consejería de Gobernación y Justicia, ha venido colaborando con los 686 Juzgados de Paz de nuestra Comunidad Autónoma hasta finales de 2010 mediante las siguientes tres líneas de financiación:*

En primer lugar, se realizaban transferencias a los Ayuntamientos para dar cobertura a los gastos de funcionamiento de los Juzgados de Paz, mediante una convocatoria anual por Orden de la persona titular de la Consejería, siendo la última de 4 de octubre de 2010. La cantidad que correspondía a cada Ayuntamiento se establecía en función del número de habitantes de derecho del municipio.

En segundo lugar, se otorgaban subvenciones con objeto de mejorar las infraestructuras y el equipamiento para las dependencias y edificios destinados a la prestación de funciones de los Juzgados de Paz. Estas ayudas venían reguladas por la Orden de 30 de noviembre de 2009, por la que se establecían las bases reguladoras de los procedimientos para la concesión de esta línea de subvención, que ha sido derogada por la Orden de 23 de diciembre de 2010.

En tercer lugar, se abonaban indemnizaciones al personal idóneo que ejerce la función de Secretario en aquellos Juzgados de Paz cuyos municipios no superan los 7.000 habitantes, quienes percibían estas cantidades por períodos trimestrales en función del número de habitantes de derecho del municipio, teniendo cobertura legal anual por la publicación de la correspondiente Orden, siendo la del año 2010 de fecha 19 de marzo. Actualmente existen 552 personas que ejercen el cargo de Secretario idóneo de Juzgado de Paz, lo que equivale, teniendo como referencia los pagos realizados en el 2010, a un importe anual de 1.549.287 euros.

** Como consecuencia de la aprobación por el Parlamento de Andalucía, con el consenso de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, el marco competencial en materia de justicia de paz ha cambiado. Así, el artículo 9.27 de la citada Ley, atribuye como competencia municipal propia la "provisión de medios materiales y humanos para el ejercicio de las funciones de los juzgados de paz", entendiéndose, por tanto, que la competencia para sufragar los gastos del personal que ejerce como Secretario en los Juzgados de Paz de los municipios de menos de 7.000 habitantes, le corresponde a partir de la entrada en vigor de la Ley de Autonomía Local, a los propios municipios. Igualmente, y en este mismo sentido, ya la Ley 38/1988, de Demarcación y Planta judicial, reservaba un papel predominante a la Administración Local respecto de los Juzgados de Paz.*

** En cuanto a la financiación de estas nuevas competencias por parte de al Administración autonómica, el artículo 24 de la LAULA establece que la aportación de la Comunidad Autónoma a la financiación de las competencias locales propias y transferidas se realizará mediante transferencias de fondos incondicionados de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo objeto es instrumentar la aplicación de la participación de las mismas en los tributos de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo establecido en el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía.*

Por todo ello, y teniendo en cuenta el nuevo marco normativo de las competencias de los municipios andaluces, y que los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el 2011 en el capítulo de justicia no han reservado ninguna partida para el pago del personal idóneo que desempeñe el puesto de Secretario de Juzgado de Paz en municipios de menos de 7.000 habitantes, el abono de las indemnizaciones de este personal se debe entender integrado en los Fondos de Participación de las Entidades Locales. Son por lo tanto, los propios municipios, los que tienen que reservar la parte que consideren oportuna de esos fondos, para pagar al citado personal idóneo.

** Por último, en cuanto a la falta de explicación a los afectados y a la Asociación Democrática de Juzgados de Paz, hay que señalar, en primer lugar, que con fecha 5 de abril de 2011, se recibió en la sede de la Dirección General de Oficina Judicial y Cooperación, al Presidente de la citada Asociación, junto con la Dirección General de la Administración Local, competente en las relaciones con los municipios y en la coordinación de la aplicación de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, en donde se le explicó la nueva situación y que todas las actuaciones en esta materia las tenían que canalizar con los propios Ayuntamientos de los municipios afectados.*

Igualmente dentro del principio de colaboración e información, y de prestar el mejor servicio público,

desde la Dirección General de Oficina Judicial y Cooperación, a sabiendas de los problemas que podía originar esta nueva situación, se nombró a una persona responsable dentro del Servicio de Cooperación para la Justicia, para informar y coordinar todas las llamadas y escritos de consulta que se hicieran a este respecto. Así, son numerosísimas las llamadas que se han recibido y atendido tanto del propio personal idóneo de los Juzgados de Paz, como de los Ayuntamientos, interesándose de cómo llevar a cabo el pago de las indemnizaciones de este personal."

Tras dar traslado del informe a nuestro remitente –recuérdese que se tramitaban de manera conjunta un expediente de oficio y otro a instancia de parte–, se realizaron determinadas alegaciones por medio de las que se nos expresaban abiertas discrepancias con algunas de las afirmaciones vertidas en el informe que antecede, y fundamentalmente con la cuestión de fondo, es decir, con la propia normativa reguladora de la financiación de la provisión de los medios personales y materiales a los Juzgados de Paz, dependiente ahora de unos Ayuntamientos cuya economía no parece estar muy saneada que digamos en los tiempos que corren, lo que podría dar al traste en cuanto al funcionamiento de los Juzgados de Paz afectados si las corporaciones locales no asumieran este nuevo papel financiador que le ha sido asignado.

Finalizando el ejercicio a que el presente Informe se refiere nos encontrábamos planteándonos de qué manera proseguir tan complejo expediente, inclinándonos por la conveniencia de realizar frente a la administración autonómica de justicia alguna recomendación en orden a la clarificación de las competencias de los corporaciones locales afectadas, pues durante el ejercicio comentado nos han seguido llegando quejas del personal secretario asegurándonos que los Ayuntamientos nada quieren saber del pago de las indemnizaciones, lo que podría dar lugar a la paralización de unos Juzgados entre cuyas principales competencias está la de la gestión del Registro Civil, fundamental para el normal desarrollo de cualquier municipio.

2.3 Colegios de Abogados y Justicia Gratuita

Dado que para acceder a la jurisdicción es preceptivo, excepto en contadas ocasiones, hacerlo bajo la dirección técnica de un abogado y representado por un procurador, es indudable que el adecuado ejercicio por parte de la ciudadanía del derecho de defensa y asistencia letrada está íntimamente conectado con el del libre acceso a la tutela judicial efectiva y sin indefensión.

Y al estar en juego derechos de protección constitucional, tan legítimo es que la ciudadanía se pueda quejar de la inapropiada actividad profesional de un abogado como que esta Defensoría esté en disposición de efectuar la consecuente intervención al respecto frente a la corporación colegial a la que el mismo pertenezca.

Esta legitimación queda reforzada en los casos en que se ostenta defensa de oficio como consecuencia del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita por carecer el defendido de ingresos suficientes para acceder a una defensa *de pago*, ya que entonces la actividad del abogado no se sustenta en la libre designación de aquél por parte del litigante, que de alguna manera corresponsabilizaría a designante y designado en el resultado final del encargo, sino que tanto defensor como defendido se ven obligados, el primero a asumir la defensa del segundo, siempre que su pretensión sea sostenible ante la jurisdicción, y este último a ser defendido por el profesional que por turno le sea asignado, designación respecto de la que carece de capacidad de elección alguna.

Por tanto, si el deber de ejercer la actividad profesional con pleno sometimiento a la Ley, al Derecho y a las normas deontológicas afecta a todos los abogados, tanto si son de libre designación como de oficio, más aún tendría que hacerlo en este último caso, ya que si en el primero el ámbito en el que se desenvuelve la relación profesional es el de la voluntariedad y la libre elección, en el nombramiento de oficio se establece una relación entre dos desconocidos respectivamente impuestos, circunstancia que no contribuye precisamente a que se establezca entre ambos una relación fluida, por lo que conviene que esté presidida por el más escrupuloso cumplimiento de las obligaciones inherentes al encargo efectuado.

No obstante, no debemos perder de vista el hecho de que al ser la de abogado y cliente una relación entre particulares, la discrepancia del segundo con la actuación profesional del primero no es materia cuya supervisión nos competa de manera directa, debiendo ser la corporación colegial a la que pertenezca el profesional del derecho la que ejerza la competencia derivada de la responsabilidad disciplinaria a la que está sometido, y correspondiendo a los juzgados y tribunales de justicia la que se derive de la civil o, en su caso, de la penal, a la que igualmente lo está conforme a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Pero sí que tenemos la competencia de supervisar de que por parte de dichas corporaciones colegiales –los Colegios de Abogados, en este caso–, como de Derecho Público que son, se ejerzan sus competencias de manera adecuada, tanto en cuanto a la disciplinaria como en lo tocante a las que les corresponden en la fase previa al reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, cuya resolución final incumbe a las respectivas Comisiones Provinciales, sobre las que igualmente podemos ejercer supervisión dada su naturaleza administrativa.

A continuación pasamos a comentar algunas de las reclamaciones que hayan podido resultar más signifi-

cativas durante el presente ejercicio, comenzando por las planteadas en la **queja 11/472** y en la **queja 11/519**, ambas relativas a la manifiesta discrepancia de sus promotores en cuanto al hecho de que los respectivos abogados que les fueron designados de oficio hubieran presentado escritos de insostenibilidad de sus pretensiones extemporáneamente, como consecuencia de lo cual tendrían que haber asumido obligatoriamente sus defensas según las previsiones de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, pese a lo cual se habían aceptado dichas solicitudes extemporáneas de insostenibilidad tanto por parte del Colegio de Abogados afectado –el de Sevilla– como de la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita.

Dado que ambos expedientes se encontraban aún en plena tramitación al cierre del presente ejercicio, debido a su notable interés hemos preferido posponer para el próximo año un comentario más amplio de los antecedentes y de lo que esperamos sea su definitiva conclusión.

El formulante de la **queja 11/1408** nos exponía haber obtenido el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita en virtud de resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Jaén, de fecha 20 de diciembre de 2010. Dicha resolución modificaba la decisión adoptada inicialmente por parte del Ilustre Colegio de Abogados de Jaén, que le denegó la designación provisional de abogado y procurador al objeto de dirigir un procedimiento de Liquidación de la Sociedad de Gananciales en tramitación.

Asegura nuestro remitente que pese a que le habían facilitado el nombre de la Letrada que le sería asignada para ello, a finales del mes de enero, siguiente al de la resolución, aún no se había dado curso a los oficios correspondientes para su conocimiento oficial del nombramiento y poder actuar en consecuencia.

Tras proceder a la admisión de la queja, desde la corporación colegial jiennense se nos puso en antecedentes de las incidencia habidas en la tramitación del expediente por el que nos interesábamos, significándosenos que si se había desestimado la solicitud de asistencia jurídica gratuita fue debido a que se evidenciaban los Signos Externos artículo 4 de la Ley 1/96, todo ello con carácter provisional, dándose traslado del expediente a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita para su resolución que, en efecto, se produjo el 20 de diciembre de 2010, cuando la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita resolvió modificar la decisión provisional emitida por el Servicio de Orientación Jurídica del Colegio, reconociendo al interesado el beneficio de justicia gratuita atendiendo a cuya concesión el 7 de enero de 2011 le fue designada letrada por Turno de Oficio, solicitándose en esa misma fecha la designación de procurador por Turno de Oficio al Colegio de Procuradores, comunicándose ambas designaciones al interesado cuando se produjo esta última.

Sin embargo, la Letrada designaba presentó escrito de insostenibilidad, dándose traslado del mismo a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, que a mediados del mes de febrero se pronunció acordando la modificación de la pretensión a defender, rectificando la designación de profesionales, en el sentido de modificar Liquidación Sociedad Gananciales a Ejecución Títulos Judiciales. Recibida tal resolución el 23 de febrero en el Servicio de Orientación Jurídica, fue atendida por el Servicio de Orientación el siguiente día 24, donde se notificó tanto a la Letrada como al interesado la nueva designación, indicándose como pretensión a defender Ejecución de Títulos Judiciales y procediendo a dar traslado a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita del expediente, donde ya se recogía la rectificación indicada.

Desprendiéndose de todo lo anterior cuáles habían sido los antecedentes del problema, su itinerario posterior y su actual situación, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Ninguna irregularidad, sin embargo, detectamos en los casos expuestos en la **queja 11/2563** ni en la **queja 11/3247**, pese a los extensísimos argumentos de sus promotores, oportuna y ampliamente contestados por las corporaciones colegiales –Sevilla y Granada, respectivamente– frente a las que se dirigían.

Positivamente resuelto el caso expuesto en la **queja 11/1543** cuyo remitente lo hacía de que el Colegio de Abogados de Cádiz no contestara a la denuncia colegial que había presentado contra su abogado, de la que solo había tenido noticia del acuse de recibo diciéndosele que al respecto se iniciaban las correspondientes averiguaciones de cuyo resultado se le tendría informado.

Sin embargo, no había vuelto a recibir al respecto nueva comunicación, cuando habían transcurrido cinco meses desde entonces, pese a haberse dirigido a dicha corporación colegial en varias ocasiones recordando su denuncia y reclamando respuesta a la misma, lo que dio lugar a que la queja, y solo en ese aspecto, fuera admitida.

Pues bien, del informe que nos envió el Colegio de Abogados de Cádiz se desprendió que la denuncia o queja colegial presentada por nuestro remitente contra el Letrado denunciado con fecha de entrada de 11 de noviembre de 2010, tras los trámites legales de rigor, la Junta de Gobierno de 27 de enero de 2011 acordó, al punto 2.8 del Orden del día, la apertura de una Información Previa para el esclarecimiento de los hechos y conocimiento de las circunstancias del caso y, en definitiva, la conveniencia o no de apertura de Expediente Disciplinario.

Con fecha 31 de marzo de 2011 –continuaba informándonos el Secretario de la corporación colegial gaditana– y dentro del plazo establecido por la Ley, la Junta de Gobierno de ese Colegio acordó, al punto 2.7 del Orden del día, la aprobación de la

propuesta de sobreseimiento y archivo del referido expediente. Dicho acuerdo –concluía– le fue notificado oportunamente al interesado con fecha de salida 19 de abril de 2011 a las partes interesadas, cabiendo contra la resolución dictada recurso de alzada ante el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados.

Dado que era la ausencia de noticias al respecto lo que motivó la admisión de la queja y de la información que precede se desprendía que se había dictado resolución y debidamente notificada la misma al interesado, dimos de dar por concluidas nuestras actuaciones.

El promotor de la **queja 11/2824**, que reconocía estar cumpliendo condena en un Centro Penitenciario, se quejaba de que desde que hacía meses solicitara asistencia jurídica gratuita con designación de abogado y procurador de oficio para formular cuatro querellas no hubiera recibido aún contestación del Colegio de Abogados de Granada en ningún sentido, excepto una comunicación en la que solicitaban especificara su pretensión, que, siempre en palabras del interesado, fue oportuna y rápidamente contestada, sin que con posterioridad hubiera recibido nueva comunicación al respecto.

Pese a que se adivinaban ciertas peculiaridades derivadas del que parecía ser un exceso de querulancia por parte de nuestro remitente, decidimos proceder a la admisión de la queja, al objeto de obtener una información veraz y, en su caso, instar la contestación que procediera, bien que no fuera positiva para las pretensiones del interesado, que de lo que no cabía duda es de que merecía una respuesta.

Pues bien, de la amplia respuesta facilitada por la corporación colegial granadina se desprendía que el interesado presentaba semanalmente varios escritos al Colegio, la inmensa mayoría de las veces con pretensiones insostenibles e inasumibles, habiéndosele nombrado por el Colegio de Abogados más de 65 letrados, de los cuales, unos cuarenta pertenecían a causas penales en las que era imputado y otros veinticinco en los que el solicitante era denunciante o actor en los distintos procedimientos existentes, destacándose que con respecto a los cuatro últimos expedientes incoados no se había tardado ni un mes en proceder a la designación de letrado, por lo que, dado el volumen trabajo, de expedientes y de consultas que se realizaban diariamente en el departamento de Asistencia Jurídica Gratuita, estaba más que justificada, en opinión de nuestros informantes, la espera del interno, al haberse realizado las designaciones con la mayor celeridad posible.

Por último, nos exponían el contenido de las múltiples solicitudes que iba efectuando el interesado, respecto de las que se le había pedido ampliación de datos y mayor concreción respecto de las pretensiones, para poder saber no solo si las mismas eran o no sostenibles, sino incluso si eran preceptivas la firma de letrado y en este caso también la competencia territorial, destacando que en los dos últimos escritos presentados por el interno los hechos se correspondían con expedientes que ya habían sido turnados y tenían su letrado y procurador designados.

En base a todo lo anterior, tras dar traslado al interesado de toda la información detallada que nos había sido proporcionada, y significándole que habíamos podido comprobar que se había atendido puntualmente cuanta petición había efectuado a la corporación colegial a la que nos referimos –otra cuestión era que alguna de ellas no se hubieran estimado en base a la normativa aplicable a la asistencia jurídica gratuita–, también la que concretaba en su escrito y otras efectuadas con posterioridad, procedimos al cierre de la queja no solo por no detectarse irregularidad manifiesta alguna, sino porque las únicas peticiones de nuestro remitente que al formular la misma no habían obtenido aún respuesta, tras nuestra intervención ya se habían evacuado oportunamente.

2.3.1 Otros Colegios Profesionales

Con menor frecuencia que a las quejas sobre abogados o respecto de la actividad emprendida –o ausente– por parte de los Colegios a que los mismos pertenecen, nos hemos enfrentado a las alusivas a Procuradores, con menos frecuencia aún a las referidas a Graduados Sociales, y, muy circunstancialmente, a las de Notarios e incluso Administradores de Fincas.

Durante el presente ejercicio, sin embargo, hemos recepcionado por vez primera quejas relativas a profesionales colegiados, o a sus respectivos Colegios Profesionales, de muy distinto signo: el de Ingenieros en Informática y el de Ingenieros Agrónomos.

De lo que los promotores de la **queja 11/2525** y de la **queja 11/2526** nos exponían y de nuestra actividad al respecto queda debida constancia en el literal del escrito que dirigimos, tras admitir sus quejas, a la Dirección General de Oficina Judicial y Cooperación de la Secretaría General para la Justicia de la Consejería de Gobernación y Justicia de la Junta de Andalucía, que a continuación transcribimos:

"Se han dirigido a esta Institución, mediante escritos de similar contenido, D. ... y D. ..., exponiéndonos, sucintamente, lo siguiente:

Ambos con la titulación oficial universitaria de Ingenieros en Informática, nos recuerdan que por Ley 11/2005, de 31 de mayo, se creó el Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Andalucía, como corporación de derecho público que, según su artículo 1, adquiriría personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines cuando se constituyeran sus órganos de gobierno, celebrándose en la ciudad de Málaga la Asamblea Constituyente el 30 de septiembre de 2008.

A día de hoy, según nuestros remitentes, y habiendo transcurrido dos años y medio desde entonces, no se ha vuelto a convocar Asamblea alguna, ni presentado a su aprobación borrador de los Estatutos definitivos, ni sometido a aprobación ni puesto a disposición de los colegiados los presupuestos correspondientes a los años transcurridos, ni su liquidación.

Carente, pues, el mencionado Colegio de Estatutos, los colegiados ni pueden ni saben de qué manera acceder a su participación en el funcionamiento del mismo, al estar privado, por otra parte, de régimen jurídico de actuación.

Los interesados dicen haberse dirigido en reiteradas ocasiones al Colegio, sin haber podido obtener respuesta alguna. Igualmente dicen haberlo hecho al correspondiente Departamento de la Consejería que ostenta las oportunas competencias al respecto, habiéndosele reconocido desde el mismo que, en efecto, el referido Colegio Profesional carece de normas estatutarias, comprometiéndose a instar a la referida corporación colegial en orden a la subsanación de la situación denunciada, lo que, al parecer, realizó en junio del pasado año 2010.

No parece, sin embargo, dado que la situación sigue siendo la misma a la fecha de hoy, que dicha recomendación haya surtido efecto alguno, siendo este el motivo por el que se hayan decidido a dirigirse a esta Institución al objeto de que instemos la utilización de los mecanismos necesarios para resolverla.

Es por todo lo anterior, y atendiendo a las previsiones establecidas en el artículo 10.1 f) del Decreto 132/2010, de 13 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación y Justicia, sobre las competencias de ese Centro Directivo respecto del Régimen Jurídico y Registro de los Colegios Profesionales, que nos dirijamos a Vd. al objeto de que se nos informe, en el marco de las mismas, sobre los antecedentes del asunto y posibles soluciones y/o medidas correctoras a adoptar al respecto".

En contestación a nuestra petición nos respondió el Viceconsejero de Gobernación y Justicia mediante escrito del tenor literal que facilitamos a continuación:

"El Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Andalucía fue creado por la Ley 11/2005, de 31 de mayo (BOJA núm. 117, de 17 de junio de 2005), y celebró su Asamblea constituyente el 30 de septiembre de 2008.

De conformidad con los Estatutos provisionales del Colegio, aprobados por Orden de la Consejería de Justicia y Administración Pública de 28 de enero de 2008 (BOJA n.º 70, de 19 de febrero de 2008), en la citada Asamblea se procedió al nombramiento de la Junta de Gobierno.

La Dirección General de Oficina Judicial, Justicia Juvenil y Cooperación, inscribió en el Registro de Colegios Profesionales de Andalucía al Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Andalucía, así como a las personas miembros de su Junta de Gobierno mediante Resolución de 9 de julio de 2009.

Con fecha 13 de julio de 2009, a fin de facilitar la aprobación definitiva de la norma estatutaria por la Asamblea General del Colegio, se remitió por la Dirección General de Oficina Judicial, Justicia Juvenil y Cooperación, un informe de observaciones al borrador de estatutos colegiales, sin que el Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Andalucía diera respuesta al informe citado.

Mediante escrito de 13 de noviembre de 2009, se puso en conocimiento del Colegio Profesional de Ingenieros en Informática la obligación de los colegios profesionales de adaptar el contenido de sus estatutos a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

*Al no haber sido atendidos los anteriores requerimientos de la Dirección General de Oficina Judicial, Justicia Juvenil y Cooperación, mediante escrito de 16 de junio de 2010, se puso de manifiesto a la citada Corporación que «*el Colegio Profesional carece de unas normas estatutarias que le doten de un régimen jurídico de actuación, garantía jurídica tanto para los colegiados como para los consumidores y usuarios que se relacionan con él, por lo que, siendo la Administración de la Junta de Andalucía la que debe velar por su cumplimiento, se ruega se agilice el procedimiento para la aprobación de los Estatutos Colegiales definitivos». Igualmente se indicó que el texto aprobado «deberá adecuarse a la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, en la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*».*

No obstante el envío de dicho escrito, la notificación no pudo practicarse después de tres intentos fallidos: el día 24 de junio de 2010 una primera carta fue devuelta por "destinatario desconocido"; el día 7 de julio de 2010, por segunda vez fue devuelta "por destinatario desconocido"; y el 9 de septiembre de 2010 una tercera carta fue devuelta por "caducado en lista". La dirección que consta en el Registro de Colegios Profesionales de la Dirección General de Oficina Judicial y Cooperación no coincidía con la que el colegio profesional tiene en su página web, por lo que se dirigió, indistintamente a las dos, devolviéndose igualmente por la Oficina de Correos.

*Con fecha 30 de marzo de 2011, la Dirección General de Oficina Judicial y Cooperación reiteró el contenido de los anteriores requerimientos, destacando «*la inseguridad jurídica que origina la carencia de normas estatutarias que doten al Colegio de un régimen de organización y actuación*», instándole a la agilización del procedimiento para la sanción de sus normas de organización. Este requerimiento fue*

recepcionado por el Colegio Oficial con fecha 14 de abril de 2011.

Con fecha 1 de abril de 2011, a solicitud del Consejo General del Colegio de Ingeniería en Informática –creado por la Ley 20/2009, de 4 de diciembre– la Dirección General de Oficina Judicial y Cooperación puso en su conocimiento todas las actuaciones anteriormente referidas en relación con el Colegio de esta profesión en Andalucía.

El Colegio Profesional de Ingenieros en Informática remitió el 24 de marzo de 2011 a la Consejería de Gobernación y Justicia los estatutos colegiales aprobados por la Junta de Gobierno de la corporación «para su aprobación y publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».*

La Dirección General de Oficina Judicial y Cooperación requirió al Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Andalucía, mediante escrito de 13 de abril de 2011, la cumplimentación de la documentación preceptiva para el inicio del procedimiento de aprobación definitiva por la Administración de los estatutos colegiales, concediendo a tal efecto un plazo de tres meses, de acuerdo con el artículo 92 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En este sentido, los defectos observados en la documentación remitida por el Colegio Oficial se referían a la necesidad de que los Estatutos se aprueben por el órgano plenario de la Corporación, acreditándose mediante certificación del acuerdo de aprobación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 10/2003 de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía; y a la necesidad de que los estatutos aprobados por el órgano plenario sean a su vez aprobados por el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingeniería en Informática, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.2 de los Estatutos Provisionales del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingeniería en Informática, aprobados por la Orden ITC/2180/2010, de 29 de julio (BOE núm. 192, de 9 de agosto de 2010).

En fecha 20 de mayo de 2011, el Colegio Profesional de Ingenieros en Informática presenta Recurso de Alzada contra el requerimiento de 13 de abril de 2011, por entender que no existe la obligación de que los Estatutos Colegiales deban ser aprobados por el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingeniería en Informática.

Considerando la Dirección General de Oficina Judicial y Cooperación, de acuerdo con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que el escrito presentado por el Colegio es de "alegaciones" en el procedimiento administrativo, con fecha 14 de junio de 2011, en aras del principio de buena administración, se da respuesta a la corporación profesional sobre las alegaciones presentadas, sin que hasta el momento se tenga constancia en dicho Centro Directivo de su recepción.

Por último, en relación al contenido de esta Queja, debe informarse que no existe ninguna relación de tutela de la Administración sobre los colegios profesionales que, una vez creados por ley y constituidos sus órganos de gobierno, tienen personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar."

Tras efectuar un análisis de tan extensa respuesta llegamos a la conclusión de que era correcta, que no se observaba irregularidad alguna en la actividad del Departamento al que nos habíamos dirigido en el ejercicio de sus competencias al respecto y que, por ello, debíamos dejar que prosiguieran sus respectivos itinerarios en cuanto a la definitiva aprobación de Estatutos, pudiéndose entender que en esos momentos se seguía un procedimiento al respecto, por lo que podía considerar que el asunto se encontraba en vías de solución.

En el caso de la **queja 11/2584** su autor nos aseguraba haber denunciado ante el Colegio de Ingenieros Agrónomos la actitud adeontológica de una Ingeniera que prestó servicios para la constructora de la que era Administrador Único, y aunque el Colegio había iniciado al respecto un expediente de información previa en el que tras una fase informativa en la que se recabaron alegaciones de denunciante y denunciada, nuestro remitente fue objeto de comunicación por medio de la que se le trasladaba la consideración de que no se desprendía que en la actuación profesional de la colegiada denunciada se hubiera quebrantado norma deontológica alguna, lo que reclamaba nuestro remitente era que se pusiera fin al expediente con una resolución motivada que le concediera la oportunidad de recurrirla.

A la vista de lo anterior, nos dirigimos a la referida corporación colegial, a la que significamos, literalmente que "*con independencia de que el denunciante no comparte la conclusión a la que se ha llegado al respecto, el objeto de su queja lo constituye el hecho de que la comunicación que le ha sido enviada no adopta forma de resolución conforme a las previsiones de la Ley de Procedimiento Administrativo, que conceda al denunciante la oportunidad de manifestar su discrepancia recurriéndola ante órgano de superior categoría y, posteriormente, y en su caso, ante la jurisdicción contencioso–administrativa, lo que a su parecer conculca su derecho de defensa."*

En contestación a nuestra petición, el Secretario de la referida corporación colegial nos envió escrito, al que adjuntaba el certificado de la resolución adoptada por la Junta de Gobierno de la misma, *"una vez iniciadas las actuaciones reglamentarias a raíz del escrito que Usted dirigió a este Colegio..."*

Plenamente aceptada, pues, nuestra sugerencia, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.4 Actuaciones Penitenciarias

Como venimos indicando en nuestros Informes Anuales de los últimos años, son muy numerosas las peticiones de ayuda y reclamaciones que nos llegan desde las prisiones andaluzas, habitualmente enviadas por las personas encarceladas, aunque también, con una cierta frecuencia, por familiares, amigos o asociaciones colaboradoras. Desde hace doce años el número de estas reclamaciones supera el número de trescientas, como ha ocurrido en el actual.

Nuestras actuaciones en torno a estas quejas se desarrollan, las más de la veces, en el campo de la mediación por cuanto la materia penitenciaria no se integra en el cuerpo competencial de la Junta de Andalucía, salvo aquellas obligaciones que se deriven de los acuerdos de colaboración suscritos con la administración penitenciaria, como tendremos ocasión de comentar en el epígrafe propio dedicado al Informe Especial aludido en la introducción.

2.4.1 Materias más frecuentes de que tratan las quejas atendidas

La tabla de materias que insertamos a continuación es un instrumento útil para conocer de que se quejan los presos andaluces, sobre qué asuntos suelen plantear sus reclamaciones y también expresa nuestros criterios de clasificación de las mismas, tarea no siempre fácil por cuanto los escritos de las personas privadas de libertad suelen contener peticiones muy variadas en torno a temáticas diferentes.

Motivos más frecuentes de las quejas penitenciarias en 2011

Materia	N.º de quejas
Permisos y clasificaciones	74
Traslados para acercamiento familiar	68
Procesales	58
Convenio Colaboración Junta Andalucía	47
Asuntos regimentales	28
Asistencia sanitaria	26
Libertades condicionales	18
Malos tratos	16
Prisión preventiva	13
Pensiones e indigentes	11
Indultos	10
Discapacitados y enfermos psíquicos	7
Extranjeros pendientes de expulsión	7
Suspensión condena	6
Formas especiales de ejecución de la condena y Toxicomanías	6
Talleres y actividades	5
Refundiciones de condenas	5
Otras materias	45
Total quejas penitenciarias	**450**

Como se ha comentado en la Introducción del Área, de la relación de quejas de oficio se desprende que veinte de ellas pertenecen a materias penitenciarias siendo las demás iniciadas a instancia de parte sin que, como suele ocurrir, apenas se presenten casos de quejas colectivas o repetidas.

En el presente año se han presentado, sin embargo, treinta y siete quejas enviadas desde la prisión de Jaén, referidas a un mismo asunto y con texto casi idéntico. Nos referiremos a ellas dentro de las relativas al “Convenio de Colaboración de la Junta de Andalucía”.

A continuación comentaremos el tipo de quejas más frecuentes, que se recogen en los primeros epígrafes del cuadro, comenzando por las alusivas a permisos y clasificaciones. Suelen ser, junto a las que solicitan un cambio de centro, las más habituales. El disfrute de permisos es uno de los motivos más recurrentes en las cartas que nos envían los presos; mejor dicho la denegación de los permisos, bien por parte de las Juntas de Tratamiento, cuando realizan propuestas, bien por los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria cuando han de autorizarlos o resolverlos en vía de recurso.

La existencia del requisito reglamentario de tener cumplida la cuarta parte de la condena suele desencadenar reiteradas peticiones de permisos por parte de los internos, quienes consideran dicho requisito como la antesala que automáticamente les permitirá disfrutarlos. Y no es así puesto que las Juntas de Tratamiento han de barajar otros criterios y variables (comportamiento; amplitud de las condenas; tipos de delitos: o circunstancias personales de los internos) antes de formular sus propuestas favorables a los permisos solicitados.

Muy ligadas al hecho de haber utilizado ya varios permisos se encuentran las peticiones que nos llegan sobre las clasificaciones en tercer grado. Si han sido varios ya los disfrutados se solicita nuestra mediación para una pronta clasificación en régimen abierto, lo que les permitiría ingresar en un centro de inserción social y comenzar a llevar una vida en semilibertad que, a su vez, pueda conducirles a la concesión de la libertad condicional.

Casi con la misma frecuencia recibimos solicitudes de ayuda para acercamiento al entorno familiar desde alguna prisión alejada, normalmente desde una prisión andaluza a otra, también andaluza, pero más próxima a la familia. El descenso de población penitenciaria –todavía de dimensiones reducidas, aunque se empieza a notar– y la apertura de los nuevos Centros de Inserción Social, han disminuido la presión sobre algunas cárceles que, en los últimos años han sido muy deficitarias en cuanto al número de plazas disponibles. Nos referimos, por ejemplo, a las de Sevilla I y Málaga, ubicada esta en Alhaurín de la Torre.

Sin embargo, todavía son frecuentes las peticiones que nos llegan desde los últimos grandes centros, del modelo prototipo, que entran en funcionamiento, los de Morón de la Frontera y Puerto III para acercar a los interesados al punto más próximo a sus familias. A veces la distancia no es excesivamente larga pero las circunstancias familiares –padres enfermos, hijos muy pequeños– o económicos (la crisis también se aprecia en esto) impiden sus desplazamientos, por ejemplo entre Algeciras y las prisiones de El Puerto de Santa María, o entre Sevilla y la prisión de Huelva.

Hemos continuado recibiendo este año peticiones para el regreso de los interesados a alguna prisión de Canarias, desde donde, por falta de plazas, fueron trasladados a prisiones andaluzas, como Huelva, Puerto III o Córdoba. Los casos en que hemos intervenido han podido ser finalmente resueltos con el traslado interesado (**queja 11/315**; **queja 11/645**; **queja 11/706**; **queja 11/707**; o **queja 11/4144**).

Las quejas procesales siempre son muy numerosas, lógica consecuencia de la discrepancia de quienes se nos dirigen con la condena que se les ha impuesto, con su situación de prisión provisional o simplemente con los cargos que se les imputan. Lógicamente en ellas no cabe nuestra intervención por un elemental respeto a la función jurisdiccional, recogido, además, como causa de inadmisión por nuestra Ley reguladora. Tales limitaciones se les explican a los interesados a quienes se les orienta, de un modo comprensible para ellos, sobre sus derechos de defensa y sobre sus posibilidades de actuación y recursos a su alcance llegado el caso.

En algunas de esas quejas de índole procesal puede haber una situación fronteriza a veces difícil de evaluar; nos referimos a las que denuncian una situación de prisión provisional demasiado prolongada a criterio de los reclamantes, con cuyos abogados solemos contactar en estos casos para conocer las peculiaridades del proceso y sus complejidades. Y ello tanto para discernir si podemos estar en presencia de retrasos indebidos como de una posible transgresión de los plazos máximos que para la prisión preventiva establece la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En uno u otro caso podemos admitir las quejas y solicitar la intervención del Ministerio Fiscal, aunque no suele ocurrir con el segundo de los motivos expresados.

El apartado “Convenio Colaboración Junta Andalucía”, como ya hemos indicado al principio, se ha nutrido este año de un mayor número de quejas, por la llegada de 37 procedentes de internos de la prisión de Jaén. El motivo, la supresión de la plaza de un profesor del Instituto Provincial del Educación Permanente (I.P.E.P.) que les tutorizaba, acudiendo a la prisión dos tardes a la semana, en sus estudios de enseñanza secundaria –la mayoría de ellos– o bachillerato.

El propio profesor acudió antes a nosotros (**queja 11/3843**) planteando que llevaba diecisiete años –diecisiete cursos escolares– desempeñando tutorías de Secundaria y Bachillerato con alumnos y alumnas del Centro Penitenciario de Jaén, primero en Comisión de Servicio y luego con puesto específico en el I.P.E.P. de Jaén y que tras tantos años impartiendo tutorías a plena satisfacción de sus alumnos, de los propios directivos penitenciarios y de la Delegación Provincial de Educación, por parte de esta se había suprimido el puesto específico que desempeñaba sin justificación alguna, a su entender.

Tras solicitar los informes pertinentes hemos formulado una **Sugerencia** al Sr. Consejero de Educación para que en la medida de lo posible se vuelva a la situación preexistente a la supresión del puesto específico que desempeñaba el profesor aludido, mejorando, a ser posible también, el número de horas de tutorías presenciales no solo para alumnos de bachillerato sino también para el más numeroso de secundaria. Como apoyo de nuestra Sugerencia le recordábamos al Sr. Consejero las conclusiones sobre la materia en nuestro Informe Especial “La intervención de la Junta de Andalucía en el sistema penitenciario: colaboraciones más destacadas”, en el capítulo educativo, relativas a la necesidad de una mayor presencia de la Consejería en materia de enseñanza secundaria y bachillerato en las prisiones, con más medios materiales y, sobre todo, con tutores cuya ausencia es total en las mismas, salvo en los casos de Jaén, precisamente, y Almería.

Le trasladamos también al Sr. Consejero la específica **Recomendación** contenida en dicho Informe para que “*se regule la presencia de profesores que impartan tutorías semipresenciales para las personas que cursen estudios de secundaria y bachillerato, presencia que se reclama desde distintos ámbitos, como se explica en las precedentes conclusiones*”.

La queja continúa abierta pendiente de respuesta del Sr. Consejero. Una vez se reciba esta evaluaremos la situación e informaremos también, en su caso, a los internos que se dirigieron a nosotros.

También entre las quejas clasificadas como de Convenio de Colaboración de la Junta de Andalucía citaríamos las relacionadas con el “Programa de Animación Deportiva” que ha venido financiando la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes en los últimos catorce años. Es un programa que ha suscitado los mayores elogios de cuantos lo han conocido, internos, profesionales penitenciarios, asociaciones y por parte de la propia Consejería patrocinadora. En el Informe Anual de 2010 se analizaba con amplitud el referido programa, sus orígenes en 1998; su desarrollo y ampliación durante los años sucesivos y las primeras limitaciones sufridas por las restricciones de 2010.

Sin embargo se ha visto tan seriamente afectado por las restricciones presupuestarias que en 2011 se ha reducido en más de 2/3 de su presupuesto, aunque se pretendió por parte de la Consejería su total supresión. Para 2012 las perspectivas no son muy halagüeñas por lo que hemos iniciado una nueva queja de oficio para recabar información a la citada Consejería para que se nos informe sobre las previsiones existentes (**queja 11/5971**).

Los que denominamos asuntos regimentales suelen referirse a la imposición de sanciones por comportamientos que infringen las prescripciones reglamentarias o por la participación en altercados con otros internos o funcionarios. En muchas ocasiones los internos que nos escriben se encuentran en régimen de aislamiento por tales hechos, como ocurría en la **queja 11/434**, en la **queja 11/2912** o la **queja 11/4254**.

También recibimos reclamaciones por discrepancias con las hojas de cálculo sobre los distintos tramos de cumplimiento de las condenas; estas quejas se dan sobre todo en internos afectados por una sucesión de causas, que les van llegando y que les confunden en los cálculos aritméticos o en la aplicación de los períodos de prisión preventiva que ellos entienden que les corresponden. Nuestra labor consiste en estudiar los documentos que aportan, ayudarles en su interpretación o ponernos en contacto con los juristas penitenciarios para aclarar dudas o tratar de corregir errores.

El extravío de ropa, enseres, documentos e incluso de dinero se cita a veces en algunas peticiones de mediación. Tales incidencias se producen, de vez en cuando, con ocasión de los traslados de un centro a otro, como ocurría en la **queja 11/2683** y en la **queja 11/2968**. Entre los objetos reclamados en la primera de las quejas citadas figuraba un televisor. En el informe que nos fue remitido por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se nos decía lo siguiente:

"Cabe señalar que los bultos con enseres personales que los internos depositan en el almacén de los centros penitenciarios para su posterior envío al centro penitenciario de destino, permanecen custodiados y en ningún momento se manipulan y en este caso el recibo que el interno firmó como depositado en el centro penitenciario de procedencia, coincide con lo que posteriormente recibió en el centro de destino, ropa y televisión".

También las quejas sobre asistencia sanitaria han continuado llegando. En este mismo informe se incluye un resumen de la situación general que se detecta en estos momentos, extraído del Informe Especial ya aludido, en el que se dedica un capítulo íntegro a la atención sanitaria.

En el plano individual debemos destacar una apreciable disminución de quejas por pérdidas de citas hospitalarias, a consecuencia de la incomparecencia de la fuerza pública conductora y de custodia del interno, problema que venimos abordando desde hace tiempo. A través de diversas vías de investigación, hemos constatado la disminución de estos casos en casi todos los centros penitenciarios, salvo en Sevilla I y el Hospital Psiquiátrico Penitenciario, aunque desde este último centro no nos haya llegado ninguna queja aunque sí informes de su Director en los que muestra su preocupación por la persistencia del problema.

Entre los casos recibidos destacaríamos el de la **queja 11/2493** acerca de la cual solicitábamos informe, en el que aludimos al escrito recibido del interesado, y decíamos a la Secretaría General:

"En el mismo manifiesta que ya ha sido intervenido en dos ocasiones de tumores en la vejiga y continúa con los problemas cada vez más agudizados. En abril de 2011 fue al hospital para que el especialista –Urólogo– le viese. Tras unas pruebas se le detectaron nuevos tumores que deben ser extirpados cuanto antes.

Iba a ser operado el día 25 de mayo, una vez que el día 6 anterior le habían hecho las pruebas preanestésicas. Pero como en otras ocasiones anteriores "no le sacan al hospital". Está desesperado con tantos retrasos. Además su situación de salud empeora porque no tiene dentadura y no le facilitan ponerse una prótesis. No puede comer".

El amplio informe recibido corroboraba que el interno había perdido, en solo cuatro meses, tres citas con especialistas por falta de fuerza conductora, pero que, por fin, y tras muchas gestiones de la Subdirección Médica del Centro, había sido intervenido el día 25 de julio de 2011.

Por otra parte, como en pocos meses el interno iba a cumplir íntegramente su condena, ya se le había concedido el tercer grado dado su delicado estado de salud y, posteriormente, la libertad condicional con lo que continuaría sus revisiones médicas ya en libertad.

Como puede apreciarse, ni las enfermedades más graves evitan que los internos puedan verse afectados por semejantes faltas de atención sanitaria.

Por último aludiremos a las reclamaciones sobre libertades condicionales, tanto a las ordinarias, por haber cumplido las tres cuartas partes de sus condenas, con buena conducta y buen pronóstico de hacer una vida ordenada en libertad, como a las que, sin reunir todos aquellos requisitos, traen su origen en el padecimiento de enfermedades muy graves e incurables o por razones de avanzada edad.

Ejemplo de la primera es la **queja 11/589** planteada por un interno extranjero que solicitaba se le concediese la libertad condicional y posterior traslado a su país, en aplicación de las previsiones del artículo 197.1 del Reglamento Penitenciario, por cuanto ya había cumplido las tres cuartas partes

de su condena. Decidimos iniciar nuestra mediación y solicitar informe a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias que nos contestó que ya se le había clasificado en tercer grado, como paso previo a la aplicación de dicho articulo, conforme al cual ya se había elevado al Juzgado de Vigilancia el expediente para que pudiese disfrutar de la libertad condicional en su país, como así ocurrió.

Ejemplo de la segunda es la **queja 11/4626**, enviada por la esposa de un interno, quien nos decía que había tratado de evitar por todos los medios que su marido entrara en prisión mediante la suspensión de la condena, sugiriéndole nosotros que lo hiciera por petición de indulto, pero antes de que pudiera hacerlo había terminado por entrar en prisión.

Lo que distingue este caso de otros tantos es que se trataba de un septuagenario avanzado (77 años) y al parecer enfermo, por lo que nos interesamos por su tercer grado y libertad condicional anticipada ante la administración penitenciaria, dada su doble condición y por razones humanitarias.

Del informe recibido se desprendía que la Junta de Tratamiento del Centro Penitenciario de Málaga, donde el interno se encontraba, había procedido a formular propuesta de clasificación inicial en tercer grado y destino al Centro de Inserción Social de Málaga, propuesta que, en el momento de realizar el informe, se encontraba aún en fase de tramitación, teniendo que ser resuelta por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, que es la que tiene la facultad de resolver lo que al respecto proceda. Luego será el Juzgado de Vigilancia el que deba resolver sobre la concesión de la libertad condicional.

2.4.2 Informe Especial sobre "La Intervención de la Junta de Andalucía en el Sistema Penitenciario: colaboraciones más destacadas"

Con el título indicado se presentó, en el Parlamento de Andalucía, el día 30 de noviembre de 2011, un Informe Especial que persigue un doble objetivo. De un lado analiza el sistema penitenciario tal y como se presenta en Andalucía, a través de sus establecimientos penitenciarios y de la población que en ellos se encuentra internada. Los primeros capítulos se dedican a ello, así como al marco regulador de las actividades de colaboración que llevan a cabo las Comunidades Autónomas, en nuestro caso concreto a partir del Convenio de Colaboración de 1992, de carácter general en cuanto reúne acuerdos relativos a las siete grandes áreas en que se desarrolla dicha colaboración y a los subsiguientes Convenios Sectoriales.

Por otro lado el Informe persigue un segundo objetivo que no es otro que el análisis de las principales colaboraciones que lleva a cabo la administración autonómica andaluza en este campo. De un modo especial se centra el estudio monográfico en cuatro de ellas, a dos de las cuales ya nos hemos referido antes. De un modo extenso, en la Sección Primera de este Informe Anual, nos hemos referido al derecho a la Educación en el ámbito penitenciario, cuestión que abordamos en profundidad por primera vez en nuestros Informes Anuales. Asimismo, al comentar el cuadro de materias del año, nos hemos referido ya a los expedientes seguidos sobre el programa de animación deportiva en los centros penitenciarios, que con tantas dificultades se ha seguido desarrollando en el año 2011 y al que también se refiere ampliamente este Informe Especial.

Por lo tanto, en este epígrafe solo vamos a exponer, de un modo resumido, algunas cuestiones metodológicas en cuanto al trabajo de campo desarrollado y a las fuentes de información utilizadas para referirnos luego a las colaboraciones en materia sanitaria y a las relativas al programa de intervención con personas que padecen adicciones.

Cerraremos este resumen del Informe Especial con la obligada inserción íntegra de las Recomendaciones formuladas.

2.4.2.1 Trabajo de campo; fuentes de información y algunos datos sobre establecimientos penitenciarios y población reclusa

El trabajo de campo para la realización del informe se ha centrado en los contactos mantenidos con directivos y técnicos penitenciarios y con los profesionales autonómicos que desarrollan en las prisiones los diferentes programas de colaboración. Por otra parte hemos efectuado numerosas visitas a los centros penitenciarios, sobre todo a aquéllos de nueva construcción o que ha experimentado importantes obras de reforma.

El primero de los cuadros que contiene el Informe se refiere precisamente a la red de establecimientos andaluces, a su distribución territorial y a la catalogación de su tipo de centros.

Establecimientos Penitenciarios Andaluces. Distribución territorial provincial

Provincia	Municipio de ubicación	Centros Polivalentes	Centros de Inserción Social	Otros	Totales
Almería	Almería	1			1
Cádiz	Algeciras	1	1		6
	El Puerto de Santa María	2[1]		1[2]	
	Jerez de la Frontera		1		
Córdoba	Córdoba	1	1		2
Granada	Albolote	1			2
	Granada		1		
Huelva	Huelva	1	1		2
Jaén	Jaén	1			1
Málaga	Alhaurín de la Torre	1			2
	Málaga		1		
Sevilla	Alcalá de Guadaíra			1[3]	6
	Morón de la Frontera	1[4]			
	Sevilla	1	1	2[5]	
Totales					**22**

[1] Puerto II y Puerto III
[2] Puerto I
[3] Prisión de Mujeres
[4] Sevilla II
[5] Hospital Psiquiátrico y la Unidad de Madres

Como se observa, el mayor número de centros son del tipo "polivalente", según la terminología acuñada por el Reglamento Penitenciario. Son centros ordinarios, cerrados, donde cumplen condenas, o están recluidos en situación de prisión preventiva, hombres y mujeres, distribuidos por las ocho provincias, en la mayoría uno de ellos. Casi toda la población penada que acogen está clasificada en segundo grado, al que corresponde un régimen de vida ordinario.

Se incluyen también siete centros de Inserción Social, que son centros abiertos, dedicados a acoger penados clasificados en tercer grado, lo que les permite un régimen de vida en semilibertad.

Finalmente cuatro de los centros tienen una tipología más específica cuales son el centro de régimen cerrado para penados de primer grado (Puerto I); la prisión de mujeres de Alcalá de Guadaíra (Sevilla); la Unidad de Madres, de Sevilla, que depende del Centro de Inserción Social situado justo al lado, y el Hospital Psiquiátrico Penitenciario, también ubicado en Sevilla.

El Informe, en un extenso capítulo, analiza las principales características de cada uno de ellos. La red en su conjunto ha experimentado una modernización y una diversificación muy positivas en los últimos quince años, aunque todavía hay que señalar una carencia importante que aún se da en dos provincias, Jaén y Almería, que todavía no cuentan con ningún Centro de Inserción Social, un tipo de establecimiento penitenciario esencial para profundizar en los programas de reinserción de las personas privadas de libertad.

La población que acogen no ha parado de crecer desde las 9.155 personas presas en Andalucía en 1998, hasta las 17.150 de finales de 2010. Pero es precisamente en ese año donde se produce un cambio de tendencia, con una disminución de 2,82%, que se confirma en parecida cantidad en 2011.

Todos esos datos se analizan con detenimiento en el capítulo tercero del Informe, con especial mención a las mujeres encarceladas sobre las que ya elaboramos un informe monográfico en el año 2006.

Como dijimos antes hemos mantenido numerosos contactos con personal penitenciario y técnicos de variada procedencia para la realización de este Informe. En efecto, uno de los mecanismos más útiles para nuestro trabajo diario han sido las frecuentes visitas efectuadas a los centros penitenciarios en los que hemos cubierto varios objetivos. En primer lugar conocer la estructura general de los mismos, sus elementos más destacados: módulos, talleres, patios, enfermerías, escuelas, campos de deporte, las celdas, zonas de oficinas, espacios culturales, departamentos de mujeres, módulos terapéuticos, todo ello nos ha interesado como fórmula inicial para el conocimiento del medio.

Siempre que hemos podido, o para cubrir objetivos específicos, nos hemos entrevistado con internos para dialogar con ellos, oír sus reclamaciones, y atender en lo posible sus peticiones. Unos ya nos eran conocidos a través de sus cartas; otros se convirtieron en interlocutores habituales a partir de entonces, y de otros nunca más supimos. Especialmente enriquecedor para nosotros fue en su momento entrevistar a unas setenta internas siguiendo una encuesta predeterminada que nos sirvió luego, junto con otras entrevistas y documentos, para elaborar un informe especial que resultó muy útil.

Cada vez que hemos tenido que acometer la investigación correspondiente a algún informe singular o especial de contenido penitenciario, como ha ocurrido en esta ocasión, las visitas a los centros han sido más frecuentes y en ellas nuestros contactos con los directivos y técnicos penitenciarios han sido intensos y repetidos. Y no solo con los penitenciarios en sentido estricto sino también con personal voluntario, de Asociaciones o trabajadores de la Junta de Andalucía como por ejemplo, los maestros de prisiones –les hemos conocido recientemente a casi todos–, monitores deportivos o con los técnicos de los centros Provinciales de Drogodependencia.

Y, finalmente, a todos los Directores de prisiones les enviamos un sencillo cuestionario que aborda los distintos campos de nuestra atención comenzando por los "Datos Básicos" que nos han servido de soporte para los capítulos introductorios. Luego siguen los tres apartados que concuerdan con los correspondientes capítulos temáticos y concluye el cuestionario con la solicitud de otras informaciones que consideramos igualmente útiles para calibrar la intensidad y calidad de las colaboraciones de la Junta de Andalucía que es de lo que aquí, en definitiva, se trata. A lo largo de los meses de enero y febrero de 2011 nos fueron llegando todas las encuestas, acompañadas en algunos casos de abundante documentación e informes complementarios cuyo envío y contenidos han sido de gran utilidad para la elaboración de este Informe.

2.4.2.2 Colaboraciones de la Junta de Andalucía en materia de Adicciones

A ellas dedica el Informe el capítulo 5, para resaltar la importancia de la colaboración en una materia marcada por la elevadísima prevalencia de adicciones entre la población reclusa que ha provocado la aparición, a lo largo de los años, de diversas normas de la Administración Penitenciaria tratando de hacer frente a la gravedad del problema y también la temprana colaboración del Comisionado Andaluz para las Drogas a través de las Diputaciones Provinciales y sus centros de drogodependencias. Dicha colaboración se articuló en el Convenio-Marco de 1992, que fue objeto de un desarrollo posterior concretado en el Acuerdo Sectorial en materia de drogodependencias, firmado el 14 de julio de 2005, por la Consejería de Igualdad y Bienestar Social y el Ministerio del Interior.

El Informe Especial analiza el trabajo y la situación de los diferentes equipos de técnicos autonómicos en ocho de las prisiones andaluzas y también se alude al trabajo de algunos otros técnicos que lo hacen solos, en otras prisiones. Al final del recorrido provincial se alude a la presencia de algún técnico en varios de los Centros de Inserción Social existentes (Málaga y Sevilla) si bien en este tipo de establecimientos la colaboración autonómica se concreta en la actividad de los servicios comunitarios especializados, a los que acuden los residentes, tras el estudio de las oportunas derivaciones, en coordinación con los profesionales penitenciarios.

En cuanto a la evolución seguida por estas colaboraciones, digamos que en 1997 equipos compuestos por dos técnicos trabajaban en diez prisiones andaluzas. Un total de 18 expertos, para 9.155 personas privadas de libertad, entre médicos, psicólogos y trabajadores sociales. Ya entonces había establecimientos penitenciarios donde no existía esa colaboración autonómica, concretamente en las más pequeñas de las prisiones entonces existentes, como eran la de Jerez de la Frontera, ya desaparecida, el Hospital Psiquiátrico y la de mujeres de Alcalá de Guadaíra.

Actualmente, para 14 centros, sin contar los C.I.S., hay 24 expertos, un 30% más, pero para una población que ha experimentado un aumento del 70%: a 31 de diciembre de 2010 eran 15.567 personas encarceladas, asimismo sin contar los C.I.S. Ahora, además, en vez de tres centros desatendidos, lo están Puerto I, Puerto III, Alcalá de Guadaíra, Psiquiátrico, Morón de la Frontera y Almería. A Puerto I y Puerto III no va nadie. A Alcalá de Guadaíra, Psiquiátrico y C.I.S. de Sevilla va 1 psicóloga, 1 día a la semana a cada centro. A Almería y Morón solo acude un técnico. Debemos hablar, por lo tanto, de un claro retroceso, a pesar del ligero aumento de personas que se integran en esos equipos.

Y el mismo desequilibrio se aprecia si comparamos los datos presupuestarios de los últimos años. Es cierto que, si tomamos como referencia 2005, se han ido produciendo incrementos anuales, de un 2% aproximadamente, de tal modo que en el citado 2005 la suma invertida por la Junta de Andalucía en este programa fue de 582.967 euros; en 2011 ha ascendido a 661.233 euros, lo que supone un 13,42% de aumento en los siete años transcurridos. Pero ya sabemos que dicho porcentaje se encuentra muy alejado del aumento poblacional producido.

2.4.2.3 Colaboraciones en materia sanitaria

Se recogen y analizan en el último capítulo del Informe, un capítulo extenso dado que aborda, al principio, toda la problemática existente en torno al lentísimo proceso de transferencia de la sanidad penitenciaria para ser integrada en las respectivas estructuras sanitarias autonómicas, para seguir luego con el examen de los diferentes ámbitos de la atención sanitaria, desde los niveles primarios, en el interior de las prisiones, que corresponden a los servicios sanitarios todavía gestionados por la Administración Penitenciaria, hasta la atención especializada que se presta por la Junta de Andalucía en sus distintos niveles.

Así el indicado capítulo contiene apartados dedicados tanto a la atención primaria como a la atención especializada, ya se refiera esta última a las consultas de especialidades, en los hospitales y también en las enfermerías de las cárceles, o a los ingresos hospitalarios en las unidades de acceso restringido, a las que, como se explica en sus páginas, tenemos la intención de dedicar en un futuro no muy lejano un estudio monográfico, dada la importancia que revisten en la atención hospitalaria que presta el Servicio Andaluz de Salud.

Este amplio capítulo se cierra con un apartado dedicado a la delicada situación de la atención especializada en salud mental, a la que también se dedican numerosas páginas.

El lector interesado encontrará en sus páginas varios cuadros ilustrativos referidos tanto al personal sanitario existente en los centros penitenciarios ordinarios como al existente en los Centros de Inserción Social, a los que también dedicamos algunos comentarios en esta materia. También puede consultarse un cuadro alusivo a las pérdidas de citas hospitalarias por falta de fuerza conductora, un asunto grave que no termina de resolverse.

De entre las conclusiones que ofrecemos en materia sanitaria, destacaríamos aquí algunas que nos parecen de especial relieve y así se destaca la lentitud exasperante con que se desarrolla la integración de la sanidad penitenciaria en el Sistema Nacional de Salud, tal y como viene dispuesto en la Ley 16/2003 de Cohesión y Calidad de dicho sistema. La integración debería haberse culminado a finales de 2004, pero siete años después bien poco se ha avanzado aunque en diferentes Comunidades Autónomas, también en Andalucía, vienen funcionando unas “Mesas de Trabajo de Armonización Asistencial” que, al parecer, están obteniendo buenos resultados, aunque hasta ahora tan solo se ha avanzado de un modo claro respecto del País Vasco, donde ya se ha producido la integración a mediados de 2011, con efectos de 1 de julio.

Como decimos en el Informe “*cabe suponer que este primer paso dado en la ejecución de las previsiones de la Ley ... sirva de impulso y modelo para otras Comunidades*”. Sin embargo, durante el reciente VII Encuentro con Directores, del que luego hablaremos, no recibimos información muy clarificadora sobre la situación actual del proceso de integración, lo que augura todavía nuevos retrasos en un asunto que, sin que debamos considerarlo como la panacea para todas las dificultades de la asistencia sanitaria que se presta a las personas encarceladas, si al menos, sentará las bases, de producirse la integración, para una prestación sanitaria en condiciones de igualdad a la que reciben los demás ciudadanos.

Nosotros pensamos que, a pesar de los esfuerzos y avances producidos en estos años, se continúa apreciando una evidente inequidad, una desigualdad en los derechos sanitarios de la población penitenciaria, entre otras causas, porque todavía no se han dado pasos significativos hacia la integración de la sanidad penitenciaria en el Sistema Nacional de Salud, lo que produce, entre otras consecuencias, una ruptura de la continuidad asistencial entre la atención primaria y la especializada.

La atención primaria, actualmente competencia de la Administración Penitenciaria, aunque con la colaboración también de la autonómica, se beneficia de una mejora general de infraestructuras y equipamientos en prácticamente todos los establecimientos penitenciarios andaluces, como se explica en el capítulo correspondiente. Especialmente los Módulos Sanitarios de los seis centros–tipo ofrecen muchas posibilidades para una mejora real en la atención primaria.

Los espacios sanitarios de los demás centros, aunque ya no son tan amplios, cuentan con equipamientos parecidos a tenor de los informes que hemos recibido. En los últimos años se han producido reformas importantes en algunas enfermerías que habían sido objeto de nuestra atención y de nuestras críticas, como las de Jaén y Málaga.

El Servicio Andaluz de Salud proporciona la atención especializada tanto a través de las consultas de especialidades médicas como de la asistencia hospitalaria en cualquiera de sus modalidades. En el Informe se destaca la existencia de algunos problemas que persisten y también de mejoras en los últimos años y, entre estas, destacamos la construcción, equipamiento y puesta en funcionamiento de varias Unidades de Hospitalización de Acceso Restringido a las que, como ya hemos dicho, dedicaremos un informe especial, en cuanto las circunstancias lo permitan.

Pero también apuntábamos que la asistencia especializada presenta algunos problemas que se mantienen en el tiempo y sobre los que hace tiempo nos ocupamos, con dispar resultado. En primer lugar hablamos de los desplazamientos de especialistas del SAS a los propios centros penitenciarios para pasar consulta en ellos.

Como se dijo, tanto el Convenio-Marco de 1992 como el Sectorial de 1995 prevén los desplazamientos de especialistas a las prisiones, si bien este último convenio matiza que se llevarán a cabo de acuerdo a las posibilidades que existan y bajo el principio de voluntariedad de los facultativos.

Por nuestra parte hemos impulsado y promovido la constitución de una Comisión de Coordinación, integrada por Instituciones Penitenciarias y el Sistema Sanitario Público Andaluz, para abordar las principales carencias en materia sanitaria, en relación con la población reclusa. Hemos asistido a sus primeras sesiones y nos consta que han seguido trabajando con resultados positivos, no solo en cuanto al desplazamiento de más especialistas a las prisiones

–sobre todo desde los hospitales de referencia de Huelva, Puerto Real y Córdoba– sino también en una línea de mejora en la atención primaria tendente a considerar las enfermerías y módulos sanitarios como centros de atención primaria.

El otro problema al que aludíamos como persistente en el tiempo, referido a las consultas hospitalarias, es el del elevado volumen de citas programadas que pierden los internos porque el día y la hora señalados no se presenta la fuerza pública que ha de conducirles y custodiarles en los hospitales. Cada cita que se pierde es vuelta a empezar: nueva petición, lista de espera, en muchos casos, nuevo señalamiento y puede que nueva pérdida de cita por el mismo motivo.

El asunto llegó a adquirir dimensiones muy graves en las provincias de Sevilla y Jaén. Hemos dedicado mucho tiempo e intervenido en muchos expedientes sobre este asunto en los últimos diez años. El Informe aborda extensamente este serio problema, que incluso nos llevó a plantearlo a la Fiscalía Superior de Andalucía, tratando de alumbrar caminos por la vía de posibles responsabilidades penales. A este respecto hay que decir que ni los penitenciarios ni el S.A.S son los causantes del problema, cuyo origen parece encontrarse en las insuficientes dotaciones policiales, de la Policía Nacional, y también en algunos fallos organizativos. Por ello nos hemos dirigido asimismo al Delegado del Gobierno en Andalucía trasladándole el problema y urgiéndole la adopción de medidas para paliarlo.

La situación parece que va mejorando en la mayoría de las cárceles, si bien en algunas prisiones ha habido meses en que el asunto ha vuelto a complicarse. Pero donde no mejora es en Sevilla I y el Hospital Psiquiátrico Penitenciario, como se explica en el capítulo anterior. Las medidas adoptadas tanto por la Fiscalía Superior como por la Delegación del Gobierno parecen haber tenido un efecto positivo en los primeros meses pero luego, en el caso de la provincia de Sevilla, todo parece haber vuelto a la misma reincidencia.

Finalmente, en lo concerniente a la atención especializada en salud mental, lo primero que destaca el Informe es la extraordinaria prevalencia de esos trastornos entre la población reclusa hasta el extremo de situarse, según algunos recientes informes, en torno al 50% si se incluyen los trastornos derivados del consumo de drogas. De hecho, es por este motivo por el que nos hemos ocupado con reiteración del asunto; incluso en la exposición de motivos del acuerdo sectorial sobre personas afectadas por discapacidades intelectuales o por enfermedades mentales, de mayo de 2006, se citan nuestras aportaciones en este campo, algunas de las cuales fueron objeto de debate en el Senado.

Evidentemente una de las primeras conclusiones, ya apuntadas, es la necesidad de una mayor presencia de especialistas que se desplacen a los centros para atender, no ya los casos más graves, sino a cuantos más internos mejor.

En cuanto al acuerdo sectorial de 2006, apenas se ha desarrollado en la parte que afecta a salud mental; ni tan siquiera el estudio de prevalencia que se previó realizar se ha culminado del todo, transcurridos cinco años desde la firma del Convenio. Nos consta que una gran parte está hecho, aunque no las conclusiones definitivas, si bien un adelanto de las mismas, que se nos ha enviado, confirma la elevada prevalencia detectada ya por otros recientes estudios a los que hemos aludido.

Por su parte, la Administración Penitenciaria, a raíz de un estudio realizado en 2007, ha dispuesto una estrategia precisa de atención a estos pacientes a través del denominado PAIEM (Programa de Atención Integral a personas con Enfermedades Mentales), de cursos de formación para su propio personal, y de un programa concreto de reformas en los dos Hospitales Psiquiátricos existentes en España, dependientes del Ministerio del Interior, uno de ellos el de Sevilla.

Dicha estrategia se empieza a desarrollar a lo largo de 2010 y en el presente año 2011, aunque todavía hay centros, según se deduce de los informes que hemos recibido, en que aún no está implantado con resultados tangibles. Y desde luego, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias tiene plena conciencia, al diseñar esa estrategia, de que no pueden suplir la falta de recursos y alternativas en la Comunidad para hacer frente, por sí solos, al tratamiento adecuado de estos pacientes. En este sentido el Informe recoge algunas de las conclusiones del documento de reforma de los dos psiquiátricos penitenciarios, en las que se demanda la plena implicación de las Comunidades Autónomas en esta tarea.

Y, desde luego, parece fuera de toda duda que la abundantísima prevalencia de trastornos mentales, muchos de ellos verdaderas patologías psiquiátricas graves, pone de manifiesto fallos en los dispositivos comunitarios de Salud Mental, que atienden a la población en general, apreciándose una evidente carencia de recursos de mediana y larga estancia para estos pacientes, a muchos de los cuales, como se analiza en el Informe, se les impone como única vía de control y custodia, su ingreso en prisión, precisamente el sitio menos indicado para el tratamiento de sus enfermedades.

2.4.2.4 Recomendaciones

A la vista del contenido del Informe y de las conclusiones obtenidas del mismo, se formulan algunas Recomendaciones a tenor de las atribuciones que corresponden al Defensor del Pueblo Andaluz, según su Ley reguladora.

Precediéndolas, el siguiente párrafo muestra preocupación por el actual momento de restricciones presupuestarias: “*Somos plenamente conscientes del*

momento difícil en que nos encontramos y las limitaciones presupuestarias que todas las Administraciones padecen, y, en consecuencia, la dificultad que encontrarán algunas de nuestras recomendaciones para una inmediata aplicación, cuando impliquen un aumento del gasto. Pero no podemos dejar de hacerlas si queremos ser consecuentes con nuestros objetivos garantizadores de derechos fundamentales para todas las personas, incluidas las privadas de libertad que, recordemos, siguen manteniéndolos sin más limitaciones que las que les impongan los fallos condenatorios".

Y en cuanto a las **Recomendaciones** son las siguientes:

"*Primera. Recomendamos a la Consejería de Gobernación y Justicia que promueva, ante las instancias oportunas, la revisión completa del Convenio-Marco de 1992, dado que, transcurridos casi veinte años desde su firma, la mayoría de sus contenidos han quedado superados o se desarrollan, actualmente, en un contexto muy distinto.*

Uno de los aspectos que debe recogerse en el nuevo Convenio es el de la coordinación, que por parte autonómica debe atribuirse a la Consejería de Gobernación y Justicia, que debería establecer unas sencillas reglas de seguimiento anual, de modo que, en todo momento, se conozca lo que cada Consejería desarrolla en cada centro penitenciario o tenga en proyecto realizar.

Segunda. Recomendamos a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte que restablezca el Programa de Animación Deportiva que patrocina en los centros penitenciarios, procurando que llegue a todos ellos con similares contenidos a los que venía desarrollando hasta el año 2010.

Tercera. Recomendamos a la Consejería de Educación que aumente el número de maestros de los Centros de Educación Permanente (C.E.P.E.R.) que funcionan en los establecimientos penitenciarios, para adecuarlo a la población penitenciaria que acogen y a las especiales dificultades de su trabajo en este medio.

A corto plazo debe contemplarse dicho aumento en las prisiones de Algeciras, Puerto III, Córdoba, Granada y en el Hospital Psiquiátrico de Sevilla.

A medio plazo, conforme las posibilidades presupuestarias lo vayan permitiendo, deberían revisarse al alza todas las plantillas y contemplar la posibilidad de crear secciones en los nuevos Centros de Inserción Social o desplazar a ellos un maestro de los C.E.P.E.R., como ya ocurre en algunos, siempre y cuando dicho desplazamiento se tenga en cuenta para dimensionar correctamente la plantilla.

Cuarta. Teniendo en cuenta que los informes recibidos de todos los claustros ponen el acento en las especiales características diferenciadoras de un C.E.P.E.R. que funciona en una prisión, con cualquiera de los que existen en un entorno ordinario, característica diferenciadora que hace de especial dificultad, o de difícil desempeño, el trabajo de los maestros en prisión, Recomendamos a la Consejería de Educación que se recojan en la normativa andaluza reguladora de la Educación Permanente todas las peculiaridades y dificultades de estos centros, o al menos las más singulares, de modo que dichas normas se adapten a este ámbito penitenciario y a su alumnado.

Quinta. Recomendamos a la Consejería de Educación que se oferten programas educativos específicos para el segmento de población que presenta serias carencias en materia de alfabetización, realidad todavía muy presente en las prisiones, que parece no estar contemplada en la normativa de educación permanente.

Asimismo le Recomendamos que regule la presencia de profesores que impartan tutorías semipresenciales para las personas que cursen estudios de secundaria y bachillerato, presencia que se reclama desde distintos ámbitos, como se explica en las precedentes conclusiones.

Sexta. En cuanto a las intervenciones de la Junta de Andalucía para el tratamiento de personas que sufren adicciones, Recomendamos a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social que incremente los medios personales con que cuentan actualmente los equipos de Apoyo a Instituciones Penitenciarias, de manera que se tienda a formar equipos de composición similar a los que funcionan en las prisiones de Algeciras y Puerto II, compuesto de cuatro personas, y tal y como se explica en estas conclusiones. Especialmente debe mejorarse la situación en los seis centros penitenciaros peor atendidos, de entre los cuales es urgente la dotación de un equipo que empiece a trabajar cuanto antes en Puerto III.

Séptima. Recomendamos a la Consejería de Salud y al Servicio Andaluz de Salud que desarrollen iniciativas tendentes a mejorar la atención sanitaria en tres aspectos concretos.

a) Deben impulsar y contribuir a agilizar, junto con la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, el proceso de integración de la sanidad penitenciaria en el Sistema Andaluz de Salud de modo que, a medio plazo, la población penitenciaria reciba la atención sanitaria en las mismas condiciones que las de cualquier ciudadano residente en Andalucía.

b) En materia de Atención Especializada deben potenciarse las consultas de especialistas que se desplacen a los centros penitenciarios, incentivándolos para ello, sobre todo en las especialidades más demandadas. Asimismo deben implantarse en todas las prisiones los procedimientos de telemedicina.

c) Sobre la atención especializada en Salud Mental debe procurarse una mayor presencia en los centros penitenciarios de psiquiatras consultores, de modo que se pueda atender a un mayor número de personas afectadas y con una periodicidad más frecuente.

Asimismo debe elaborarse una estrategia global de atención en salud mental en coordinación con los programas que actualmente desarrolla la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, tanto en las prisiones ordinarias como en el Hospital Psiquiátrico.

Finalmente, y fuera ya del ámbito de la Administración Autonómica, en cuanto al problema de las pérdidas de citas con especialistas hospitalarios, por la incomparecencia de fuerza pública conductora, y de custodia, se propone a la Delegación del Gobierno en Andalucía y a la Subdelegación del Gobierno en Sevilla la adopción urgente de medidas que contribuyan a evitar que se siga produciendo tan elevadísima cifra de pérdidas en algunos centros penitenciarios de Sevilla por dicho motivo.

Asimismo se propone a la citada Delegación que efectúe un seguimiento del asunto en relación con todas las prisiones andaluzas, en la mayoría de las cuales, con mayor o menor intensidad, se producen estas anomalías".

2.4.3 VII ENCUENTRO CON DIRECTIVOS PENITENCIARIOS

Desde que a finales de 1997 celebramos en Sevilla el primer Encuentro con directores y directoras de centros penitenciarios andaluces, a los que se suman directivos penitenciarios del más alto nivel, encabezados en los últimos años por la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, nos hemos reunido en seis ocasiones más, con una periodicidad aproximada de dos años, para mejor coordinar entre todos la labor de mediación que el Defensor del Pueblo Andaluz realiza en ese ámbito.

Como siempre hemos mantenido, estos Encuentros son muy útiles para ambas partes sobre todo para profundizar en nuestro mutuo conocimiento y para acordar líneas de trabajo que permitan mejorar nuestras actividades garantizadoras de derechos para la población reclusa. En esas reuniones se repasan las principales cuestiones planteadas por los internos, los problemas generales que se derivan de las mismas y también se revisan nuestros métodos de trabajo y la calidad de las informaciones que nos llegan, tanto de los centros como de los servicios centrales.

Ya hemos mantenido siete Encuentros, en 1997, 1999, 2001, 2005, 2007, 2009 y el último de ellos tuvo lugar el 18 de octubre de 2011.

La reunión tuvo lugar en el Parlamento del Andalucía y a ella acudieron 27 participantes entre directivos penitenciarios, –incluyendo la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias y el Subdirector General de Sanidad Penitenciaria– y personal de nuestra Institución, con el Defensor del Pueblo Andaluz y el Adjunto encargado de los temas penitenciarios.

Previo acuerdo con la Secretaría General se estableció un orden del día para debatir tres puntos:

1. Balance de 15 años de contactos.
2. Posibles contactos con algunos internos a través de videoconferencia.
3. Valoración sobre la colaboración de la Junta de Andalucía en cuatro áreas: Educación, Intervenciones con toxicómanos, Salud y Deportes: aspectos positivos y carencias en cada una de ellas.

En el primer punto se valoró la labor de mediación del Defensor del Pueblo Andaluz en estos últimos quince años, especialmente centrada en aquellas cuestiones que afectan a los campos de colaboración de la Junta de Andalucía y se debatieron algunos aspectos relativos a la población penitenciaria, tanto su acelerado incremento de los últimos años como el cambio de tendencia que parece abrirse con el descenso del número de personas encarceladas, tanto en 2010 como en 2011.

Respecto del punto segundo se informó, tanto por la Secretaría General como por los directores, que las salas de videoconferencia existen desde hace tiempo en los centros aunque, todavía, con un escaso uso en algunos. Su funcionamiento se desarrolló en aplicación de la Instrucción 2/2007, de 30 de enero, de la entonces denominada Dirección General de Instituciones Penitenciarias, sobre "Implantación del Sistema de Videoconferencias, conforme a las previsiones ya existentes en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Se acordó constituir un grupo de trabajo para preparar la experiencia, de la que hablaremos a continuación.

Y respecto al tercer punto se debatieron las cuatro áreas de colaboración propuestas, lamentándose por parte de los directores la reducción drástica del programa de dinamización deportiva y la escasa, o nula, aplicación de programas de intervención con toxicómanos en algunos de los Centros. Asimismo en materia de asistencia sanitaria se pusieron de manifiesto algunas deficiencias que se siguen produciendo en las consultas de especialidades, tanto en los hospitales, por la pérdida excesiva de citas médicas por ausencia de fuerza conductora y de custodia –aunque este es un problema que solo se da, con gravedad, en algunos centros– como también en el interior de los establecimientos penitenciarios por la escasez de especialistas médicos que a ellos acuden.

En cuanto a la propuesta de las videoconferencias con internos, tras la celebración del Encuentro, se inició un expediente de oficio (**queja 11/5284**) para la constitución del grupo de trabajo.

El grupo de trabajo se constituyó en Sevilla, el día 10 de noviembre de 2011 con la presencia, por parte de Instituciones Penitenciarias de tres Directores de prisiones cercanas a nuestra sede y en esa reunión se adaptaron varios acuerdos que fueron comunicados a la Secretaría General. Eran estos:

*"*La semana próxima se desplazan a Huelva dos personas de esta oficina para conocer in situ las instalaciones allí existentes y cambiar impresiones con el*

funcionario encargado de la sala sobre aspectos técnicos, compatibilidad de equipos y desarrollo de las videoconferencias.

** Luego, los días 23 y 30 de noviembre, y 12 de diciembre, aproximadamente, celebraríamos tres videoconferencias con internos de Huelva, Puerto III y Algeciras, respectivamente.*

** La duración total aproximada de cada una sería de 1 hora, y se atenderían sucesivamente, a 3 internos, a cada uno de los cuales se les concederían unos 15'.*

** En esta fase de pruebas, la selección de internos se realizaría a propuesta nuestra, de entre quienes, actualmente, atendemos peticiones de mediación. Lógicamente también podría atenderse algún interno que haya solicitado participar en estas primeras sesiones.*

** Cuando termine esta fase de pruebas, a mediados de diciembre, enviaremos a esa Secretaría General, para su aprobación, un Protocolo o Convenio que recogiese el desarrollo de estas sesiones, de un modo más detallado.*

Quedamos a su disposición para cualquier aclaración o sugerencia que quiera plantearnos y seguimos en contacto con el grupo de trabajo creado al efecto".

Tanto las pruebas técnicas preparatorias para verificar la compatibilidad de los respectivos equipos, idoneidad de las salas y pruebas de sonido, como las tres videoconferencias previstas se desarrollaron adecuadamente, con la participación de catorce internos y varios funcionarios en tareas de coordinación.

El 15 de diciembre de 2011 se envió a Madrid un borrador de Convenio, entre ambas instituciones, para posibilitar la comunicación directa, a través de videoconferencia, entre el Defensor del Pueblo Andaluz y las personas encarceladas en establecimientos penitenciarios ubicados en Andalucía, texto que está pendiente de revisión y, en su caso, aprobación por parte de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

2.5 Actuaciones en materia de Extranjería

Andalucía es una comunidad que siempre ha tenido una actitud hacia la Inmigración basada en la tolerancia, el respeto y la capacidad de integración. Basta mirarse en el propio espejo de la emigración andaluza para reclamar el mismo trato hacia los inmigrantes que nosotros hemos deseado para nuestros emigrantes.

Los movimientos de población han estado vinculados a lo largo de la historia a la búsqueda de mejores condiciones de vida, no es posible separar este fenómeno de las circunstancias económicas tanto del país de origen como de destino.

En la actualidad la presencia de ciudadanos y ciudadanas inmigrantes, plantea básicamente la necesidad de adaptar estos sistemas a la nueva realidad, una población más numerosa y más diversa y plural, por lo que es imprescindible dotarlos de los recursos suficientes que hagan frente a sus necesidades, hoy por hoy, son nuestros vecinos, amigos, familiares, o compañeros de trabajo.

Como bien es sabido, la crisis ha generado una fuerte destrucción de empleo, tanto para la población trabajadora autóctona como para la de origen inmigrante y la tasa de desempleo ha alcanzado cotas insoportables, y muy especialmente para la población inmigrada.

Esta ha afectado, por lo tanto, en mayor medida a la población inmigrante. Además, la vulnerabilidad se torna extrema en los casos en los que la pérdida del empleo acarrea también la de la situación administrativa regular.

A la dificultad de acceso al empleo, se suman: insuficiencias en la cobertura de las necesidades sanitarias y obstáculos para el acceso o permanencia en una vivienda digna.

No cabe duda que por la naturaleza de nuestra Institución como garante de Derechos, la situación actual por la que atravesamos nos obliga a mantenernos mucho más alertas ante todo lo que sucede a nuestro alrededor.

Sin embargo con la crisis, cada día, nos resulta más difícil ayudar a defender los Derechos de las personas pues la ley a veces, trata de sortear sutilmente los principios fundamentales y las libertades, cuanto más de las personas que no pertenecen a nuestra nacionalidad. Cada vez, nos resulta más difícil hacer valer los principios de los Derechos Humanos y la Justicia Social.

Entre estas aguas nos hemos tenido que ir moviendo durante todo el 2011, siendo fiel reflejo de ello las intervenciones que hemos tenido que llevar a cabo y que expondremos en el siguiente apartado.

Debiendo antes de pasar al estudio de casos concretos, hacer tan solo mención a dos hechos que ha tenido lugar durante el año 2011, y que no cabe duda de su gran relevancia: la aprobación del nuevo Reglamento de Extranjería con el RD 557/2011, de 20 de abril, que entró en vigor el 30 de junio de 2011, y la imposición nuevamente de limitaciones a la libre circulación de ciudadanos rumanos reactivándose el período transitorio hasta finales del año 2012, fecha a partir de la cual se determinará el fin o continuidad del mismo.

2.5.1 Contenidos más habituales de las quejas recibidas

Contenidos	N.º Quejas recibidas
Autorizaciones de residencia y trabajo	73
Expulsiones	24
Reagrupaciones familiares	5
Incidentes y malos tratos	4
Visados	17
Nacionalidad	13
Otras cuestiones	39
Condiciones de Trabajo	1
Totales	**176**

Este año, antes de entrar en el análisis de las quejas, queremos destacar una vez más la inestimable colaboración prestada por parte de todas las Subdele-

gaciones del Gobierno en Andalucía, y de la misma Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma Andaluza, mostrando en todo momento gran sensibilidad a los casos que le planteamos sin apartarse de la normativa vigente, siendo esta línea de trabajo conjunta y coordinada la que da sentido a las actuaciones llevadas a cabo en esta materia por parte de la Institución, pudiendo solucionarse con ello asuntos de extrema delicadeza como los que tratamos a diario.

Un año más superan con una considerable diferencia las enmarcadas dentro de las *autorizaciones de residencia y trabajo,* teniendo dentro de estas un abanico muy variado que iremos tocando con detalle a continuación.

Con gran sorpresa y temor nos expuso el perjudicado en **la queja 11/4646** su inquietud, ante la espera en la respuesta del recurso presentado por la denegación de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales por la vía del Arraigo social.

Según nos trasmitía, reuniendo los requisitos para ello, solicitó la autorización de residencia en el año 2010, la sorpresa de recibir notificación de la resolución desfavorable en el 2011, unos nueve meses después, siendo el motivo de la denegación por un lado una orden de expulsión del año 2007, impuesta por la Delegación del Gobierno en Melilla, y por otro lado informe policial desfavorable por una detención llevada a cabo por un presunto delito de lesiones.

Ante esto, el afectado alegaba en su recurso, que tras personarse en la Policía de Coria del Río, atendiendo a la información facilitada por la oficina de Extranjería en Sevilla, desconocían la existencia del citado informe, al igual que el afectado, manteniendo este que nunca había estado antes en Coria. Por ello, continuó indagando sin éxito pues no constaban datos suyos en ninguno de los municipios correspondientes al partido judicial de Coria del Río, ni en los archivos de la policía nacional, ni en la policía local, ni en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de la citada localidad.

Por otro lado, y atendiendo a recientes Instrucciones de la Dirección General de Inmigración, en relación a la expulsión que tenía en Melilla, esta podría ser revisada y revocada de oficio, de comprobarse que existiese un error en los datos facilitados en el informe policial mencionado en la resolución denegatoria.

Ante lo expuesto le dimos traslado a la Subdelegación del Gobierno competente desde donde nos comunicaron que tras solicitarse nuevo informe a los servicios de policía se había aclarado que fue un error el relacionarlo con un presunto delito de lesiones, por lo que habían emitido informe favorable.

Por otro lado, se iba a solicitar a la Delegación del Gobierno en Melilla que procediese a revocar la orden de expulsión que recaía sobre él, dictada en el año 2007, con el objeto de poder proceder a resolver de forma favorable su expediente.

Fue también un informe de policía desfavorable lo que llevó al afectado de la **queja 11/311** a presentarse en la Institución, ya que estaba a la espera de respuesta de un recurso de reposición interpuesto por la denegación de la renovación de su autorización de residencia.

Según nos trasmitió este, el motivo de la denegación era fruto de un informe desfavorable de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de Sevilla, donde se ponía de manifiesto que había utilizado diferentes filiaciones para conseguir el permiso de residencia.

Ante esto, el interesado alegaba que de las dos causas que recaían sobre él fue absuelto, no siendo justo que se utilicen informes de policía para dejarlo en situación irregular habiendo acreditado con el certificado que aportó que no tenía antecedentes penales. Existiendo unos mecanismos y unas garantías a través de los cuales si hubiese llevado a cabo alguna actividad delictiva habría sido juzgado y condenado por ello, algo que no sucedió, considerando por lo tanto que no existía un fundamento real para denegarle la residencia después de cinco años con tarjeta.

A esto nos añadía que los datos en los que se basaban ya se habrían debido de tener en cuenta en anteriores renovaciones, alegando también el arraigo que tenía al encontrarse casado y conviviendo en España con su mujer, con autorización de residencia, y dos hijos.

Debido a las circunstancias que rodeaban este asunto es por lo que nos dirigimos una vez más a la Subdelegación del Gobierno desde donde nos informaron que como consecuencia del escrito enviado desde la Institución, se había procedido a solicitar ampliación del Informe existente a los servicios de policía de la Oficina de Extranjeros y, en concreto, sobre las posibles causas penales aún existentes contra el afectado y la orden de expulsión dictada por la Delegación del Gobierno en Melilla. Del mismo se desprendía que no existía ninguna condena vigente y que la expulsión dictada se basaba en un delito que posteriormente el juzgado correspondiente calificó como falta y luego fue archivada. Desde Melilla, por tanto, comunicaron que procedían a la revocación de la orden de expulsión referida.

Por lo que en base de los nuevos datos con los que contaban, se procedió a conceder la renovación de la autorización de residencia.

En el siguiente caso que exponemos, la **queja 11/5122**, nos llevó a intervenir la incertidumbre del interesado en lo que podía suceder con su expediente de arraigo social al detectarse que la empresa que le hacía el contrato tenía deudas. Se trataba simplemente de una tasa municipal que no se había pagado durante un tiempo al no conocerla el empresario, habiendo llevado a cabo un reconocimiento de la deuda y fraccionamiento de la misma, sin haber incumplido desde entonces con el pago.

Tras realizarse desde la Institución gestiones al respecto nos contestaron que, al existir un fraccionamiento de la deuda y tratarse de una cuantía pequeña, ante la que se estaba haciendo frente, sería resuelto el expediente de modo favorable.

Otro tema de gran interés debido a las modificaciones legales que ha sufrido durante el año 2011 es el que tratamos en la **queja 11/765**, donde los interesados nos trasladaron la situación en la que se encontraban a la espera de respuesta a sus solicitudes de informe de arraigo social solicitados ante el Ayuntamiento de su lugar de residencia.

Según nos informaron, tomaron contacto con los servicios sociales en agosto de 2010, sin tener aún el certificado de antecedentes penales. En noviembre de 2010, se les pidió que registrasen por escrito su petición junto al certificado de antecedentes, documento que aportaron en enero de 2011. A esto añadían que habían cumplido ya con los seis meses de actividades culturales, requisito previo exigido desde el Ayuntamiento para la elaboración del citado informe.

Motivando que se dirigiesen a la Institución que habían transcurrido ya casi seis meses desde que tomaron contacto para el informe, tres meses desde que registraron la solicitud, y aún no habían obtenido respuesta, con el posible perjuicio que esto les podía ocasionar en relación a la caducidad del certificado de antecedentes penales, y el riesgo que corrían al ser más el tiempo por el que continuaban en situación irregular.

Surgiendo por nuestra parte otras cuestiones tales como: si se les estaba exigiendo desde el Ayuntamiento a los extranjeros que aportasen el certificado de antecedentes penales como requisito necesario para la elaboración del informe, si era imprescindible que hubiesen llevado a cabo los seis de actividades culturales mencionadas por los interesados, y en qué consistían estas actividades.

Tras interesarnos al respecto tan solo recibimos respuesta en relación al retraso de los informes, que no tardaron mucho en realizarlos.

A partir del 30 de junio de 2011, con la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Extranjería, cambia por completo un detalle importante en relación al informe, ya que atendiendo al artículo 124 donde se regula este, si no es emitido en plazo, circunstancia que habrá de ser debidamente acreditada por el interesado, podrá justificarse este requisito por cualquier medio de prueba admitido en Derecho. Por lo tanto, con esto deja de ser un problema el retraso de algunos ayuntamientos en realizar el citado informe ya que, las personas extranjeras que los requieran no tendrán que esperar a este si ha transcurrido un mes y aún no se emitió.

En relación al siguiente bloque de contenidos, que es el de las *expulsiones*, hemos valorado de interés hacer mención a la **queja 11/2993** en la que el interesado nos dio traslado de la delicada situación por la que atravesaba con una orden de expulsión que se le inició en el 2006, en Sevilla.

Según nos trasmitió el interesado, residiendo en Cádiz, el día que nació su hija tuvo que viajar a Sevilla de modo urgente al ser esta intervenida por una cardiopatía congénita, tras haber sido trasladada al Hospital Virgen del Rocío, siendo el retenido en la parada de autobús y conducido a comisaría donde le iniciaron una orden de expulsión.

Ante esto, el afectado presentó con fecha 8 de abril de 2008 escrito en la Subdelegación del Gobierno en Cádiz, dirigido a la Subdelegación del Gobierno en Sevilla, pidiendo la revocación de la orden de expulsión, junto a la solicitud de autorización de residencia por la vía del arraigo social a resolver en la provincia donde residía.

En el citado escrito entre otras cosas alegó la nacionalidad española de su hija a cargo junto a los requisitos exigidos para el arraigo y las circunstancias en las que se le inició la orden de expulsión. Teniendo también a su mujer con autorización de residencia. A pesar de ello no había logrado regularizar aún su situación dado que según nos comunicaba el afectado, aún le constaba la orden de expulsión.

Debido a las circunstancias que rodeaban este asunto, es por lo que nos dirigimos a la Subdelegación del Gobierno en Sevilla, rogándole de ser posible y atendiendo a lo expuesto, nos informara sobre el estado de la tramitación del expediente, en relación al escrito que presentó en su momento, teniendo en consideración que tenía una hija de nacionalidad española a su cargo y que con el nuevo reglamento esto ya de por si sólo, era motivo para poder regularizar su situación.

Como respuesta nos informaron que al interesado le constaba expediente de expulsión incoado y resuelto en el año 2006, habiéndose interpuesto recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, quien confirmó la resolución recurrida. Presentado recurso de apelación ante la Sala de Sevilla se desestimó el mismo por Sentencia dictada en el 2008 encontrándola conforme con el ordenamiento jurídico.

Que en el año 2009 el afectado presentó escrito adjuntando una serie de documentos. En el mismo solicitaba en esencia saber qué había sido de su pasaporte porque tenía intención de presentar una solicitud de residencia y trabajo. El pasaporte estaba retirado por la policía como medida cautelar a raíz de su expediente de expulsión y en la diligencia de retirada del mismo se le indicaba que se encontraba en las dependencias de la entonces Brigada Provincial de Extranjería y Documentación. También adjuntaba una carta de la Secretaría del Ministro del Interior, de fecha 18-2-2009, donde se le informaba de los trámites a seguir para regularizar su situación.

En Sevilla, con posterioridad, no constaban más solicitudes o trámites relacionados con él, existiendo otros correspondientes a la Subdelegación del Gobierno en Cádiz.

A la vista del informe remitido contactamos con el interesado, confirmándonos este que ya le resolvieron favorable su autorización de residencia, algo que habíamos intuido por la nueva opción que le brindaba la modificación del Reglamento al tener una hija de nacionalidad española, y aunque ya se lo comunicamos en su momento, aún se trataba de un borrador que entró en vigor durante la tramitación de nuestro expediente. Para esto sin duda alguna tuvieron que revocarle la orden de expulsión, algo que le comunicamos a la Subdelegación competente con el cierre del expediente, por si debido a un error no contaban con ese dato ya que no fue eso lo que nos informaron.

Tuvo también un final feliz, aunque esto no nos puede llevar a olvidar la forma en la que actuó la policía, el protagonista de la **queja 11/3118**, que se inició tras comparecer en la Institución la pastora de una Iglesia Evangélica Bautista dándonos traslado, con extrema urgencia, de la situación por la que estaba atravesando un joven de nacionalidad paraguaya, tras haber sido detenido en la puerta de la iglesia con el objeto de ejecutarse una orden de expulsión que recaía sobre este.

Según nos comunicaba, en enero de 2011, se personó la policía en su domicilio, buscando a otra persona. A pesar de no encontrarla porque parece ser que ya no residía allí, le pidieron a él que se identificase, a lo que procedió sin problema alguno, entregándoles su pasaporte y facilitándoles todos los datos que le requirieron. Al estar en situación irregular se lo llevaron a la Comisaría de la Policía Nacional, iniciándole un procedimiento sancionador de expulsión y retirándole el pasaporte.

En mayo de 2011 concluyó el expediente con una resolución por la que se acuerda su expulsión, y prohibición de entrada durante tres años. Unos días después de serle notificado al abogado de oficio, con el objeto de ejecutar la expulsión, se personó la policía en su domicilio y al no localizarlo allí, fueron a buscarlo a la iglesia deteniéndolo en las puertas de la misma.

En esta ocasión se trataba de un joven de unos 25 años de edad, que llevaba en España ya más de cuatro años, miembro activo de la citada iglesia, desde donde ponían de manifiesto sus buenos modales y su buena reputación entre los vecinos y amigos de su entorno.

A esto añadían que contaba ya con una cita en el Ayuntamiento de su localidad, con el objeto de poder elaborarse el informe de arraigo social para regularizar su situación, al reunir ya los requisitos para ello.

Con todos los datos con los que contamos es por lo que nos sorprendía, que el expediente sancionador que le fue iniciado al interesado, no concluyese con una multa en vez de una expulsión, según los criterios marcados por la doctrina del Tribunal Supremo y la Circular 8/07 emitida por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil al respecto.

Por ello, se le envió escrito al Subdelegado del Gobierno con el objeto de que se revisase el expediente de expulsión que recaía sobre el afectado, por si no se hubiesen valorado datos de extrema importancia con los que no contasen durante la instrucción del mismo.

A la vista de la argumentación y de los documentos que se adjuntaron en el recurso de reposición interpuesto de modo urgente ante la resolución de expulsión, estimaron la petición dictando resolución por la que revocaron la expulsión sustituyéndola por una multa, comprometiéndose a contactar con la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras, ya que el afectado se encontraba retenido en dependencias policiales a la espera de la ejecución de la expulsión.

Al igual que en el caso anterior y con extrema urgencia nos pidió intervención la hermana de la afectada en la **queja 11/3741**, en la que nos exponía la situación por la que estaba atravesando su hermana, de nacionalidad paraguaya, tras haber sido detenida, con el objeto de ejecutarse de una orden de expulsión que recaía sobre esta.

Sin embargo, según la información que nos facilitaron, llevaba en España desde el año 2006, trabajando con una señora desde el 2007, cumpliendo ya los requisitos del arraigo social, aunque estaba a la espera de que le hicieran la oferta.

No entendiendo su hermana lo sucedido, ya que llevaba más de tres años cuidando a un matrimonio de minusválidos, en una situación de insalubridad deplorable, conocida por la policía ante las múltiples denuncias de los vecinos por los 35 perros y 20 gatos que tenía en su hogar.

Hace más de un año el matrimonio se separó y le dejaron de pagar, a pesar de todo ella continuó atendiendo a esta mujer que por su gran invalidez no podía vivir sola, hasta que tuvieron un altercado en mayo de 2011, a raíz de una nueva pareja de su empleadora y cuando ella le reclamaba lo que le debían, hasta el punto de ser amenazada con llamar a la policía para que la expulsen.

Por ello la interesada, teme que la expulsión de su hermana provenga de su situación de víctima, a raíz de la cual en vez de tomarse medidas para arreglar la gran injusticia por la que atravesaba, deciden quitarla de en medio.

De hecho es la segunda vez que está señora hacía lo mismo, siendo su antigua trabajadora de nacionalidad ecuatoriana y a la que puso denuncia falsa para no pagarle, llegándose a demostrar esto último.

A esto añadir que la afectada había sido ya atendida en varias ocasiones en la Concejalía de Bienestar Social del Ayuntamiento de su localidad, con el objeto de poder elaborarse el informe de arraigo social

para regularizar su situación, al reunir ya los requisitos para ello, sin éxito a falta de la oferta de trabajo.

Al igual que la queja anterior, atendiendo a los datos con los que contábamos, el expediente sancionador que le fue iniciado a la interesada debería haber concluido en todo caso con una multa en vez de una expulsión, según los criterios marcados por la doctrina del Tribunal Supremo y la Circular 8/07 emitida por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil al respecto.

Entendiendo al mismo tiempo que esto no fue así, al ser un criterio distinto el que se empleaba cuando la Subdelegación del Gobierno resolvió su expediente, pudiéndose sin embargo a la vista de lo expuesto revisarse el mismo.

Desde esta Institución valoramos que este modo de proceder por parte del Cuerpo Nacional de Policía conllevaba por un lado, a que los extranjeros no denuncien los presuntos delitos de los que puedan ser víctimas o testigos, y por otro lado, el efecto que provoca ante el resto de la población cuando se percatan de que amenazándolos con denunciar su situación irregular pueden abusar de ellos.

En ningún momento llegamos a entrar a cuestionar el respaldo legal que podía tener el objeto o finalidad perseguida en el modo de actuar del Cuerpo Nacional de Policía, sin embargo pusimos en evidencia una serie de prácticas que sí podrían estar rozando la irregularidad, tales como acudir a sus domicilios como método de control sin existir indicio delictivo alguno que lo justifique, contando ya con cada vez más casos en los que se ha seguido este mismo patrón. Esto estaba ya generando pavor en la población inmigrante y un clima poco aconsejable en torno a toda la población.

De lo expuesto se le dio traslado urgente a la Subdelegación del Gobierno competente, desde donde teniendo en cuenta que la ejecución de la expulsión (que, no obstante, tras revisarse el expediente, aún consideraban que fue adoptada correctamente de acuerdo con las normas y criterios aplicables en ese momento) podría acarrear para la interesada un daño irreparable y que con la documentación que se le había remitido, en principio, podría obtener su regulación por vía de arraigo social, lo que habría de valorarse con la oportuna presentación de la solicitud correspondiente, es por lo que se estimó que procedía suspender cautelarmente la ejecución de la expulsión mencionada. Así se trasladó a ese órgano que, mediante oficio comunicó al Comisario Provincial de la Policía que debía llevar a cabo los trámites necesarios para suspender cautelarmente la ejecución de la expulsión y su salida del CIE, de forma que, tras presentar la correspondiente solicitud, se pudiera valorar adecuadamente la situación de la afectada. Instándola por lo tanto a que una vez la interesada abandonase el CIE debía presentar a la mayor brevedad la solicitud de arraigo y la consiguiente petición de revocación de la expulsión dictada. Si reuniera los requisitos para dicho arraigo entonces se procedería a la mencionada revocación.

Y para terminar esta materia es de obligada mención la **queja 11/3527,** ya que en ella tratamos un asunto que hemos ido trabajando y viendo su evolución durante varios años. Esta fue iniciada por una letrada que nos expuso la situación de indefensión que generaba a los extranjeros la falta de un criterio único, en el modo de proceder de cada Subdelegación del Gobierno, en el caso de que, reuniendo los requisitos de arraigo social, se tuviera una resolución de expulsión por estancia irregular.

Con la nueva normativa, cuando se presentaba la solicitud de autorización de residencia temporal por la vía de arraigo social, teniendo una orden de expulsión por estancia irregular y sin que existiese pronunciamiento judicial al respecto; no cabría duda: Tal como se desprende del texto legal, se admitía a trámite la solicitud y una vez que se verificaba que el interesado reunía los requisitos para la concesión de la autorización de residencia, se revocaba la orden de expulsión, o bien, se instaba al organismo competente a que lo hiciera.

El problema surgía cuando la orden de expulsión se encontraba en vía judicial o se hubiese dictado sentencia al respecto, siendo, al parecer, distinto el criterio que aplicaba cada Subdelegación del Gobierno en las distintas provincias andaluzas.

Debido a lo expuesto se pidió al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que nos clarificase sobre un criterio único aplicable a toda Andalucía, confirmándonos si el modo en el que se procedía en el primer supuesto era el que le indicamos, y como se debía resolver si ya se encontraba la orden de expulsión en vía judicial o Sentencia al respecto.

Como respuesta señalaron que los criterios de revocación de expulsiones son los recogidos en el artículo 241 del Reglamento de la ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

La entrada en vigor del Reglamento el 30 de junio de 2011, pudo implicar en fechas anteriores dudas, sobre algunas cuestiones relativas a la posibilidad de revocar o no determinadas expulsiones, en función de la situación administrativa o procesal en que se encontrara el expediente.

Indicándonos en noviembre de 2011, que la citada normativa junto con el marco legal existente eran los criterios de aplicación en la tramitación de dichos expedientes.

A pesar de ello, entendimos desde esta Institución que aún no estarían muy claros los criterios a pesar del nuevo Reglamento cuando se tuvo que dictar una Instrucción al respecto, por parte de la Dirección General de Inmigración, con fecha 21 de septiembre

de 2011, insistiéndoles a algunas Subdelegaciones Andaluzas en que aplicasen el criterio expuesto.

Motivó que se abriese la **queja 11/5851,** la angustiosa situación por la que atravesaba una familia ante las dificultades que se planteaban para la **reagrupación familiar** de un menor de tres meses de edad.

El interesado, su esposa, su hija de 15 años, y su hijo de 6 años eran residentes en España desde el 2006. Su hijo el menor de edad nació en Sevilla el 15 de agosto de 2011, y solo tenía el libro de familia y pasaporte como nacional boliviano.

Debido a la grave enfermedad de su suegro, tras dar a luz su mujer y tener el pasaporte del bebé, viajaron de urgencia toda la familia a Bolivia, para que este pudiera ver a su hija por última vez, y al nuevo nieto. Así fue pues unos días después falleció.

Dada la urgencia no tuvieron la precaución de averiguar previamente como volvería a España su hijo menor, si aún no estaba documentado con autorización de residencia, pensando que con el pasaporte y el libro de familia bastaría. Por ello, el 10 de noviembre de 2011 no pudo regresar, teniendo que separarse la familia separada, quedando su mujer en Bolivia con el bebe, y él con sus otros dos hijos en España.

Ante esto, el interesado inició el trámite de reagrupación familiar para su hijo de tres meses, habiendo presentado la solicitud con fecha 28 de noviembre, ante la oficina de extranjería, donde le comunicaron que sus ingresos eran inferiores a la cuantía que se exigía como requisito para reagrupar.

Teniendo en consideración que dicha cuantía podía ser minorada cuando el reagrupable fuese menor y concurriesen circunstancias excepcionales en base al principio del interés superior del menor, como era el caso, ya que se trataba de un bebé de tres meses de edad y se encontraba toda la familia separada a raíz de lo sucedido, realizamos gestiones con la Subdelegación del Gobierno en Sevilla desde donde nos respondieron que presentando un escrito el interesado, alegando lo expuesto, harían lo posible por flexibilizar el requisito y agilizar el expediente, tal y como lo permitía la normativa vigente. Así fue, obteniendo la familia una pronta respuesta favorable a su solicitud, y a su problema.

Dentro de esta misma temática en la **queja 11/221** se dirigió a la Institución la interesada tras serle denegado la reagrupación familiar de sus dos hijas por no acreditar estabilidad laboral. El motivo era poco creíble ya que se habían guiado en su estudio por lo cotización de un tiempo atrás, sin tener en consideración que estuvo en su país por problemas de salud de una de las menores, sin embargo desde que regresó no le faltó el trabajo de forma ininterrumpida durante más de un año. Realizamos gestión con la Subdelegación del Gobierno competente desde donde tras un estudio detallado de su expediente, reuniendo los requisitos para ello, se pudo resolver de modo favorable.

En relación a los casos que nos llegan a consecuencia de la denegación de **visados** por parte de un Consulado de España en el Extranjero, a no ser que se requiera una actuación de extrema urgencia, los remitimos de inmediato al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, continuando en muchos casos por proximidad orientando a los afectados.

A caballo entre lo judicial y la extranjería está la **queja 11/4201,** mediante la cual el interesado, nacional español, nos trasladaba la situación que estaba atravesando, ante la dificultad que se le planteaba para lograr contraer matrimonio con su pareja, nacional marroquí.

Según el afectado, a principios del 2011 se personó en el Registro Civil de Estepona, con el objeto de solicitar información para contraer matrimonio civil con persona del mismo sexo, de nacionalidad marroquí. Tanto de forma verbal como por escrito no hacen mención en ningún momento a la obligatoriedad de aportar Certificado de Capacidad matrimonial del contrayente extranjero.

Tres meses después presentó solicitud en el citado registro, junto a la documentación necesaria, que fue revisada sin requerírsele en ese momento dicho certificado. El problema surge, según nos manifestaba, cuando un mes más tarde le piden que aporte, antes del transcurso de tres meses, certificado de capacidad matrimonial de su pareja.

Al no lograr el interesado que le facilitasen el citado certificado, comenzó a investigar y a documentarse al respecto, deduciendo que no era necesario aportarlo en su caso concreto. Por ello presentó escrito ante el Juzgado, donde con todo lujo de detalles aclaraba su postura.

En consecuencia, entendiendo que, en principio, esta queja reunía los requisitos para su admisión y pudiendo afectar su objeto a lo dispuesto en los artículos 24 y 103.1 de la Constitución, es por lo que nos permitimos darle traslado a la Fiscalía de Área, en cumplimiento de lo que determina el artículo 15 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, reguladora de esta Institución, en orden al "funcionamiento de la Administración de Justicia en Andalucía", rogándole tuviese a bien acordar investigar acerca de la realidad de esos hechos y, en su caso, la adopción de las medidas que juzgase oportunas.

Unos meses después la Fiscalía nos informó que efectivamente, y posiblemente por confusión a la hora de redactar la cédula de citación, se requirió al promotor del expediente que aportara "Certificado de capacidad matrimonial del otro contrayente" cuando, atendiendo a la normativa vigente no era necesario aportar dicha certificación bastando simplemente con el certificado de soltería que, en el presente caso, había sido aportado.

Actualmente la tramitación del expediente estaba siguiendo los trámites legalmente previstos habiéndose emitido por el Ministerio Fiscal informe favorable a la celebración del matrimonio.

Enmarcado dentro de la materia **"incidentes"** es de obligada mención la **queja 11/1675,** a través de la cual el interesado nos trasladaba su indignación ante la actuación del Cuerpo Nacional de Policía tras los hechos que relatamos a continuación.

Con fecha 28 de marzo de 2011, acudió a la Comisaría de la Policía Nacional a denunciar el robo de su cartera, y otros objetos, en su vivienda, tras haber sorprendido al ladrón, que salió corriendo.

Después de interponer la denuncia no quisieron entregarle copia, indicándole que debía acudir para ello al día siguiente y hablar con el grupo de extranjería, algo que le extrañó pues en otras ocasiones no había sido así.

Al día siguiente lo abordó la policía en la puerta de su casa, llevándoselo a la comisaría y encerrándolo en el calabozo hasta que llegó su abogado, momento en el que le notificaron el inicio de un procedimiento sancionador de expulsión.

Su estancia irregular se debía a un procedimiento judicial del que aún no se había celebrado juicio, manteniendo este su inocencia y no entendiendo esta forma de proceder de la policía, cuando él acudió a denunciar un robo. A esto se le suma una Sentencia de fecha 13 de diciembre de 2010, que obraba en su poder, en la que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía había fallado estimar parcialmente un recurso de apelación por medio de lo que se suspendía la obligación de salida del territorio nacional que recaía sobre este.

Añadiendo por último en su escrito, la medida que le habían interpuesto de acudir a firmar dos lunes al mes, cuando contaba con un domicilio localizado.

Desde esta Institución valoramos que este modo de proceder por parte del Cuerpo Nacional de Policía conlleva por un lado, a que los extranjeros no denuncien los presuntos delitos de los que puedan ser víctimas o testigos, y por otro lado, el efecto que provoca ante el resto de la población cuando se percatan de que amenazándolos con denunciar su situación irregular pueden abusar de ellos.

Debido a las circunstancias que rodean este asunto, es por lo que nos dirigirnos a la Subdelegación del Gobierno competente, desde donde nos informaron de que tras pedir una ampliación de datos a la Comisaría de Policía de Sevilla, fueron bastante clarificadores en relación al modo en el que procedieron.

Añadiendo a ello que la autorización de residencia permanente le fue denegada al afectado por informe gubernativo desfavorable a finales del año 2009.

A pesar de lo anterior es muy significativa la documentación que nos remitió a posteriori el interesado, antes de que acabase el año 2011, concretamente copia de la Sentencia en la que salía absuelto, y que leyendo con detalle el contenido literal de la misma se podía llegar a afirmar como este había sido víctima de una falsa denuncia, que lo había llevado a perder la residencia, a quedarse sin trabajo y a que le impusieran una orden de expulsión, siendo no solo injusto, sino muy difícil lograr al menos reestablecerle la residencia de la que ya debería estar gozando desde hace más de dos años, porque ni hablar siquiera de compensar los daños causados.

Con el simple objeto de poder tener una valoración adecuada de cómo ha transcurrido durante el año 2011 la campaña de la fresa en la provincia de Huelva, se abrió **expediente de oficio** con la **queja 11/3562**, solicitando informe a la Delegación Provincial de Empleo en Huelva.

Dado las continuas denuncias que nos llegaban sobre la situación que se generaba en la zona, en relación a una problemática ya bien conocida y de compleja solución, como es la concentración de grupos de inmigrantes buscando trabajo en la provincia de Huelva, era interesante manejar datos precisos y actuales en relación a la red de albergues con los que cuentan.

Al mismo tiempo era de nuestro interés saber, como había transcurrido la campaña en general y la especial incidencia que había tenido la crisis económica sobre esta.

En la respuesta recibida desde la Delegación Provincial de Empleo en Huelva nos informaron que había existido una buena coordinación entre las distintas administraciones y los empresarios. Haciendo una valoración positiva de los resultados de la misma por la parte empresarial, siendo sin embargo peor para los trabajadores que por las condiciones de climatología habían trabajado días alternos.

En relación a los asentamientos se limitaban a citarlos, valorando que la solución a estos era denunciarlos antes de que proliferasen, algo que a nuestro juicio, efectivamente podría evitar que vayan a más, pero no solucionaría el trasfondo de las personas allí localizadas.

Respecto a los albergues citan el convenio del campo por el cual los empresarios están obligados a proporcionar alojamiento a los temporeros, y los dos albergues actuales, en Cartaya, con doscientas camas cada uno.

No hay duda de que el problema de las personas que componen un asentamiento no viene dado por las viviendas de los empresarios, ni por las escasas plazas de los albergues, ya que es más bien el poco trabajo que se puede ofrecer el que lleva a las condiciones más precarias y a que estos se conviertan en algo más permanente. Estos están compuestos por personas sin trabajo que no tienen donde acudir, siendo un problema social serio de compleja solución, lo que no puede llevarnos tampoco a obviarlo sin más, debiendo como mínimo esta Institución hacer mención de ello en el presente Informe Anual.

VII. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN

Son numerosas las quejas recibidas en esta institución en relación con las distintas medidas que, desde el Departamento de Empleo de la Administración Autonómica, se impulsan cada ejercicio para el fomento –en el ámbito empresarial y en el ámbito social– de la formación y cualificación o aprendizaje continuados en el mercado de trabajo, especialmente en relación al colectivo de desempleados.

Sin lugar a dudas, la ejecución y gestión de una oferta tan amplia –según datos ofrecidos por la misma Consejería de Empleo– puede originar y de hecho origina, disfunciones, incidencias, reclamaciones y recursos, etc. de personas disconformes con la adopción de medidas en cada caso concreto. Baste apuntar que afecta a unos 130.000 andaluces/as que participaran en unos 9.200 cursos; con una previsión económica de gastos de 300 millones de Euros; en sus diversas modalidades: (formación para personas desempleadas, formación para personas ocupadas, formación a distancia y formación para trabajadores autónomos; incluyendo las distintas modalidades de becas y ayudas para transporte, alojamiento, manutención, conciliación, etc.).

Así en el último año, hemos recibido quejas de diversa procedencia en el ámbito geográfico de nuestra Comunidad Autónoma, en relación con las acciones y ayudas que en materia de Formación Profesional para el Empleo concede el Servicio Andaluz de Empleo con compromisos de contratación –tanto para centros de formación homologados como para centros de trabajo homologados temporalmente como centros de formación– que denuncian cómo a través de las mismas se distorsiona y elude la aplicación de las normas reguladoras de la competencia. Recordemos que en los casos en que se concede estas ayudas lo son preferentemente frente a aquellas en las que no hay compromiso de contratación; renunciando a la contratación una vez recibida la ayuda, sin que se lleve a cabo un seguimiento efectivo del cumplimiento del condicionado de las convocatorias.

Así mismo, se nos denuncian incumplimientos e irregularidades en los módulos de prácticas en empresas que incumplen los compromisos contraídos con los centros de formación; bajas injustificadas de alumnos; numerosos retrasos y demoras en la Resolución de las Convocatorias y en el pago de las subvenciones y ayudas concedidas, etc.

Tal cúmulo de disfunciones –en nuestra opinión– evidencian la gestión de procedimientos y medidas de ejecución o practicas administrativas que en aras del interés general deberían ser corregidas, para una mejora de la empleabilidad en Andalucía y, en el marco de ese objetivo, en apoyo del cambio de modelo productivo.

Tomando como referente las medidas instrumentales para el desarrollo de “Andalucía Sostenible” previstas en el Acuerdo de Concertación Social, nos planteamos la necesidad de llevar a cabo un seguimiento de las actuaciones de la Administración de Empleo al respecto de tales programas y sus incidencias, seguimiento en el que tratamos de conseguir información obrante en la base de datos del Servicio Andaluz de Empleo elaborada por los Centros Públicos y por las entidades colaboradoras en materia de formación profesional para el empleo, debidamente desglosada por provincias y ejercicios económicos (2010 y 2011) con relación a los siguientes extremos:

– Procedimientos de control y seguimiento puestos en práctica a fin de recabar y obtener información con destino a la elaboración de planificación evaluadora. Con indicación de las actuaciones llevadas a cabo para supervisar la formación cofinanciada por el Fondo Social Europeo. (En aplicación de lo establecido en el artículo 35 y siguientes del Decreto 335/2009, de 22 de septiembre por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía).
– Instrucciones dictadas y Planes elaborados por la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo con la finalidad de señalar, corregir y rectificar las acciones susceptibles de mejorar en aras de evaluar debidamente la adecuación de tales medidas conforme a criterios de calidad; eficacia y eficiencia. Con indicación y concreción de las propuestas, acciones y medidas incluidas en los citados instrumentos. (En aplicación de lo establecido en el artículo 39 y siguientes del Decreto 335/2009, de 22 de septiembre por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía).
– Procedimientos de seguimiento y control de subvenciones y ayudas públicas que hayan dado lugar a expedientes de reintegro de las mismas (en aplicación de lo establecido en el artículo 85 bis, y en los artículos 111 y 112 de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

El conjunto de medidas y acciones que conforman las políticas activas puestas en marcha durante el año 2011, han tenido como referente las directrices fijadas en el Informe Económico de la Presidencia del Gobierno 2010 y en la Estrategia Española para el Empleo 2012-2014, dando lugar a normas de rango legal promulgadas en cuanto a los aspectos o cuestiones sustanciales propias del marco fijado para las acciones, medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de empleo de personas desempleadas, al mantenimiento de empleo, a la promoción profesional y al fomento del empresariado y de la economía social, en la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, aprobada por el Gobierno mediante el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre.

Así la normativa que hace causa común del Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, adoptado por el Gobierno y los Interlocutores Sociales en febrero de 2011, con la intención de reformar las políticas activas de empleo y contribuir a la mejora del mercado de trabajo y a la empleabilidad de las personas demandantes de empleo. Este Acuerdo ha dado lugar a la promulgación de la siguiente normativa de rango de ley:

– Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas vigentes para la mejora de la empleabilidad y de la reforma de las políticas de empleo.
– Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agotan su protección de desempleo.

No ha estado Andalucía ajena a este marco normativo, y así por Orden 26 de abril de 2011, se aprobó el Programa Integral de Empleo para Personas Jóvenes en Andalucía. Junto con el Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, que estuviera en tal situación durante largo tiempo y que por lo que respecta a Andalucía, fue desarrollado por la Orden de 28 de abril de 2011, de la Consejería de Empleo, por la que se aprobó el Programa Integral de Empleo para Personas mayores de 45 años en Andalucía.

El contexto de crisis económica, sumado a los factores estructurales del cambio socioeconómico ha tenido como efecto más visible la destrucción de empleo, hecho que ha dado lugar a que el colectivo social desempleado (entorno a los cinco millones de ciudadanos en España) se vea abocado en muchos casos a plantear ante los servicios públicos demandas de sus diversas y perentorias necesidades en distintos ámbitos sectoriales (empleo, prestaciones por desempleo, servicios sociales, etc.) relacionados con los distintos sectores de la acción pública estatal, autonómica o local (SPEE, SAE, Servicios Sociales, etc.), y que en la medida que ven frustradas sus expectativas trasladan su queja a esta Institución, lo que nos ha obligado a intentar dar una respuesta individualizada a las dramáticas situaciones que nos traslada esta ciudadanía.

Buena muestra de ello son nuestros Informes Anuales al Parlamento, en los que dedicamos distintos apartados a esta problemática, especialmente en los relativos a los servicios sociales, urgencia social, vivienda, empleo, etc.

En lo que al empleo se refiere, el elevado nivel de desempleo unido a las escasas posibilidades de obtenerlo a corto o medio plazo para buena parte del colectivo afectado ha dado lugar a que este haya puesto sus esperanzas, a la hora de mejorar su empleabilidad, en las distintas modalidades de políticas activas de empleo (PAE), políticas desarrolladas en Andalucía por la Consejería de Empleo–Servicio Andaluz de Empleo (SAE) con la colaboración de otras entidades públicas y privadas.

De entre las políticas activas de empleo puestas en marcha, la relativa a los talleres de Empleo destacan sobre otras, quizás por el atractivo que ofrece para la ciudadanía al incorporar a la fase formativa otra de prácticas con un contrato para la formación, con las consiguientes retribuciones, tan necesarias ante las situaciones de necesidad a que hacemos referencia.

Las quejas relativas a estos talleres **(queja 10/5121**, **queja 10/5926, queja 11/1400, queja 11/2835)** destacan sobre otras referidas a otras modalidades de PAE, sin duda debido a que estas políticas se prodigan por los Servicios Públicos de Empleo ante la actual coyuntura de desempleo masivo, alcanzando a un gran colectivo ciudadano, pero sin duda también por la particularidad del procedimiento selectivo, complejo y con sucesivas fases y subfases, como por la elevada discrecionalidad que interviene en concretos aspectos de estos procesos, aspectos estos últimos que son a la postre los que originan las reclamaciones en vía administrativa y ante esta Institución.

En otro orden de cuestiones, hemos de indicar que continuamos nuestro seguimiento de los accidentes y siniestros laborales que se producen en nuestra Comunidad Autónoma, con la intención contribuir con las Administraciones competentes a mejorar y garantizar la seguridad y la salud laborales, promoviendo la adopción de medias preventivas para reducir la siniestralidad laboral. Así en el pasado año hemos iniciado al efecto un total de treinta y tres expedientes de oficio en materia de seguridad y salud laborales (accidentes de trabajo).

En cuanto a la actividad generadora de normativa en esta materia cabe destacar la promulgación de las siguientes disposiciones legales:

En cumplimiento de las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, que en su artículo 157, determina como principio básico de la política económica, la promoción de la capacidad emprendedora y la actividad económica de las emprendedoras y los emprendedores autónomos y que, en el artículo 172 dispone que una ley del Parlamento de Andalucía regulará las políticas de apoyo y fomento de la actividad del trabajo autónomo, el Parlamento Andaluz elaboró y promulgó la Ley 15/2011, de 23 de diciembre, Andaluza de Promoción del Trabajo Autónomo *(BOJA* 255, de 31 de diciembre de 2011); con el objetivo llevar a cabo la realización de políticas de fomento del trabajo autónomo dirigidas al establecimiento y desarrollo de iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia. En palabras del propio Legislador se trata de una normativa que pretende

desarrollar políticas destinadas a la formación, a la prevención de riesgos laborales y a la protección de la seguridad y salud laboral, y a la resolución extrajudicial de conflictos individuales y colectivos del trabajo autónomo económicamente dependiente, así como a desarrollar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía el Título V de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (norma básica estatal)

A continuación se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz:

– Resolución relativa a la conveniencia de regulación mediante resolución de desarrollo de la Orden reguladora de 4 de agosto de 2008 de convocatoria de proyectos formativos financiados con recursos públicos, al objeto de que se garantice la transparencia e igualdad de los participantes en las acciones formativas, dirigida a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo y a las Direcciones Provinciales del Servicio Andaluz de Empleo, en el curso de la **queja 09/2631**.
– Resolución relativa a la conveniencia de abordar con el rango reglamentario adecuado y publicidad los extremos concernientes a la selección de personal directivo, docente y de apoyo de los programas relativos a los talleres de empleo, dirigida a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, en el curso de la **queja 10/5121**.
– Resolución sobre la necesidad de que en la tramitación de los expediente relativos a ayudas y subvenciones de empleo, se apliquen con rigurosidad las reglas del procedimientos administrativo general establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo, en todas y cada una de las fases de los mismos: iniciación, instrucción y resolución, dirigida a la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo de Sevilla, en el curso de la **queja 10/6471**.
– Resolución relativa a la conveniencia de regular de manera más completa y pormenorizada la correspondencia entre las titulaciones, categorías profesionales y conocimientos exigibles para los puestos directivos, docentes y personal de apoyo de los talleres de empleo, con los contenidos formativos en los mismos, así como que en los casos en que se considere conveniente la exigencia exclusiva de una determinada titulación o categoría, esta circunstancia se acredite suficientemente en el acuerdo de la Comisión Mixta, dirigida a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, en el curso de la **queja 11/1400**.

En este ejercicio se han incoado respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo las siguientes quejas de oficio:

Quejas de oficio relativas a accidentes laborales: **queja 11/2594, queja 11/2599, queja 11/2601, queja 11/2602, queja 11/2603, queja 11/3062, queja 11/3063, queja 11/3064, queja 11/3538, queja 11/3732, queja 11/3735, queja 11/3918, queja 11/3947, queja 11/3950, queja 11/4044, queja 11/4278, queja 11/4776, queja 11/4807, queja 11/4809, queja 11/4810, queja 11/4997, queja 11/5001, queja 11/5032, queja 11/5049, queja 11/5075, queja 11/5080, queja 11/5289, queja 11/5290, queja 11/5371, queja 11/5990, queja 11/5991, queja 11/5997, queja 11/5998, queja 11/6000.**

– **queja 11/362** dirigida a la Consejería de Empleo**,** relativa a reducción del régimen de estancia en las Residencias de Tiempo Libre a media pensión.
– **queja 11/1187** dirigida a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, relativa a los expedientes de regulación de empleo financiados con recursos públicos.
– **queja 11/2834** dirigida a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz del Empleo, relativa al incumplimiento de los contratos de formación vinculados con compromisos de contratación en Formación Profesional Ocupacional.
– **queja 11/2835** dirigida a la Consejería de Empleo, relativa a la necesidad de establecer modificaciones normativas para garantizar la buena administración en los procesos de selección de alumnado y personal de los Talleres de Empleo.
– **queja 11/3454** dirigida a la Consejería de Empleo, relativa a la problemática expuesta por muchos ciudadanos de falta de información administrativa sobre el estado de tramitación de los expedientes de ayudas y subvenciones en materia de empleo.
– **queja 11/5320** dirigida a la Consejería de Empleo, relativa a la falta de medidas por parte de la Administración para la devolución del importe de ayudas sociolaborales a ciudadanos sin derecho a ello.
– **queja 11/5999** dirigida a la Consejería de Empleo, relativa a estafa a la Consejería de Empleo por parte de una empresa privada, que se servía de un centro especial de empleo que contrataba trabajadores discapacitados a los que no se les hacía efectivo el importe de la totalidad de sus salarios y nóminas, pese a las ayudas recibidas de la Administración.

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

2.1 EMPLEO

2.1.1 MEDIDAS DE FOMENTO DE AUTOEMPLEO

En la **queja 10/6471**, la interesada nos exponía que habiendo participado en la convocatoria de ayudas para el establecimiento y mantenimiento de autónomos (Orden de 26 de abril de 2010), no se le había dado cuenta de la resolución recaída en el mismo.

Admitida a trámite la reclamación, por la propia interesada se nos facilitaba la contestación dada por la Dirección Provincial en Sevilla del Servicio Andaluz

de Empleo (que no resolución de su solicitud) a la misma en el siguiente sentido:

"Se procede a estudiar la solicitud y documentación (...) comprobando a priori que cumple con los requisitos establecidos en el artículo 1, apartado 2 y en el artículo 4, apartado 2 de la Orden precitada.

Se constata que la actividad desempeñada no se ejerce en zona ATIPE ni tampoco se trata de una actividad preferente (aparece como dada de alta como comercio mayor de calzado, actividad no preferente). Por otro lado, se confirma que la mayoría de los gastos que presenta no se consideran subvencionables. El expediente resulta incompleto en cuanto a la documentación, sin embargo se procede a NO REQUERIRLO por los siguientes motivos:

– *En virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la orden antes mencionada y siguiendo las instrucciones de la Dirección Gerencia del SAE según lo dispuesto en la Disposición Adicional única de la Orden ya citada, se establece un orden de prelación de solicitudes:*
  1.º Zona ATIPE + Actividad Preferente
  2.º Zona ATIPI
  3.º Actividad Preferente
  4.º Ni ATIPE ni Preferente por orden de entrada
– *Debido a la disponibilidad presupuestaria establecida en el artículo 21 apartado 1 de la orden antedicha y al tratarse de un expediente que por falta de presupuesto estaría en el 4.º orden de prelación. En este sentido resulta fundamental su orden de entrada, es decir, el penúltimo día de plazo, motivo por el cual se toma la decisión de no requerir el expediente".*

Hecho este breve planteamiento por nuestra parte efectuábamos las siguientes

Consideraciones:

Una primera tiene respecto al marco jurídico de referencia, que no es otro que el de la normativa específica aplicable a esta línea de subvenciones –en el momento de la solicitud de la misma–: el Decreto 109/2006, de 6 de junio, por el que se establecen los indicadores para las áreas territoriales preferentes para actuaciones integrales de empleo y la citada Orden reguladora de las ayudas para el establecimiento y mantenimiento como trabajador/a autónomo/a de 26 de abril de 2010.

Por otro lado la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común (LRJAP).

Una segunda observación cabía formular respecto a la cuestión de fondo aplicable al caso, que bien podemos calificar de acorde con la finalidad de la ayuda, en la que se viene a destacar la escasa o nula posibilidad de obtener la ayuda dado que la solicitud no se adecuaba a los criterios de preferencia establecidos en dicha normativa.

Pero dicho lo anterior, no cabía la menor duda de que el Organismo actuante, que bien podemos tildar de "intensamente relacionado con la ciudadanía", habría vulnerado aspectos esenciales en sus relaciones con los interesados y en la tramitación de los procedimientos administrativos que les afectan, pues ni se le había requerido que subsanare la aportación documental a que se hacía referencia, ni se le había tramitado y valorado (conforme a los criterios que se aducían en dicha normativa y a las instrucciones que aludía) dicha solicitud, ni se había dictado la correspondiente resolución denegatoria frente a la cual la interesada pudiera ejercitar su derecho de defensa interponiendo, en su caso, los recursos pertinentes. En suma, se había actuado absolutamente a espaldas de la LRJAP dando lugar con ello a lo que viene denominándose "mala administración". En contraposición al derecho a una buena administración que establecen el artículo del vigente Estatuto de Autonomía y el artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.

Cierto que a partir de la interposición de la queja en esta Institución, se le había dado a la interesada completa información de la irregular actuación administrativa llevada a cabo en dicho expediente (conformado por la sola solicitud sin tramitación alguna) aportando los motivos que de alguna manera deberían haber conformado el contenido de la resolución, previo requerimiento de la aportación documental que fuere necesaria, pero no había sido así, vedándose a la interesada la posibilidad de reclamar frente a la resolución expresa con que debería haber culminado su solicitud.

Por último, se aludía en la información administrativa la existencia de unas "instrucciones" dictadas al amparo de la habilitación establecida en la Disposición adicional única de la referida Orden reguladora, estableciendo el orden de prelación de las solicitudes, cuestión que al afectar a los derechos de los solicitantes de las ayudas establecidas en la misma deberían ser objeto de publicidad a través de la correspondiente Instrucción o Resolución de esa Dirección Gerencia publicada en el *BOP* para general conocimiento (artículo 52.1 de la LRJAP).

Por lo anteriormente expuesto y de conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución, se formuló el siguiente **Recordatorio** de deberes legales:

– Artículos 42, 52.1, 71 y 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimientos Administrativo Común.
– Artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.

Con idéntico fundamento legal se formulaba a la Dirección Provincial la siguiente **Recomendación**:

"Que en la tramitación de los expedientes relativos a las ayudas y subvenciones, con independencia de la normativa específica aplicable a las distintas líneas de fomento del empleo, se apliquen con rigurosidad las

reglas del procedimiento administrativo general establecida en la LRJAP, en todas y cada una de las fases de los mismo: iniciación, instrucción y resolución".

Tras insistir en la falta de respuesta a nuestras Resoluciones, elevando reiterados escritos a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo sin que respondiera nada respecto a aquellas Resoluciones, procedíamos a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

2.1.2 PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2.1.2.1 PLAN DE MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD (PLAN MEMTA)

Sobre los objetivos señalados en el citado plan extraordinario para la mejora de la empleabilidad e impartir formación específica, ya veníamos tramitando la **queja 09/5735**, en la que la interesada manifestaba que, tras haber concluido todas las sesiones del Plan MEMTA en mayo de 2009, aún no había recibido cantidad alguna de las ayudas establecidas en el mismo a la fecha de presentación de su queja (diciembre de 2009).

En dicha actuaciones habíamos solicitado la emisión de nuevo informe a raíz de la recepción de respuesta recibida de la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo en Cádiz, en el que se nos indicaba que *"... habiéndose agotado la dotación presupuestaria con los expedientes de fecha de entrada de 14 de mayo, y estando actualmente a la espera de la disponibilidad presupuestaria para el 2010 a fin de continuar con el estudio y pago de los expedientes pendientes "*

Por tal motivo procedíamos a solicitar la emisión de nuevo y preceptivo informe esta vez a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo (que suponía ampliación del ya interesado con anterioridad) en relación a la disponibilidad presupuestaria para el presente año en el referido Plan por las distintas Direcciones Provinciales del SAE, o en su caso las medidas adoptadas al respecto.

"En primer lugar, se informa que el expediente (...) tuvo entrada en la Dirección Provincial de Cádiz el 20 de mayo de 2009 y que en la actualidad se encuentra resuelto favorablemente por un total de mil cincuenta euros (1.050.00 €) y fiscalizado el pago a 4 de octubre de 2010.

En segundo lugar, en cuanto a la disponibilidad presupuestaria para el 2010, de los créditos destinados para las solicitudes a resolver en los órganos gestores para las ayudas contempladas en la Orden, de 31 de octubre de 2008, se le comunica que:

- *Con fecha 12 de marzo de 2010 se traspasan a la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía los capitales procedentes del servicio 18 (Estado Español).*
- *Posteriormente, con fecha 24 de mayo de 2010 se incorpora por Servicios Centrales del Servicio Andaluz de Empleo de la Consejería de Empleo el crédito destinado para las ayudas de la antedicha orden, de 31 de octubre de 2008, respecto del Capítulo 00 (Acciones específicas de búsqueda de empleo) y del Capítulo VI (Ayudas a la movilidad para la consecución de nuevo empleo).*
- *Finalmente, con fecha 25 de mayo se realizan los traspasos de crédito para que las Direcciones Provinciales del Servicio Andaluz de Empleo pudieran resolver las solicitudes como órganos gestores de las mismas.*

Por último cabe destacar que el total de crédito disponible en el año 2010 para estas ayudas ascendieron a tres millones veintiocho mil cien euros con treinta y dos centimos (3.028.100,32 €), de los cuales a la Dirección Provincial en Cádiz se le traspasaron un millón doscientos treinta mil ciento cincuenta euros (1.230.150,00 €)."

En consecuencia procedimos a archivar las actuaciones de la **queja 09/5735**, al considerar la misma como en vías de solución.

Igualmente en las actuaciones de la **queja 10/219** y algunas otras relacionadas con la misma (**queja 10/221; queja 10/222; queja 10/223; queja 10/224; queja 10/225**) distintos interesados nos trasladaba la problemática que se les presentaba en relación con el Plan MEMTA. Las personas comparecientes manifestaban sufrir demoras en la percepción de las ayudas derivadas de dicho Plan, a pesar de haber terminado los correspondientes cursos de orientación profesional, lo que motivó la iniciación de actuaciones por nuestra parte respecto de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo.

"Le comunicamos que la solicitud presentada por la interesada al amparo de la Orden de 31 de octubre de 2008, por la que se establece el plan extraordinario para la mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de empleo y se regulan y convocan las ayudas para la ejecución del mismo, ha sido resuelta y fiscalizada favorablemente el día 9 de diciembre de 2009.

Le informamos que tal y como se referenciaba en el escrito remitido con fecha 25 de marzo de 2010 al Defensor del Pueblo Andaluz, se ha producido un retraso en los plazos de resolución previstos a causa de la desconcentración de crédito tardía y a la ingente acumulación de las solicitudes a tramitar por parte de la Dirección Provincial de Cádiz. Es por ello que la reclamante aún no ha cobrado la ayuda solicitada dado que para la resolución y posterior abono de las solicitudes presentadas y resueltas favorablemente se ha seguido rigurosamente, por parte de los órganos gestores, el orden de prelación en base a la fecha de entrada de las citadas solicitudes."

En consecuencia y, considerando que la Administración aceptaba la pretensión de la parte interesada, cerramos el expediente de queja matriz y los relacionados con el mismo.

2.1.2.2 Formación Profesional para el Empleo

En la **queja 10/1532** la persona compareciente nos traslada en el escrito presentado la falta del compromiso de contratación en los cursos impartidos por la entidad privada. En el escrito de queja se nos indicaba que las subvenciones que regularmente se venían concediendo por la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía a la referida entidad, enmarcadas en el seno de programas formativos para el empleo que conllevan determinados compromisos por la entidad promotora en relación a la contratación de parte de los participantes en los cursos, se contradicen con las realidad de la reducción de puestos de trabajo que dicha empresa está llevando a cabo en estos últimos años, como lo evidencian los distintos Expedientes de Regulación de Empleo (ERE) promovidos por esta, en los que se incluyen reducciones de jornadas de trabajo, suspensiones y extinciones de contratos de trabajo, todo ello como consecuencia de la crisis económica que afectaba a la misma, lo que ha obligado, aparte de promover los citados ERE, a formalizar acuerdos de reestructuración de la deuda que mantiene con distintas entidades de crédito.

La información administrativa aportada por la Consejería viene a mostrarnos como la misma ha venido subvencionando anualmente a la citada empresa en distintos programas de Formación Profesional para el Empleo. Por nuestra parte efectuábamos las siguientes consideraciones:

"El marco jurídico de referencia de las políticas activas de empleo relativas a la Formación Profesional para el Empleo viene dado por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, Decreto 335/2009, de 22 de septiembre y Orden de 23 de octubre de 2009, esta última reguladora de las bases de concesión de ayudas y subvenciones en esta modalidad.

Cabe destacar que en el año 2010, sin que la información administrativa lo explicite, se quiebra esta línea de concesión de subvenciones a la citada empresa, que a pesar de haber solicitado un importe similar al del ejercicio anterior no obtiene cuantía alguna, tras haber percibido en el cuatrienio 2006-2009 más de un millón de euros al amparo de dichos programas formativos.

Cabe igualmente destacar que en las anualidades liquidadas se desprenden la existencia de sustanciales reintegros parciales de subvenciones, sin que este extremo tampoco se explicite en el informe.

Por su parte el escrito de queja denuncia la existencia de determinadas prácticas abusivas por parte de la referida entidad (que se reiteran en otras quejas similares), como son la exigencia de la firma de documentos de renuncia a un supuesto contrato de trabajo con carácter previo a la expedición de los títulos acreditativos de los cursos y de los carnet de manipulador de alimentos, así como la realización de trabajos no remunerados en sus centros de distribución-venta, sin que estos trabajos se formalicen como contratos para la formación tal como preceptúa la normativa aplicable a estos programas, prácticas sobre las que los órganos gestores y de inspección de esa Consejería deben estar especialmente vigilantes.

En este sentido, de la documentación aportada por la Administración de empleo se constata que en el último de los ejercicios justificados (2008) el compromiso de contratación solo se cumple en un 27 por ciento, toda vez que se contrata solamente a 54 participantes de las acciones formativas de los 199 contratos comprometidos en el proyecto formativo, lo que evidencia el alto grado de incumplimiento de los compromisos adquiridos por la empresa subvencionada, extremo que pudiera ser la causa de la reiteración de reintegros de subvenciones en los que incurre esta empresa (2006 y 2007).

Desde la perspectiva de esta Institución compartimos el parecer de que el fomento de la actividad formativa para el empleo en relación a esta específica empresa parece contradicha con la realidad de la reducción del empleo en la misma, tal y como lo demuestran los distintos ERE y acuerdos de viabilidad promovidos por dicha empresa, cuestión que bien pudiera ser el fundamento del drástico cambio que en el 2010 se produce al no concederse ninguna subvención a la misma.

Por otro lado, precisábamos en la petición de información administrativa que conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de Decreto 335/2009, debería haberse elaborado el Plan de Seguimiento de la Formación Profesional para el empleo (que se ha de diseñar conjuntamente con el Plan de Evaluación previsto en el artículo 39), por entender que este instrumento resulta el adecuado para mejorar la eficacia y eficiencia de esta modalidad de políticas de empleo, sin que este extremo haya quedado precisado en la parca información administrativa suministrada en este expediente.

Resulta obligado traer aquí a colación los principios y objetivos a que han de responder las políticas activas de empleo, y en este sentido el artículo 1.2 e) y 3 c) del Decreto 335/2009 aluden expresamente a que las ofertas formativas de FPO han de responder y conectar con las necesidades del mercado laboral, y en concreto a las específicas de las empresas que promueven estas acciones formativas.

*Igualmente, la reciente Orden de 28 de abril de 2011, por la que aprueba el Programa Integral de Empleo para Personas mayores de 45 años alude en el artículo 16, referido a los Talleres de Em*pleo, el carácter preferente de los proyectos que se adapten a las necesidades diagnosticadas en el mercado de trabajo en el territorio.

En este sentido se postula el Informe Económico del Presidente del Gobierno (2010), que en su Capítulo 3 relativo a "Políticas Activas de Empleo", apartado 3.5 ("Conclusiones") aboga a favor de reorientar los recursos que se destinan a formación para el empleo "hacia una oferta formativa más ajustada a las necesidades

reales del mercado de trabajo, reforzando la oferta de acciones formativas especializadas y destinadas a la consecución de certificados de profesionalidad".

Por lo anteriormente expuesto, y de conformidad con lo establecido en el art 29 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución, se formulaba a la Administración de Empleo la siguiente ***Recomendación:***

"Que por la Consejería de Empleo, al amparo de los Planes de evaluación y seguimiento de los programas de Formación Profesional para el Empleo que se establezcan, se evalúe la adecuación de dichos programas a las necesidades del mercado laboral del sector en general y de las empresas promotoras en particular.

Que por la Consejería de Empleo se ejerza un estricto control en relación al cumplimiento de los compromisos de contratación incluidos en los mismos, especialmente en el sentido de proscribir las prácticas abusivas que por parte de las entidades promotoras ejerzan a sobre las personas participantes en las actividades formativas."

La Consejería manifestó su conformidad y aceptación de las resoluciones adoptadas.

En el expediente de **queja 09/2631**, cuya reseña se incluyo en el Informe anual de 2010, relativo a una determinada acción de Formación Profesional para el Empleo (oferta dirigida prioritariamente a personas ocupadas) esta Institución concluyó la misma instando con fecha 17 de marzo de 2011 a las Direcciones Provinciales del SAE de Sevilla y Málaga el debido seguimiento en relación al proceso selectivo de los participantes en la acción formativa.

Igualmente se recomendó a la Dirección Gerencia el desarrollo reglamentario de la Orden reguladora en esta materia (Orden de 23 de octubre de 2009 en lugar de la Orden de 4 de agosto de 2008 a la que se hacía referencia en la citada Recomendación) en aquellos aspectos que garanticen la transparencia y la igualdad en el acceso, toda vez que de la información administrativa se deducía que dicha actividad quedaba a la absoluta discrecionalidad de la entidad promotora de la acción formativa, sin intervención de los Servicios Provinciales del SAE y con un seguimiento meramente testimonial.

A este respecto demandábamos una mayor implicación del SAE, regulando aspectos concretos de la oferta formativa (convocatoria, plazos, cupos, criterios objetivos de prioridad, etc.) ante el vacío normativo que evidenciaba la Orden de 23 de octubre de 2009, como se había abordado por la propia Consejería en relación a otras modalidades formativas (por ejemplo en los Talleres de Empleo mediante Resolución de 14 de julio de 2004 desarrollando la Orden de 8 de marzo de 2004 derogada por la vigente Orden de 5 de diciembre de 2006).

Recibido escrito de respuesta fechado el 8 de junio de 2011, y el informe adjunto al mismo, de ellos se desprendía que la intervención de la Administración de Empleo se seguiría limitando a la realización de indicaciones incidentales a los entes colaboradores y responsables de la impartición de los cursos, siendo por tanto no coincidente tal forma de actuar con la que propugnábamos en nuestra Resolución. Por tal motivo, interpretamos que no se asumía la misma en cuanto al asunto objeto de la presente queja y, en consecuencia procedíamos a adoptar las medidas previstas en el artículo 29.2 de la Ley reguladora de esta Institución, incluyéndola en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía entre aquellos asuntos que el Defensor del Pueblo estimaba que no se han resuelto positivamente cuando ello era posible.

2.1.2.3 Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo

En las actuaciones de la **queja 10/5121**, la persona compareciente nos exponía las dificultades que se le planteaban para el acceso a los Talleres de Empleo que se convocan en la Provincia de Huelva, señalando:

"Se me informa que estando registrados en la oficina del Servicio Andaluz de Empleo con demanda de mejora de empleo y ampliándose dicha oferta genérica desde desempleados hasta empleados con mejora, si tal oficina nos mandasen carta para la participación en el proceso de selección de personal para cubrir las plazas demandadas, al estar activos en estos proyectos y quedando solo 5 días para la terminación de estos y comienzo de los otros, no seremos admitidos en tal proceso de selección y seremos totalmente e impunemente excluidos del proceso de selección.

Esta circunstancia solo se da en la provincia de Huelva ya que, por ejemplo, en la provincia de Almería, el personal activo de proyectos de Talleres de empleo pueden optar a cubrir las plazas de los nuevos proyectos convocados sin tener en cuenta los meses que quedan entre la finalización e inicio de los proyectos."

En este sentido el interesado manifestaba que habiendo mostrado su interés para acceder a una plaza de monitor en un taller de empleo de Huelva y, por el SAE convocante se le excluyó en base a que se encontraba en situación de activo en otro proyecto, restándole solamente 15 días para su terminación en relación al comienzo del proyecto pretendido, y ello a pesar de encontrarse registrado con demanda de mejora de empleo en los registros correspondientes.

A este respecto señalaba que el criterio seguido suponía una quiebra en relación al mantenido anteriormente toda vez que esta exclusión solo venía siendo de aplicación a los supuestos en que se encontraran en situación de activos en otros proyectos y se encontraran dentro del último mes de finalización de los mismos, a la vez que contrario al criterio general aplicado en las otras provincias andaluzas, en las que el personal activo en otros proyectos de talleres de empleo puede optar a proveer las plazas

de los nuevos proyectos convocados sin tener en cuenta los meses restantes que resulten entre la finalización de los mismos y el inicio de los nuevos.

Por último señalaba que estas convocatorias tenían el carácter de públicas sin excepción, al contrario que las ofertas genéricas de empleo al SAE aplicable al caso planteado, que no es objeto de publicación alguna.

Frente a este planteamiento la Dirección Provincial de SAE de Huelva se nos informaba que en el año 2011 para la preselección del personal directivo, docente y de apoyo se viene utilizando la modalidad de oferta genérica o de empleo ante la oficina del SAE correspondiente, en base a lo dispuesto en el artículo 4.1 del Reglamento de Régimen Interior aprobado para estos talleres por Resolución de 14 de julio de 2004, siendo de aplicación, por tanto, lo establecido en la Instrucción 1/2009, de 3 de noviembre, de la Dirección General de Empleabilidad y Formación Profesional, por la que se establecían los criterios de ordenación de candidaturas en la gestión de ofertas, comenzando la búsqueda de candidatos entre los demandantes en situación de desempleo, y en ausencia o insuficiencia de estos, con los demandantes inscritos en condición de mejora de empleo.

Al respecto considerábamos que la Resolución de 14 de julio de 2004, dictada en desarrollo de la Orden de 8 de marzo de 2004 (derogada por la vigente Orden de 5 de junio de 2006 reguladora de estos programas) dispone en su apartado 4.º que la selección del personal directivo, docente y de apoyo en estos programas se realizará preferentemente mediante oferta de empleo a través de las oficinas del SAE, con convocatoria pública o con ambas opciones, convocatorias que se publicarán en la página web y en los tablones de anuncios de las oficinas del SAE. Los requisitos y perfiles profesionales son los que se detallan para cada categoría docente en la referida Resolución.

Ante la parquedad regulatoria de la citada Resolución respecto al proceso selectivo de este personal, mediante Instrucción 1/2009, de 3 de noviembre, se establecen los criterios de ordenación de candidaturas, criterios de preselección de candidatos que se concretan en la disponibilidad, tener o haber tenido un itinerario personalizado de inserción (IPI) y la fecha de inscripción de empleo, criterios a los que se refiere el informe y que esta Defensoría no ha podido constatar toda vez que esta información no se acompañaba del texto de la misma ni se ha podido recabar de las páginas web del SAE y de la Consejería de Empleo, aspecto sobre el que ponemos especial énfasis en esta resolución, máxime al tratarse de una disposición que afecta a los derechos de terceros que pretenden acceder a puestos de trabajo ofertados por el SAE para la docencia que se desarrolla en los talleres de empleo.

En relación a la disponibilidad, ni la Orden, ni la Resolución aluden a exigencia alguna sobre este extremo. Tan solo la Resolución cita la disponibilidad como extremo a indagar en la fase de entrevista y la Instrucción como criterio de ordenación de candidaturas. En ninguno de los casos como un requisito de exclusión ni con referencia alguna a criterios expansivos o restrictivos de interpretación, aún menos fijando un límite temporal en orden a considerar si existe o no disponibilidad del candidato.

Es por ello que nos postulamos a favor de que la norma reguladora de los talleres de empleo, ya se trate del acceso a los mismos como participantes a dichos cursos formativos o como personal directivo, docente o de apoyo, lo aborde de forma completa los requisitos y criterios que permitan garantizar los principios de igualdad, objetividad y transparencia (principios que se integran en el más general de "buena administración"), con publicación de la misma en el *BOJA*, dejando para los aspectos meramente internos de gestión el dictado de instrucciones o circulares, con independencia de estas últimas sean o no objeto de publicidad en boletines oficiales.

En este sentido el artículo 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el Diario Oficial que corresponda.

La Comunidad Autónoma de Andalucía se ha dotado de un completo marco jurídico regulador de la elaboración, aprobación y publicación de las disposiciones reglamentarias tras la aprobación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno, a la que ha seguido una serie de disposiciones reglamentarias en las que se abordan distintos trámites relativas a las mismas (memorias, informes, dictámenes, trámites de audiencia o información pública, etc.) que culminan con la publicación en el *BOJA*, trámites y publicidad que no se pueden eludir ni desvirtuar a través de disposiciones de rango inferior sin publicidad, como es el caso de la Instrucción aquí citada.

Por lo anteriormente expuesto, y de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución, se formulaba a la Dirección Gerencia del SAE el siguiente **Recordatorio** de deberes legales:

"– Artículo 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

– Artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre y normas sectoriales de desarrollo"

Igualmente, con referencia al mismo precepto legal, se formula da la Dirección Gerencia del SAE la siguiente ***Sugerencia****:*

"Que se considere la conveniencia de abordar con el rango reglamentario adecuado y publicidad los extremos concernientes a la selección del personal

directivo, docente y de apoyo de los programas relativos a los talleres de empleo".

Ante la falta de contestación expresa a nuestras Resoluciones dirigimos nuevos escritos a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, el 14 de julio, 18 de agosto y 29 de septiembre de 2011, al objeto de que se pronunciase sobre las resoluciones que le habían sido dirigidas.

Como quiera que pese al tiempo transcurrido no hemos obtenido la preceptiva respuesta, con esta fecha procedemos a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía de conformidad con el artículo 29.2 de la citada Ley 9/1983 y al consiguiente archivo del mismo.

Igualmente, en relación con las actividades y políticas activas y de fomento de empleo, Tuvimos ocasión de tratar asunto respecto a Taller de Empleo promovido por una Administración Local. En las actuaciones de la **queja 11/1400,** el interesado nos presentaba reclamación respecto del denominado "Taller Alcalá Natural y Sostenible" de la especialidad de Restauración Medioambiental que había organizado el Ayuntamiento de Alcalá de los Gazules (Cádiz), toda vez que la Comisión Mixta relativa al mismo estableció para el puesto de Director, Diseñador o Monitor de Formación Medioambiental la titulación de Ingeniero Técnico Forestal (Diplomatura) con carácter exclusivo, en detrimento de otras titulaciones universitarias superiores, como es su caso, la que ostentaba el interesado Licenciado en Ciencias Geológicas y Diplomatura en Ingeniería y Gestión del Medioambiente, titulaciones que le habilitaron para un puesto y taller equivalente (Director de la Escuela Taller de Restauración) en Paterna de la Rivera en la misma Provincia.

Admitida a trámite la queja y recabado el preceptivo informe administrativo, por la Dirección Provincial del SAE de Cádiz se expresaba que a la vista del marco jurídico de referencia, que establecía para estos puestos la exigencia mínima de diplomatura o licenciatura universitaria, la Comisión Mixta en base a las facultades que le otorga el ordenamiento jurídico determinó que *"los puestos citados debían ser ocupados por un Ingeniero Técnico Forestal y ello por considerar que por las especialidades de su estudio (ordenación de montes, arbolados y dehesas, gestión de espacios naturales, estudio de fauna y flora, planes de desarrollo sostenible de espacios rurales, etc.) se adecuaba mejor al contenido del proyecto que otras titulaciones".*

En este sentido el apartado 4.º de la citada Resolución señalaba que los perfiles profesionales para estos puestos se adecuarán a las actuaciones y áreas formativas de cada proyecto y en todo caso se contemplará lo siguiente (para los puestos de Directores/as): "ser diplomado/a o licenciado/a universitario".

Resultaba evidente que el texto normativo dejaba un amplio margen de actuación a la Comisión Mixta (SAE entidad promotora del taller) a la hora de fijar la titulación o titulaciones que se consideren adecuadas a las actuaciones y áreas formativas que conformen el concreto taller a desarrollar, más esta discrecionalidad administrativa, que se nos antoja excesiva y de muy difícil control a la hora de su fiscalización, en modo alguna habilitaba establecer una exclusividad respecto a una determinada titulación de forma injustificada, como tampoco respecto a la determinación de una titulación cuyo área de conocimiento no coincida con aspectos nucleares del contenido del proyecto.

Sin duda es el contenido del proyecto de taller el que nos ha de servir de pauta a la hora de determinar la adecuación de la titulación a exigir para el puesto directivo de que se trate, de tal manera que si el proyecto se muestra de forma amplia o indefinida, valdrán distintas titulaciones y de ambos niveles – diplomatura y grado– y una específica titulación en el caso contrario, e incluso si el contenido del proyecto incide significativamente en aspectos prácticos o de ejecución material prevalecerá la diplomatura o categoría profesional que corresponda o mejor se adecue al proyecto formativo.

De esta forma podemos afirmar que, en orden a evitar conflictividad sobre este aspecto, hubiese sido deseable que por el SAE se hubiese abordado este extremo, al menos en relación a los talleres estandarizados y con mayor presencia en las programaciones, estableciendo por un lado unos criterios objetivos comunes y, por otro, el catálogo de titulaciones o categoría profesionales que habiliten respecto a aquellos, actuando estos catálogos de referencia para las Comisiones Mixtas a la hora de fijar la/s titulación/es o categorías profesionales adecuadas a las particularidades que ofrezcan la dirección, docencia o apoyo de cada taller en particular.

El vigente catálogo de títulos universitarios oficiales y de formación profesional, en sus distintas áreas de conocimiento y de familias profesionales, en sus grados superior y medio respectivamente, ofrecen un amplio y diverso abanico de opciones a la hora de configurar titulaciones individuales y/o por grupos en orden a su adecuación a los perfiles de conocimiento exigibles para cada taller en particular.

Lo dicho anteriormente no obsta para que los criterios objetivos que se sugieren prevea supuestos excepcionales de talleres en los que por sus especiales circunstancias su dirección o docencia se circunscriban a exclusiva titulaciones medias o inferiores respecto a las que sus homólogas superiores, quedando esta últimas vedadas por dicha circunstancia. En este sentido, la exigencia exclusiva de una determinada titulación solo puede venir justificada por circunstancias de esta naturaleza y con carácter excepcional, extremo que han de reflejarse en la norma que regule estos criterios como también acreditarse por la Comisión Mixta en el acuerdo que adopte sobre este particular.

El derecho a una buena administración que se preconiza por el artículo 31 del vigente Estatuto de Autonomía y su correlativo desarrollo en el artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, tiene como una de sus expresiones en el derecho de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones públicas a que sus asuntos se traten de manera "equitativa, imparcial y objetiva", y estos conceptos se alcanzan reduciendo la discrecionalidad administrativa en favor de la legalidad o regulación del sector administrativo de que se trate, como es el que aquí se sugiere en orden a fijar criterios y tablas de titulaciones o categorías correlativas a talleres de empleo estandarizados.

Por lo anteriormente expuesto y, de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución, procedíamos a formular **Sugerencia** la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud en los siguientes términos:

"Primero. Que se considere la conveniencia de regular de una manera más completa y pormenorizada la correspondencia entre las titulaciones, categorías profesionales y conocimientos exigibles para los puestos de directivos, docentes y personal de apoyo de los talleres de empleo, con los contenidos formativos de los mismos.

Segundo. Que en los casos en que se considere conveniente la exigencia exclusiva de una determinada titulación o categoría, esta circunstancia se acredite suficientemente en el acuerdo de la Comisión Mixta".

Posteriormente, ante su falta de respuesta, le hemos dirigido en tres ocasiones escritos de fechas 14 de julio, 17 de agosto y 2 de septiembre de 2011, sin que nuestra petición haya debidamente atendida. Tal falta de respuesta la interpretamos como una negativa injustificada a aceptar aquella Sugerencia, motivo por el que procedimos a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía de conformidad con el artículo 29.2 de la citada Ley 9/1983 y al consiguiente archivo del mismo.

En el expediente de oficio **queja 11/2835** tratamos la modalidad de política activa de empleo desarrollada por la Consejería de Empleo –Servicio Andaluz de Empleo (SAE) con la colaboración de otras entidades públicas y privadas (especialmente en su modalidad de Talleres de Empleo), con la intención de que se aborde la regulación de estas políticas activas de empleo de una forma más pormenorizada cuanto atañe a la transparencia y objetividad de estos procesos selectivos, especialmente los extremos relativos a la entrevista, con los parámetros de ponderación y su valoración desglosada (con máximos y mínimos), el establecimiento de medias ponderadas y la constancia de estos extremos en las correspondientes actas de los órganos actuantes.

El marco jurídico de referencia de estos Talleres de Empleo (como el de las Casas de Oficios y Escuelas Taller) viene conformado en el ámbito estatal por el Real Decreto 467/2003, de 25 de abril y la Orden de 14 de noviembre de 2001, y en el autonómico por la Orden de 5 de diciembre de 2006 (que deroga la anterior de 8 de marzo de 2004) por la que se regulan estos programas y la Resolución de 14 de julio de 2004, por la que se aprueba el Reglamento Marco de Régimen Interior de los mismos.

Este ordenamiento ha sido recientemente modificado por las Ordenes reguladoras de los denominados Programa MOTIVA y Plan 45 Plus destinado a los jóvenes y mayores de 45 años, en los que se recogen previsiones específicas respecto a esta modalidad de política activa de empleo (Ordenes de 28 de abril de 2011), habida cuenta de la limitada efectividad de las vigentes PAE, tal y como ha puesto de manifiesto los distintos estudios sobre esta temática.

En este sentido, el Informe Económico de la Presidencia del Gobierno (diciembre de 2010) y la suscripción del Acuerdo para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (febrero de 2011), en los que se dedica un apartado específico a las PAE, estas vienen siendo objeto de una amplia reforma iniciada por el Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas y el Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las PAE, actualmente en curso.

Pues bien, en relación a los referidos Talleres de Empleo la normativa específica andaluza establece un proceso de selección del personal participante en los mismos conforme al siguiente esquema.

A) Selección del alumnado trabajador/a

Fase Uno. Preselección de los candidatos y traslado del listado a la Comisión Mixta.

a) Esta fase se lleva a cabo por la correspondiente Oficina del SAE tras la presentación de la oferta de empleo por parte de la entidad promotora (pública o privada) y por cada uno de los módulos a impartir (cuando son varios).

b) La Oficina del SAE gestiona las ofertas de empleo a través de una preselección de candidatos/as por puesto (con el perfil indicado por la Comisión Mixta) que cumplan los requisitos mínimos y criterios de priorización establecidos en la normativa de referencia (mayores de 25 años, inscritos como desempleados, cuota femenina de al menos el 50 por ciento y prioridad de los usuarios de los servicios de orientación), a través del correspondiente sondeo de oferta.

Este sondeo de oferta comienza con la de las personas inscritas en la localidad en la que se va a desarrollar el proyecto, ampliándose progresivamente a las localidades cercanas y mejor comunicadas dentro de la provincia.

c) La Oficina del SAE cita a las personas preseleccionadas para una sesión informativa sobre los distintos extremos relativos al taller (requisitos de acceso, módulos formativos que se imparten, etc.) así como sobre el propio proceso de selección, facilitándoles en dicha sesión el cuestionario a cumplimentar por cada uno de los preseleccionados y se les cita para la entrevista personal de la fase siguiente.

d) Tras la sesión informativa y la resolución de las reclamaciones planteadas por parte de los no preseleccionados (que caso de ser estimatoria serán objeto de idéntica sesión informativa, cumplimentación del cuestionario y cita de entrevista), la Oficina del SAE confecciona el listado de los aspirantes ordenados en relación al módulo formativo optado, figurando priorizados los colectivos preferentes, listado que junto a los cuestionarios cumplimentados se remiten a la respectiva Comisión Mixta.

El número de personas candidatas por puesto ofertado se establece por tramos, que van de un máximo de 5 en el tramo 1-5 puestos ofertados, de 4 en el de 6-10, y de un máximo de 3 para las ofertas de más de 10 puestos.

Fase Dos. Selección definitiva.

Esta fase se desglosa en dos actuaciones, una primera de valoración según baremo y otra de celebración y valoración de la entrevista. En ambas fases los formularios-tipo (y no la normativa de referencia) establece unas puntuaciones desglosadas de los méritos del baremo y de las máximas del baremo y entrevista (21 y 9 puntos, respectivamente).

a) Baremación.

En esta subfase, la baremación es la resultante de la valoración del currículo del candidato/a conforme a los criterios:

– Personas usuarias de Andalucía Oriental
– Antigüedad en la inscripción de la demanda
– Pertenencia a colectivos preferentes
– Formación reglada
– Situación familiar

En esta subfase, los formularios tipo establecen una valoración máxima de 21 puntos, advirtiendo que esta valoración podrá ser objeto de reducción en un 75 por ciento para aquellos que hayan participado en uno o más proyectos anteriores.

En ningún caso el equipo de selección o Comisión Mixta otorgará una puntuación mayor a la autobaremada por la persona solicitante, tomándose como fecha de referencia para la valoración de los méritos la de la sesión informativa, salvo que esta no se realice, en cuyo caso será la de la fecha de realización del sondeo de la oferta.

b) Entrevista.

A esta fase de entrevista solo accederá un máximo de tres candidaturas por puesto ofertado, en función de la mayor puntuación obtenida en el baremo.

La citada Resolución tan solo especifica, en relación a esta fase, que previa valoración del currículo vitae de la persona a entrevistar, se indagará sobre su interés y disponibilidad en relación al concreto taller.

Los formularios tipo asignan a esta fase un máximo de 9 puntos, y en la práctica, el objetivo de la entrevista es indagar sobre la motivación y disponibilidad del candidato/a, aspectos que se valoran de forma decreciente según se ponga énfasis en una motivación profesional o económica o de una disponibilidad alta-media-baja, respectivamente.

Una vez finalizadas estas dos fases el Equipo de Selección eleva propuesta a la Comisión Mixta y esta publicará los resultados con las plazas asignadas y las plazas de reserva, listado que no siempre se acompaña de la baremación desglosada de cada unos de los aspirantes.

Una vez finalizado el proceso selectivo, por la Comisión Mixta se levantará acta de todas las actuaciones y de la lista definitiva de los aspirantes seleccionados, copia de la cual se dará traslado a la entidad promotora del taller y a la Dirección Provincial del SAE correspondiente, procediéndose a la formalización de los contratos desde el inicio del taller.

Pues bien, este complejo y sucesivo proceso de selección incorpora, a criterio de esta Institución, la presencia de elementos reglados y discrecionales en diferente grado según la fase de que se trate:

a) La fase de preselección, que ha de conjugar la existencia de aspectos reglados (requisitos de los candidatos e inclusión entre los colectivos preferentes) con otros menos reglados como es el relativo al perfil de estos (con el predeterminado por la Comisión Mixta en base al diseñado por la entidad promotora en su documento de oferta) circunstancia que hace que la decisión recaída en esta fase previa, de sondeo de la oferta con arreglo a la aplicación informática “Hermes” y de la comprobación de la adecuación de los candidatos al perfil demandado –con el límite del número de candidatos a preseleccionar en función del número de puestos ofertados en el referido taller–, adolezca de un cierto grado de discrecionalidad administrativa, junto a elementos reglados.

b) Fase de baremación, con un máximo de 21 puntos, en la que la asignación de una específica puntuación a cada uno de los elementos que integran el modelo normalizado de solicitud, hace que esta fase pueda calificarse de absolutamente reglada, toda vez que la actuación del equipo de selección y Comisión Mixta se limita a comprobar la veracidad de los méritos alegados y su valoración (valoración que tiene como límite la autobaremada por la persona candidata).

c) Fase de entrevista. La circunstancia de que la normativa aplicable al caso tan solo señale que la misma girará a valorar el interés y disponibilidad de las personas candidatas, con el límite de 9 puntos,

circunstancia que atribuye a esta fase un elevado grado de discrecionalidad, máxime si a la misma no se incorpora actuaciones documentadas que acrediten los resultados de la misma.

B) Selección del personal directivo, docente y de apoyo.

Respecto a este colectivo la citada Resolución, en su apartado 4.º aborda la selección del mismo con similares parámetros a lo establecido respecto al alumnado participante en los proyectos, incorporando una fase de valoración de currículo y celebración de entrevista en la que pueden darse la misma casuística expuesta anteriormente en relación a la discrecionalidad que posibilita esta norma.

No obstante, la denuncia de este personal viene poniendo énfasis en lo que atañe a la titulación exigida en las ofertas de empleo y/o convocatorias de estos puestos, toda vez que la escueta referencia a "diplomado/a y/o licenciado/a" (personal directivo), "titulación concreta o categoría profesional exigida" (personal docente) y "experiencia y conocimientos en tareas relacionadas con el puesto de trabajo a ocupar" (personal de apoyo) deja a la discrecionalidad de la Comisión Mixta determinar la titulación/es, categoría/s o conocimientos para cada proyecto en particular, atendiendo al contenido formativo de este.

En estos casos, en la medida que la determinación de la titulación o categoría profesional se hace con carácter exclusivo, excluyendo otras titulaciones homólogas o sus correspondientes superiores en relación a la diplomatura; exigencia de titulaciones o categorías diferentes para proyectos de contenidos idénticos o similares, son situaciones que provocan denuncias por parte de los candidatos que son excluidos por carecer de la titulación determinada por la Comisión Mixta.

Este complejo proceso de selección, diferenciado para las categorías de alumnado y las de directivos y personal docente y de apoyo, en el que interviene una Administración pública (SAE, pero en la mayoría de las ocasiones también otras Administraciones públicas) nos permite compararlo con los procesos de acceso al empleo público, respecto a los cuales comparte los principios constitucionales relativos al mismo, es decir, los de igualdad mérito, capacidad y publicidad, si bien atemperados a las particularidades que ofrece la naturaleza formativo–laboral y de dirección docencia de este programa, lo que en cierta manera obliga a considerar esta perspectiva de acceso en condiciones de igualdad, mérito y publicidad.

En este sentido, la reiteradas denuncias de candidatos no seleccionados en estos procesos selectivos vienen poniendo énfasis en los aspectos discrecionales del mismo, y en concreto respecto a la práctica de la misma y su valoración, aspecto en los que hemos podido constatar casos que lejos de la discrecionalidad entran en el de la arbitrariedad, de tal manera que candidatos con una alta puntuación en la fase de baremación obtienen una baja valoración en la fase de entrevista y viceversa, tratamiento que si bien podría considerarse justificado en supuestos individuales, presenta fundadas sospechas cuando este se traslada a la totalidad de los candidatos/as seleccionados/as en relación al grupo constituido por los no seleccionados o de reserva.

En otras ocasiones lo que se destaca es la ausencia o insuficiencia de transparencia administrativa en las distintas fases intervinientes, ya se trate de los sondeos de oferta llevados a cabo por el SAE en la fase de preselección (conforme a los criterios establecidos en la Instrucción 1/2009, de 3 de noviembre –no publicada oficialmente a pesar de afectar a derechos de terceros–), o en la que se lleva a cabo por la Comisión Mixta en la fase posterior de selección definitiva de los anteriormente preseleccionados.

La casuística a este respecto es muy diversa, de la que podríamos destacar el oscurantismo que se aduce en relación a los criterios de preselección (con la realización de sondeos de oferta respecto a códigos preconfigurados en la aplicación informática HERMES desconocidos para buena parte de los inscritos en los registros del SAE) o a la no constancia de la cuantificación de la baremación y entrevista en las actas de las Comisiones Mixtas, ni publicación en tablones de anuncios o páginas web de las actas.

Si a lo anterior añadimos que la práctica administrativa llevada a cabo por las oficinas del SAE y las distintas Comisiones Mixtas difieren diametralmente en los aspectos de transparencia y objetividad aquí apuntados, resulta lógico constatar el enojo de muchos de estos participantes en los procesos preselectivos y selectivos de estos talleres, que aun en el caso de plantear las correspondientes reclamaciones, en el mejor de los casos obtienen respuestas estandarizadas que no disipan sus dudas, si acaso más bien alimentan las sospechas que barruntan.

En la casuística de estas denuncias, que se acompañan con continuas referencias a los tópicos del favoritismo localista (en base a razones de amistad, familiaridad, afinidad ideológica, etc.), hemos podido constatar que la discrecionalidad otorgada por la norma de referencia, que bien puede centralizarse en la Resolución de 14 de julio de 2004, deja tal grado de discrecionalidad a la actuación de los Equipos de Selección –Comisiones Mixtas– que, en determinados casos, deviene en abusiva discrecionalidad cuando no arbitrariedad, de tal grado que diluye o anula las fases regladas de preselección y de baremación, aspecto que a criterio de esta Institución conviene atajar y cuya solución ha de venir acompañada por una mejor y más completa regulación autonómica del proceso selectivo de los talleres de empleo.

La actuación de esta Institución hasta el momento, como no podía ser de otra manera, se ha limitado al trámite de instar informe a las Direcciones Provincia-

les del SAE correspondientes, que tras recabar, a su vez, información de la Comisión Mixta correspondiente al taller afectado (que obviamente se suele ratificar en la legalidad del proceso, toda vez que se dice que se ha respetado el ordenamiento jurídico de referencia), finalmente nos traslada el resultado de la misma. En suma, si bien el proceso selectivo desde una perspectiva formal se suele ajustar a las formalidades descritas anteriormente la discrecionalidad administrativa practicada por los equipos de selección y las Comisiones Mixtas, que nos atrevemos a tachar de abusivas o arbitrarias en determinados casos, están presentes y resultan difíciles de atajar a falta de un marco jurídico de referencia que lo acote con mayor rigor y transparencia.

En este sentido nos atrevemos a adelantar que el ordenamiento descrito en los distintos niveles de desarrollo reglamentario (Orden de 5 de diciembre de 2006 y Resolución de 14 de julio de 2004) y de mandato interno (Instrucciones) incurren en remisiones a procedimientos de gestión y conceptos a valorar en exceso genéricos o indefinidos, cuando no sencillamente se han dejado a la práctica administrativa su concreción que, como se ha dicho, se lleva a cabo de forma dispar y no siempre con las exigibles garantías de transparencia y objetividad.

Desde nuestra perspectiva gracias al conocimiento y la experiencia que nos ha deparado las reiteradas quejas en esta materia, resulta necesario y urgente que se aborde la regulación de esta modalidad de políticas activas de empleo de una forma más pormenorizada en lo que atañe a la transparencia y objetividad de estos procesos selectivos, especialmente los extremos relativos al trámite de entrevista de los talleres de empleo a que nos referimos, introduciendo parámetros de ponderación y la valoración desglosada de estos (a ser posible con máximos y mínimos), el establecimiento de medias ponderadas (con exclusión de la máxima y mínima), constancia de estos extremos en las correspondientes actas de los órganos intervinientes y publicidad de todas estas actuaciones, pues estos son los aspectos sobre los que la ciudadanía nos alerta en sus reiteradas denuncias.

Aun reconociendo que la Administración de empleo está haciendo un considerable esfuerzo y adecuando sus políticas activas de empleo a las actuales circunstancias de crisis económica y desempleo, tal y como lo demuestra los cambios normativos estatales (Reales Decretos-Leyes 1 y 3/2011) y autonómicos (recientes Planes motiva y 45 plus) y el refuerzo de las dotaciones presupuestarias a tales fines, es necesario profundizar las mismas a través de una modificación o complemento de la normativa reguladora de estas en orden a garantizar el principio de buena administración que debe presidir la actuación de las Administraciones públicas tal y como preconiza el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.

Conforme a lo anteriormente expuesto, esta Institución conforme a lo dispuesto en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Defensoría formuló **Sugerencia** a la Consejería de Empleo en orden a que considerase la conveniencia de llevar a cabo las modificaciones normativas necesarias en orden a mejorar y garantizar la buena administración en los procesos de selección del alumnado y del personal directivo, docente y de apoyo participante en las políticas activas de empleo en general y de los talleres de empleo en particular.

La Consejería de Empleo en su respuesta nos indicaba que se planteaba la adaptación de las políticas activas de empleo a la Estrategia Española de Empleo motivo por el cual realizarían todos los esfuerzos necesarios para incluir las Sugerencias formuladas por la Institución en aquella adaptación expresando su voluntad manifiesta de garantizar el principio de buena administración en todos los procedimientos que se tramitan por la Administración de Empleo y en la nueva normativa que se elabore y promulgue.

2.1.3 GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Tuvimos ocasión de tratar muy diversas incidencias en la tramitación de los procedimientos administrativos para la materialización de las ayudas y subvenciones solicitadas y /o concedidas en materia de fomento de empleo. Así en el expediente de **queja 11/1048** la interesada manifestaba que se le había informado verbalmente por la oficina del Servicio Andaluz de Empleo de su localidad, sobre su exclusión de una convocatoria de un determinado Taller de Empleo y, que constaba en la aplicación informática de la misma su rechazo a una oferta de empleo formulada telefónicamente por la oficina del Servicio Andaluz de Empleo de la localidad sevillana de Pilas (oferta consistente en impartir un módulo de alfabetización informática de 19 días de duración –horario de 9 a 13 horas–). Ante estos hechos formulaba diversas reclamaciones ante la respectiva oficina del SAE y la Delegación Provincial de Empleo, escritos que no fueron objeto de contestación.

De la información administrativa recabada por esta Defensoría se desprendía que en el sistema informático del SAE constaba la situación de disponibilidad reducida de la interesada para el acceso a las ofertas de empleo del mismo, toda vez que con fecha 27 de abril de 2010 se redujo su disponibilidad en cuanto a su jornada como consecuencia del ofrecimiento que se le hizo de una oferta de empleo adaptada a la disponibilidad expresada en su demanda.

Añadía el informe que la exclusión de Taller de Empleo a que se refería la interesada no se debió a su disponibilidad reducida como tampoco al criterio de antigüedad de la demanda de empleo, sino como

consecuencia de no disponer esta de un Itinerario Personalizado de Inserción.

Los protocolos de priorización de candidaturas de demandantes de empleo establecidos por el SAE parten de la disponibilidad de estas, entre aquellas que reúnan el perfil profesional demandado en las propuestas de empleo formuladas por las entidades o empresas, disponibilidad que en relación a la interesada ofrecía una reducción en el momento de la oferta de empleo que la interesada manifestaba se le formuló en una determinada fecha, quedando registrado en el sistema informático el siguiente asiento: "no le interesa: ha cambiado sus requisitos de jornada".

De la manifestación de la propia interesada se deducía que a la fecha de la oferta de empleo "rechazada", esta se encontraba trabajando como auxiliar administrativo a media jornada y con tarjeta de mejora de empleo, motivo por el cual, caso de haber tenido conocimiento de dicha oferta se habría visto obligada a rechazarla por incompatibilidad, toda vez que la misma no suponía mejora de empleo alguna.

En cualquier caso, con independencia de que los extremos alegados por las partes no se acreditaban en esta sede (ni en cuanto a la oferta formulada ni al rechazo aducido), lo cierto es que la disponibilidad reducida que constaba en el sistema informático respondía a la realidad de aquél momento, sin que pudiera considerarse esta situación una sanción administrativa y si una circunstancia condicionante para determinadas ofertas de empleo.

Por otro lado la reclamación por escrito planteada por la interesada obligaba a una respuesta formal por parte del SAE, al menos para que esta pudiera formular los alegatos o recursos que procedieran conforme a Derecho.

Las personaciones de la interesada en sede de la oficina del SAE y en la Delegación de Empleo de Sevilla, llamadas telefónicas reclamando información sobre sus alegaciones, así como la formulación de reclamaciones por escrito en ambas sedes, deberían haber movido a la Administración de Empleo en una doble dirección: primero constatar sobre la veracidad de la oferta de empleo que la interesada niega de plano y su traza telefónica y en el sistema informático, para a continuación contestar formalmente a esta sobre los extremos constatados, tal y como obliga el derecho a una buena administración establecido en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía y en el Tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común como la citada Ley 9/2007 de Administración andaluza, en diversos preceptos, establecen el derecho de la ciudadanía a conocer el estado de situación de los expedientes administrativos que les afectan, derecho que se corresponde con la paralela obligación administrativa de responder a cuantas peticiones o reclamaciones se les planteen por estos.

En base a lo anteriormente expuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983 reguladora de esta Institución procedió a formular a la Gerencia Provincial del SAE de Sevilla la siguiente **Recomendación**:

"Que en los casos que los interesados planteen alegaciones o reclamaciones relacionados con su situación/demanda de empleo, estas se cursen ante las respectivas oficinas del SAE en orden a indagar e informar sobre los distintos extremos que estas refieran, procediendo posteriormente a dar la respuesta formal que corresponda en derecho"

Recibida la respuesta emitida por Servicio Andaluz de Empleo en Sevilla, de fecha 4 de agosto de 2011, de la misma se desprendía que los retrasos en la contestación a la interesada se habían producido de forma puntual, pero que no era una práctica generalizada y, además añadía expresamente el Órgano administrativo concernido que la Recomendación formulada por esta Institución, era aceptada, motivo por el que procedimos al cierre de las actuaciones.

En la **queja 11/3371**, la promovente de la misma mostraba su malestar por falta de resolución o respuesta solicitud que formuló, en fecha 9 de noviembre de 2010, interesando copia de Certificado de Profesionalidad, conforme al Decreto 34/2008, de 18 de enero, sin que se le hubiera respondido por la Dirección Provincial del SAE de Sevilla al respecto.

En las actuaciones llevadas a cabo por nuestra parte, con fecha 21 de julio de 2011, interesamos del citado Organismo la necesidad de resolver expresamente, sin más dilaciones, el escrito presentado por la interesada en solicitud de la certificación que se indicaba.

Dicha petición no fue atendida, por lo que, como consta en las actuaciones, nos vimos obligados a reiterarla en fecha 29 de agosto de 2011 y en fecha 3 de octubre de 2011. Pese a ello, persistía la ausencia de respuesta a nuestros requerimientos, circunstancia esta que fue interpretada por esta Institución como un reconocimiento implícito, por parte de la Administración de Empleo, de la veracidad de los hechos descritos por la parte afectada, esto es, de la falta injustificada de respuesta a su solicitud. Interpretación en base a la cual procedíamos a realizar las siguientes consideraciones:

"Primera. De la obligación de resolver a cargo de la Administración Pública y del silencio administrativo.

El artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) establece la obligación genérica para la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

Tal obligación resulta excepcionada, solo y exclusivamente, en los supuestos de terminación del proce-

dimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

Debe añadirse que el apartado 7 del mencionado artículo 42 establece que «El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órgano administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo», pudiendo dar lugar su incumplimiento a la exigencia de responsabilidad disciplinaria.

En lo que se refiere al silencio administrativo, aunque este cabe deducir que es estimatorio conforme a las previsiones establecidos en el artículo 43.2 de la citada ley, lo cierto es que esta técnica o ficción legal se demuestra inútil al caso toda vez que la acreditación del cumplimiento del requisito por parte de la interesada, a efectos de obtener la exención establecida para acceder al módulo formativo del grado superior, requiere la resolución expresa, o lo que es lo mismo: que si se dan los requerimientos de la normativa aplicable al supuesto, se expida en tiempo y forma por la Dirección Provincial del SAE de Sevilla el certificado de profesionalidad solicitado por la interesada.

Segunda. Perjuicios y responsabilidad administrativa.

Al respecto debemos indicar que al margen de las irregularidades procedimentales, con la actuación seguida por la Administración de Empleo en la presente queja, se han podido causar perjuicios a la interesada (la interesada refiere que la inactividad administrativa le ha impedido acogerse a la exención establecida en la parte específica en la prueba de acceso al módulo formativo del Grado Superior, por el funcionamiento anormal de un servicio público, que por toda actuación se ha limitado a mantener silencio ante una petición de documentación –cuya obligación era expedir – que la interesada necesitaba para poder convalidar unas prácticas y cursos de formación.

Tal modo de proceder podría dar lugar, en nuestra opinión, a la formulación de reclamación por responsabilidad patrimonial, conforme a lo previsto en el artículo 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, citada".

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, se formulaba a la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo **Recordatorio** de los deberes legales contenidos en el mencionado artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como la siguiente **Recomendación:**

"Que a la mayor brevedad posible se den las instrucciones pertinentes en orden a que se expida el Certificado de Profesionalidad solicitado por el interesada".

En diversas ocasiones se nos dirigen escritos de queja provenientes de entidades públicas o privadas que llevan a cabo distintos programas de formación subvencionados por la Consejería de Empleo, sobre normativa de cada programa en particular (talleres de empleo, formación profesional ocupacional, centros especiales de empleo, etc.), exponiéndonos las dificultades que atraviesan como consecuencia de las demoras en los pagos de las subvenciones y ayudas que financian dichos programas. Así en la **queja 11/2758**, se venía a poner énfasis en que si bien la práctica administrativa en la gestión y pago de estas ayudas no ha planteado ningún problema en los años precedentes, con demoras razonables, dicha situación se había visto alterada en estos últimos tiempos de crisis económica en general y presupuestaria en particular, poniendo en peligro su viabilidad por dicha circunstancia.

Un ejemplo de ello lo tuvimos en una entidad de San Fernando (Cádiz) que habiendo obtenido una subvención mediante resolución de 20 de diciembre de 2010 y habiendo comenzado las actividades de formación el 1 de marzo de 2011 al día de la fecha de su queja (31 de mayo de 2011) aún no había percibido el abono anticipado del 75% de la subvención, lo que a decir de su representante, les hacía atravesar una situación económica crítica, y con el problema añadido de que las entidades de crédito no les concedían créditos con la garantía de dichas ayudas, dada la incertidumbre que recae en los pagos de estas.

La Administración de Empleo nos respondía que había hecho efectivo el pago de la cantidad del 75% en dos pagos con fecha 27 de junio y otro en fecha 10 de agosto de 2011, motivo por el que considerando como aceptada la pretensión de la entidad solicitante de nuestra intervención, dimos por finalizadas las actuaciones.

En la **queja 11/3689,** la parte interesada, una Asociación de Empresas de Formación de Sevilla nos exponía: *"tenemos una problemática muy importante con los cursos de Formación para el Empleo y la Junta de Andalucía, debido al retraso en el pago de las ayudas y subvenciones concedidas".*

Termina añadiendo que se encontraban indefensos, por lo que pedían una reunión con el titular de esta Institución y, exponer su preocupación dado que en Sevilla, estarían afectadas más de 300 empresas del Sector.

En consecuencia, procedemos a poner en marcha las actuaciones ante los organismos administrativos correspondientes para investigar los hechos que motivaban tal reclamación.

Tras las actuaciones llevadas a cabo y tras conversaciones y reuniones mantenidas entre la Admi-

nistración y los representantes de las entidades solicitantes y la aprobación de Normas e Instrucciones para una nueva regulación del procedimiento, con la participación de los destinatarios de las ayudas y, tras la mediación de la Institución ante las Autoridades de la Administración de Empleo, con los consiguientes compromisos adquiridos por las mismas, en orden a afrontar el pago de las ayudas y subvenciones tan pronto las disponibilidades de tesorería lo permitieran se procedía, al cierre y archivo del expediente de queja por encontrarse el asunto planteado en vías de solución.

Un caso tipo de silencio administrativo se venía produciendo en la tramitación de ayuda por parte del interesado en la **queja 11/4612**. En ella, el mismo manifestaba que habiendo realizado un Curso de Formación Profesional para el Empleo en Almería, impartido por la JFES-UGT, aún no había percibido las ayudas que se le concedieron para el mismo (de transporte y para conciliación vida laboral familiar), después de transcurridos 17 meses desde la concesión.

Admitida a trámite la queja y solicitado informe y respuesta al interesado, por parte de a Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo en Almería, se nos respondió que habían notificado formalmente al interesado –con fecha 12 de octubre de 2011– la concesión de las ayudas solicitadas por el mismo. Razón por la cual dimos por finalizadas nuestras actuaciones.

2.2 Seguridad y Salud laboral

Por representante de una entidad sindical de Cuerpos de Policía Local se formulaba la **queja 10/1398** por cuanto que habían presentado escrito ante la Consejería de Gobernación, en el que se solicitaba que este diera las órdenes oportunas para iniciar, inmediatamente y con carácter de urgencia, el procedimiento necesario para la elaboración y aprobación de una norma autonómica, con el rango que correspondiere, en la materia de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el ámbito de los Cuerpos de Policías Locales de los municipios andaluces.

El informe de la Viceconsejería venía a señalar las competencias que correspondían a la Comunidad Autónoma y al Departamento en aplicación de lo establecido en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, en la Ley 13/2001, de 11 de diciembre de Coordinación de Policías Locales, por lo que se refiere a la propia Consejería.

Añadía el informe del Departamento indicado: *"la competencia sobre Prevención de Riesgos Laborales en nuestra Comunidad autónoma corresponde a la Consejería de Empleo, a tenor de lo dispuesto en el Decreto 136/2010, de 13 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo, cuyo artículo 1, apartado 2, establece que corresponde a la Consejería de Empleo la competencia relativa a la prevención de riesgos laborales y a la Seguridad y Salud laborales, promoviendo la cultura preventiva y la realización de las acciones que, combatiendo la siniestralidad laboral, garanticen la salud de la personas trabajadoras".*

Por su parte, el Departamento competente en materia de Empleo (Viceconsejería), nos respondía en términos que nos permitían interpretar que consideraban que la competencia sobre legislación de prevención de riesgos laborales, le corresponde en exclusiva al Estado y que, en consecuencia, no contaban en el Departamento con previsiones al respecto de la citada normativa en el ámbito de la Policía Local.

En este sentido nos exponía que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 63 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Comunidad Autónoma, en el marco de la Legislación del Estado, tenía competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen, entre otras materias la Prevención de Riesgos Laborales y las de Seguridad en el Trabajo, careciendo de potestad legislativa y reglamentaria en la materia, pudiendo ejercer las funciones ejecutivas, en los términos previstos en el artículo 42.2.3.º del citado Estatuto de Autonomía.

Concluía, en síntesis, el informe que en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, la misma es norma básica en la materia respecto del personal civil estatutario o funcionarial al servicio de las Administraciones Publicas, conforme a lo previsto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución; si bien con la matizada exclusión establecida en el artículo 3.2 de la citada Ley 31/1995, de 8 de noviembre.

Lo anterior en línea con lo previsto en la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, que incluye en su ámbito de aplicación todos los sectores de actividades públicas o privadas, excepto cuando se oponga a ello de manera concluyente, las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública: fuerzas armadas policía y actividades y servicios operativos de protección civil.

Por todo ello, concluía el informe de la Administración de Empleo: *"A la vista de estas disposiciones se estima por una parte que corresponde al Estado en exclusiva la legislación sobre prevención de riesgos laborales careciendo esta Consejería de Empleo de competencia para aprobar esta legislación, sin perjuicio de lo dispuesto en el mencionado articulo 42.2.3.º del Estatuto de Autonomía...*

A este respecto se estima adecuado que las adaptaciones que en materia de prevención de riesgos laborales competan a los funcionarios de policía local, se aborden en su caso, al amparo de las com-

petencias sobre función pública local, sin perjuicio de la necesaria participación de esta Consejería..."

Por lo anteriormente expuesto y, dadas la previsiones constitucional y estatutariamente establecidas sobre legislación básica en la materia de prevención de riesgos laborales y, las contempladas sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo; solicitamos de la Delegación del Gobierno en Andalucía la emisión de informe, sobre las previsiones respecto al establecimiento de una normativa de carácter básico en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de los Cuerpos de Policía Local, así como criterio que se mantuviere respecto a la competencia sobre la iniciativa, elaboración y el establecimiento de una norma como la que nos ocupa.

La Delegación del Gobierno en Andalucía nos remitió un completo y detallado informe jurídico que había elaborado la Secretaría General Técnica de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

El mismo, en síntesis, nos venía a informar lo siguiente:

" Procede, en primer lugar, dar una respuesta clara y concisa: el Estado no ha adoptado ninguna norma específica relativa a la prevención de riesgos laborales de los cuerpos de policía local de Andalucía ni de otras Comunidades Autónomas.

Menos aún está previsto el establecimiento de normativa de carácter básico en materia de prevención de riesgos laborales para los cuerpos de policía local, porque la normativa de carácter básico, según la disposición adicional tercera de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, será a los efectos oportunos:

a. Esta Ley, así como las normas reglamentarias que dicte el Gobierno en virtud de lo establecido en el artículo 6, constituyen legislación laboral, dictada al amparo del articulo 149.1.7.ª de la Constitución.

b. Respecto del personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas, la presente Ley será de aplicación supletoria, en los artículos omitimos cita que se relacionan constituyen normas básicas en el sentido previsto en el articulo 149.1.18.ª de la Constitución".

Añadía el informe de la Secretaría General Técnica indicada que conforme establece el articulo 3.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales– ciertos aspectos de la normativa general sobre seguridad y salud laborales no eran de aplicación a determinadas funciones desarrolladas por los cuerpos de policía local, debiendo ser objeto de regulación específica.

Igualmente, traía a colación el informe de la Administración del Estado que la Directiva 89/391/CEE, del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medias para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores, establece (en su artículo 2.2): «la presente Directiva no será de aplicación cuando se opongan a ella determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo en las fuerzas armadas o a la policía, o a determinadas actividades específicas de los servicios de protección civil. En este caso, será preciso velar para que la seguridad y la salud de los objetivos de la presente Directiva».

En cuanto al personal de las Administraciones Públicas, añadía la Secretaría General Técnica, la competencia del Estado es exclusiva solo en cuanto a las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Publicas (artículo 149.1.18.º de la Constitución). En el ámbito de la Administración del Estado, se ha desarrollado determinada normativa de prevención de riesgos laborales aplicable a colectivos específicos, tales como el Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, aplicable a las relaciones de trabajo del personal laboral y los funcionarios civiles que prestan sus servicios en establecimientos dependientes de la Administración Militar; los Reales Decretos 179/2005, de 18 de febrero y 2/2006, de 16 de enero, aplicables respectivamente al Cuerpo de la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía.

Finalmente indicaba la Secretaría General Técnica el Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre de prevención de riesgos laborales del Personal Militar de las Fuerzas Armadas y el Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de prevención de riesgo laborales a la Administración General del Estado, que es aplicable tan solo a las relaciones en dicho ámbito, pero no lo es, ni con carácter supletorio, a los de otros ámbitos dotados de autonomía propia, como lo son los municipios para la gestión de sus intereses.

En todos los casos indicados, la iniciativa para dictar el reglamento correspondiente había recaído en la autoridad competente por razón del vínculo administrativo con el personal (Ministerio de Administraciones Publicas, Presidencia, Interior, Defensa).

Por lo anteriormente expuesto creímos oportuno volver a trasladar la información al promovente de las actuaciones con objeto de conocer sus alegaciones, en el procedimiento de la queja sobre la controversia entre las Administraciones, suscitada respecto de la competencia sustantiva en la materia.

El interesado insistía:

"....Mientras se mantenga este impasse, los policías locales de Andalucía carecen de una regulación que les ampare y cuyo contenido exigir a los Ayuntamientos a los que pertenecen, estando desprotegidos ante los riesgos laborales a que están sometidos.

En consecuencia, el Sindicato al que represento, solicita al Defensor del Pueblo Andaluz que inste a la Presidencia del Gobierno en Andalucía, a la Consejería de Gobernación y Justicia, y a la Consejería de Empleo, a fin de que procedan a coordinarse para llevar a cabo la tramitación, negociación (en la que debe participar el SPPME-A) y finalmente aprobación

de una norma autonómica, con rango de Decreto, que regule la materia de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el ámbito de los Cuerpos de Policías Locales de los municipios andaluces....”

Una vez estudiada dicha comunicación y, ante la contundencia de la respuesta informativa recibida de la Administración General del Estado, que radicaba y residenciaba en la Administración Autonómica la competencia en la materia, procedimos a solicitar nuevamente informe a la Consejería de Gobernación para interesarle y solicitarle información relativa a planteamiento de nuevos criterios –si los hubiere– al respecto de la competencia y oportunidad de asumir ese Departamento –en colaboración con otros Departamentos de la Administración de la Junta de Andalucía– la elaboración y propuesta de una iniciativa normativa del tipo de la propugnada por el referido representante sindical.

En su respuesta, la Administración gubernativa de la Junta de Andalucía, volvía a insistir en el reparto constitucional y estatutariamente realizado de las competencias en la materia, dando por reproducidos argumentos y fundamentos jurídicos ya señalados al respecto por la Administración General de del Estado y por la Consejería de Empleo; así como por la propia Consejería de Gobernación en respuestas anteriores.

No obstante, como novedoso se incluía ahora en su respuesta la consideración de que por tratarse de aspectos o cuestiones de carácter autoorganizativos, la prevención y atención de los riesgos para la seguridad y la salud laborales de los Cuerpos de Policía Local deberían ser los propios Ayuntamientos los que deberían concretar su organización preventiva y redactar el plan de prevención al efecto.

Al margen de lo anterior, y como otra cuestión novedosa en el informe de la Administración Autonómica (Consejería de Gobernación) ahora sí se apuntaba una posible medida a adoptar, que en nuestra opinión podría contribuir a la integración de la actual laguna normativa en la que nos encontramos, por lo que a la situación planteada por el sindicato promoverte de la queja se refiere. Afirmaba la Consejería de Gobernación:

“...desde la potestad autonómica de promoción de la prevención, podría elaborarse una guía o documento de orientación, tanto por la Administración Andaluza (Consejería de Empleo) como, si procediera, por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en el ámbito nacional.”

Expuesto lo anterior, en nuestra opinión cabía efectuar las siguientes consideraciones:

“Primera. Régimen Jurídico de la prevención de riesgos laborales respecto del personal civil administrativo y estatutario en las Administraciones Públicas.

El principio básico es la encomienda que efectúa al respecto el artículo 40.2 de la Carta Magna a los poderes públicos; encomienda que se considera como uno de los principios rectores de la política social y económica, en orden a velar por la seguridad e higiene en el trabajo.

A efectos de dar cumplimiento y velar por la aplicación efectiva de aquel principio y conforme establece el artículo 149.1.18.º de la Constitución, corresponde al Estado el establecer las bases del régimen estatutario de sus empleados civiles funcionarios públicos.

Es por ello, que la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, incluye –en consecuencia– en su ámbito de aplicación además del personal sujeto a las relaciones laborales privadas, como al personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas, con las matizadas exclusiones del artículo 3.2 de la Ley indicada, esto es: actividades de policía, seguridad, resguardo aduanero, peritaje forense y protección civil cuyas particularidades impidan la aplicación de la misma.

No obstante lo anterior, la Ley inspirará la normativa específica que se dicte para salvaguardar la seguridad y la salud de los trabajadores en dichas actividades; en sentido similar, la Ley prevé su adaptación a las características propias de los centros y establecimientos militares y de los establecimientos penitenciarios (artículo 3.3 de la Ley).

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, citada, es la norma de transposición al Ordenamiento jurídico interno de la normativa comunitaria al respecto, siendo la más significativa la Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, que contiene el marco jurídico general en el que opera la política de prevención comunitaria.

Segunda. La interpretación jurisprudencial.

Esta cuestión, como señalan los informes tanto de la Administración General del Estado como la de la propia Junta de Andalucía, ha sido objeto de pronunciamiento por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que ha establecido una línea jurisprudencial en relación con los servicios y funciones públicas excluidos de este ámbito de aplicación, a los que se refiere el artículo 2.2 de la Directiva marco 89/391/CEE, configurada tal línea interpretativa en Sentencias como las de 3 de octubre de 2000 (Asunto SIMPA, C-3003/98); 5 de octubre de 2004 (Asunto Peiffer, C-397/01 a C-403/01) y, la de 12 de enero de 2006 (asunto C-132/04).

En síntesis, la línea jurisprudencial iniciada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al respecto, viene a establecer que la Directiva ha de aplicarse de manera amplia, teniendo por objeto promover la mejora de la seguridad y de la salud laborales de todos los trabajadores en su puesto de trabajo; y que las excepciones establecidas respecto de su ámbito de aplicación (actividades específicas de la función pública como Fuerzas Armadas, Policía o Protección Civil), deben interpretarse restrictivamente

y; además, respecto a los servicios de Protección Civil, excluyéndose solo determinadas actividades específicas de dichos servicios que por sus peculiaridades se pueden oponer de forma excluyente a las previsiones enunciadas en la propia Directiva.

En definitiva, la exclusión se adoptó a los efectos de asegurar el buen funcionamiento de los servicios indispensables para la seguridad, la salud y el orden públicos en excepcionales circunstancias por su gravedad o por su magnitud que se caracterizan por nos prestarse por naturaleza a una planificación del tiempo de trabajo de los equipos de intervención y de socorro.

Tercera. Previsiones estatutarias y normativa autonómica.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 63 de la Ley Orgánica, 2/2007 de 19 de marzo, por la que se aprobó el vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso: las de prevención de riesgos laborales y la seguridad en el trabajo.

En nuestra opinión, en el ámbito sustantivo de la cuestión o materia que nos afecta –Prevención de Riesgos Laborales y la Seguridad en el Trabajo–, la Comunidad Autónoma ostenta, en los términos previstos en el artículo 42.2.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía competencias ejecutivas, que comprenden la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa estatal en la materia.

Es más, y, a mayor abundamiento, en el ámbito específico de competencias en materia de Policía Local, el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 65.3, establece que: «Corresponde, asimismo, a la Comunidad Autónoma de Andalucía la ordenación general y la coordinación supramunicipal de las Policías Locales andaluzas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales». "

Entendemos que, además, la Ley 13/2001, de 11 de diciembre de Coordinación de las Policías Locales en Andalucía carece de expresas previsiones en materia de salud y riesgos laborales, consideramos justificada la necesidad de actuación de la Administración Autonómica en el sentido que propugnamos seguidamente, toda vez que existen ámbitos y factores de seguridad y salud en el trabajo (condiciones de trabajo, vehículos, equipos, etc.) de particular incidencia respecto a este personal.

En otras Comunidades Autónomas la normativa homóloga sí establece previsiones al respecto; así la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León; la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Policía Local de Madrid y el Decreto 67/2007, de 7 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Medidas Urgentes de las Policías Locales de las Illes Balears.

Por lo que esta Institución formulaba a la Consejería de Gobernación y Justicia y, a la Consejería de Empleo, la siguiente **Sugerencia**:

"Que por ambas Consejerías, se considere la legalidad y oportunidad de promover de forma conjunta, una iniciativa normativa tendente a desarrollar, en relación con los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma, los principios y previsiones establecidos en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales para aquellas actividades específicas que resultare de aplicación."

Al momento de elaboración de este Informe Anual, no hemos recibido respuesta al respecto de ninguno de los Departamentos indicados.

2.3 Seguridad Social

Sobre cuestiones atinentes a las competencias administrativas de la Seguridad Social y las prestaciones cuya gestión tiene encomendada la Junta de Andalucía y en concreto la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, se nos hicieron llegar algunas quejas por la ciudadanía, como las que exponemos seguidamente.

Al respecto tratamos la **queja 11/190**, en la cual la interesada discrepaba de la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social por la que se revocó la pensión no contributiva por invalidez de la que era beneficiaria.

La interesada manifestaba que siendo beneficiaria de pensión no contributiva de invalidez, la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social había dictado Resolución acordando la extinción de la misma y el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas en el anterior concepto. Considerando la compareciente que dicha revocación no se ajustaba a Derecho, por cuanto se encontraba en proceso de divorcio de su marido sin mantener con él relación de convivencia alguna y, en consecuencia, no formando ya este parte de su unidad económica de convivencia, reclamó la revocación de la decisión mediante diversos escritos dirigidos a la Administración decisora, a los que acompañaba declaración responsable, documento acreditativo de la solicitud del beneficio de justicia gratuita para su defensa y dirección Letrada en el proceso de divorcio en trámite y certificación del padrón municipal.

Examinada la pretensión de la interesada, esta Defensoría acordó admitir a trámite la queja, requiriendo la emisión de informe a la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, que lo evacuó en el sentido de ratificar la procedencia de la Resolución dictada, por ser conforme a Derecho, con fundamento en las razones que a continuación examinaremos.

Exponía el informe de la Delegación Provincial que, presentada la declaración individual anual 2009/2010 por la beneficiaria de la pensión, se desprendía de la misma y de la documentación aneja presentada, que de su unidad económica de convivencia formaba únicamente parte en esa fecha el marido de la anterior.

Puesto que el marido era perceptor de ingresos procedentes de una pensión de jubilación por incapacidad absoluta de la Seguridad Social, cuya cuantía anual superaba (aunque en un importe nimio), la suma normativamente establecida para la unidad económica conformada, como en este caso, por dos convivientes, se acordó extinguir el derecho a la pensión de la interesada por esta causa, con correlativa petición de reintegro de la cantidad indebidamente percibida.

La reclamante, frente a ello, dirigió escrito a la Administración especificando que, en realidad, no concurría la causa que fundamentó la extinción del derecho, ya que no solo no convivía con su marido, sino que incluso se hallaba incursa en procedimiento judicial dirigido a obtener la disolución del vínculo conyugal por divorcio.

Las manifestaciones planteadas dieron lugar a que por la Delegación se requiriera a la interesada para que presentara un principio de prueba de lo alegado, interesando expresamente que, a dicho objeto, aportara fotocopia de la sentencia de divorcio o, en su defecto, acreditara cuándo se presentó la demanda de divorcio ante el Juzgado competente para conocer de la misma.

El propio informe que obra en el expediente, reconoce que, evacuando el trámite que le había sido conferido por la Administración, la reclamante remitió copia de la demanda de divorcio formalizada ante Juzgado a mediados de 2009, pese a lo cual, se acordó desestimar su *reclamación "por no estar acreditada la disolución del matrimonio... pues a pesar de haber transcurrido 1 año y 8 meses desde la presentación de la demanda hasta la desestimación de la reclamación, se desconoce el estado actual del procedimiento y, por lo tanto, no se sabe si hay o no sentencia de divorcio o si se ha desistido de la misma".*

Dejando al margen la cuestión de que la demora judicial en resolver el procedimiento de divorcio interesado no podía imputarse a la reclamante, haciendo cargar a la misma con las consecuencias desfavorables o perjudiciales de la mayor o menor agilidad judicial, es lo cierto que la Delegación Provincial incurría en una evidente incoherencia al dictar la Resolución extintiva del derecho a la pensión, con fundamento en no haber acreditado su beneficiaria la inexistencia de la unidad económica de convivencia que se le presume, llegando incluso a ir contra sus propios actos.

Y ello, precisamente, porque, como ha quedado expresado y reseña claramente el informe, fue la Administración la que ofreció a la reclamante una doble alternativa de acreditación de sus alegaciones, cual fue la de aportar la Sentencia de divorcio "o, en su defecto, acreditar cuándo se ha presentado la demanda de divorcio ante el Juzgado competente". Sin que esta última opción, subsidiaria a la anterior, pero con igual eficacia acreditativa en los términos literales del requerimiento que se le dirigió, condicionara la fuerza probatoria de la segunda posibilidad a un requisito temporal susceptible de valoración discrecional o incluso arbitraria por la reclamada, conforme al cual la antigüedad mayor o menor de la fecha de interposición de la demanda, determinara la credibilidad o realidad del procedimiento o pusiera en duda su subsistencia. De haber sido ello así, la Administración debió haber exigido la aportación de la Sentencia de divorcio o, de no haberse dictado aún, certificación del Secretario Judicial que diera fe de la pendencia del procedimiento. No siendo admisible en modo alguno, por aparecer como una perversión administrativa, que la cumplimentación literal por la interesada de las instrucciones exigidas por la Delegación Provincial, pueda utilizarse por la requirente para abocarla a la desestimación de su pretensión, jugando en su contra.

Ello conculca, de entre los principios generales de organización y funcionamiento de la Administración de la Junta de Andalucía, los de buena fe, confianza legítima y transparencia, que consagra el artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, así como el principio de buena administración de su artículo 5. Procediendo, al haber acreditado la interesada la alegación efectuada ante la Administración, mediante uno de los medios probatorios que por la misma le fueron requeridos, la revocación de la Resolución extintiva dictada, conforme al artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Las consideraciones expuestas llevaron a esta Defensoría, a efectuar a la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, la siguiente **Recomendación**:

"Que, conforme a la potestad revisora del artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, acuerde la revocación de la Resolución extintiva del derecho de la reclamante a percibir la pensión no contributiva de invalidez que tenía reconocida, con todas sus consecuencias desfavorables, reponiendo a la misma en su percepción."

Interesamos, finalmente, de la Delegación Provincial, el oportuno pronunciamiento en relación con el contenido de presente resolución y, particularmente, la expresa manifestación de su conformidad o disconformidad con la Recomendación formulada.

En el expediente de **queja 10/4371** el interesado exponía su discrepancia con el Servicio Andaluz de Empleo por considerarlo como ocupado, en vez de

desempleado, por su condición de cuidador de persona familiar dependiente.

En este sentido nos señalaba que en virtud de expediente de dependencia de su madre, esta tenía reconocida la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, en virtud de lo establecido en la denominada Ley de Dependencia (Ley 39/2006, de 14 de diciembre), recayendo en su persona la condición de cuidador familiar o no profesional y siendo objeto de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, en situación asimilada al alta (mediante la suscripción del correspondiente convenio) en virtud de lo establecido en el Real Decreto 625/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

Consecuencia de lo anterior era que su madre, como beneficiaria de la referida prestación económica, percibía la cantidad de 385,69 euros y este, su hijo cuidador, aparecía dado de alta en el sistema de Seguridad Social como cotizante a tiempo completo. A su vez, como consecuencia de este estado de afiliación derivado de la normación de la dependencia, no le era reconocida su situación de desempleado por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE), apareciendo en el sistema informático de esta Administración de Empleo (Programa HERMES) como "ocupado", circunstancia que le vedaba la posibilidad de beneficiarse de las políticas activas de empleo destinadas exclusiva o preferentemente a las personas en situación de desempleo. En este sentido se le informó en su oficina local del SAE cuando acudió para interesarse por un determinado Taller de Empleo, en el que no se le admitió cursar la solicitud para acceder al mismo.

Admitida a trámite la queja, por la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo se nos informó escuetamente que *"toda persona inscrita en el SAE tiene de forma implícita a su demanda una situación administrativa de alta y vinculada a ella una situación laboral de desempleado u ocupado. A mayor abundamiento, la situación laboral de la persona hace referencia a la relación que mantenga con la Tesorería General de la Seguridad Social"*, concluyendo que dada la vinculación del interesado con la Seguridad Social por vía del Convenio especial como cuidador profesional, aparece con esa característica en su inscripción de demanda de empleo en el SAE.

Expuesto en estos términos el planteamiento de la cuestión, cabía hacer las siguientes consideraciones.

En primer lugar hay que decir que la condición de beneficiario derivada de la Ley de dependencia la tiene la persona declarada en situación de dependencia, y no la persona del cuidador no profesional que la atiende, con independencia de que esta última este o no dada alta o asimilada al alta en el Régimen General de la Seguridad Social, sin que en ningún caso esta condición de cuidador suponga una situación laboral de ocupación y sí la de desempleado como es el caso aquí planteado.

Por otro lado existe una expresa referencia a la posibilidad de participar en las políticas activas de empleo, al menos en lo que se refiere a la modalidad de la Formación Profesional para el Empleo, toda vez que el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en su artículo 5 (modificado por adición en este punto por el citado real Decreto 615/2007) señala como destinatarios y colectivos prioritarios de esta formación no solo los trabajadores ocupados y desempleados, sino asimismo "los cuidadores no profesionales que atiendan a las personas en situación de dependencia".

Cuestión diferente es si la modalidad de la política de empleo (como en el caso de la que se lleva a cabo mediante programas de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo) a favor de las personas desempleadas conlleva un periodo de trabajo y práctica profesional con la suscripción de un contrato para la formación (artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores) que obligaría al correspondiente encuadramiento y filiación en el Régimen General de la Seguridad Social y correlativa baja en el Convenio especial que con anterioridad hubiera venido dando cobertura al cuidador no profesional afectado, conforme a lo previsto en el artículo 2 del referido Real Decreto 615/2007, al no exigir el encuadramiento para los casos en que el cuidador siga realizando o inicie una actividad por la que deba quedar incluido en dicho sistema general.

Desde la perspectiva de esta Institución, la figura del cuidador no profesional establecida en la Ley de Dependencia no determina por sí su situación laboral, como tampoco la especificación de la inscripción de su demanda de empleo en el SAE, situación que puede ser la de ocupado o desempleado conforme a lo establecido en la normativa relativa al empleo (Ley 56/2003, de 16 de diciembre y demás normativa de desarrollo).

Igualmente, a efectos de calificar la inscripción de la demanda de empleo, tampoco la condición de cuidador no profesional puede determinar la situación de ocupado o desempleado exclusivamente en función de tener o no suscrito el Convenio especial a que se refiere el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo. Hecha esta consideración, resulta exigible que el tratamiento del cuidador no profesional o familiar de las personas dependientes sea en el ámbito normativo y de gestión del empleo el mismo en cualquiera de las modalidades de las políticas activas de empleo, es decir, atendiendo a su condición de cuidador-ocupado o cuidador-desempleado según se deduzca de su situación laboral y encuadramiento en el sistema de Seguridad Social, salvedad hecha de la vía excepcional de asimilación al alta prevista en el

Real Decreto 615/2007, situación que ha de tener el correspondiente reflejo en el programa informático que soporte la gestión administrativa del empleo y de las políticas activas.

Por lo anteriormente expuesto, y de conformidad con lo establecido en el artículo 29.3 de la Ley 9/1983 reguladora de esta Institución, se formulaba a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo la siguiente **Recomendación**:

"Que se cursen las instrucciones necesarias en orden a asegurar que la inscripción de demanda de empleo de las personas cuidadoras no profesionales de las personas dependientes, al amparo de la denominada Ley de Dependencia, sea acorde con su situación laboral y de vinculación o encuadramiento con el régimen general de la Seguridad Social, con independencia de si tiene suscrito un Convenio especial con la misma conforme a lo dispuesto en el real Decreto 615/2007, de 11 de mayo."

Con fecha 23 de diciembre de 2011 tuvimos contestación de la Administración competente aceptando la Recomendación formulada.

En la **queja 11/915** el interesado residente en Córdoba presentaba queja en relación con procedimiento seguido por la Dirección Provincial de Servicio Andaluz de Empleo en aquella ciudad, respecto de su condición de demandante de empleo.

El promotor de la presente queja nos exponía que habiendo presentado el 5 de octubre de 2010 solicitud de rectificación de los datos relativos a su demanda de empleo en la Oficina del Servicio Andaluz de Empleo Occidente de Córdoba, aún no se había procedido a dicha rectificación ni se le había dado respuesta alguna al respecto, lo que le habría ocasionado el perjuicio de no poder solicitar la Renta Activa de Inserción, evidenciando este hecho un incumplimiento de la obligación legal de responder y de su derecho a una buena administración.

Por su parte la Administración de Empleo respecto a la recuperación de demanda de empleo planteada por el interesado afirmaba que habían dado traslado de la petición de rectificación a la Dirección General de Calidad de los Servicios para el Empleo manifestando la misma que no procedía actuar en el sentido que solicitaba el demandante y que no procedía la rectificación y recuperación de la demanda, en aplicación de lo establecido en la Instrucción 1/2006 en su punto tres: *"Si la persona interesada justificase el motivo de la no renovación una vez se hubiera practicado el alta por la causa 700, solo se podrá acceder a tramitar su recuperación si lo solicita en el plazo de tres días".*

Manteniendo la Administración que en este caso no se cumplía el plazo de tres días. Habiendo notificado tal resolución al interesado, el mismo no ejerció la vía de recurso, sino que efectuó una reclamación contra el funcionamiento de los Servicios motivo por los que considerando que el interesado –una vez le desestiman su pretensión– en sus relaciones con la Administración de Empleo, utilizó el procedimiento establecido en el Decreto 262/1988, de 2 de agosto, por el que se estableció el Libro de Sugerencias y Reclamaciones en la Administración de la Junta de Andalucía.

Y considerando que los efectos que el procedimiento de reclamación puede presentar en la relación jurídico-administrativa subyacente están bien determinados en el artículo 9 de aquel Decreto, estableciendo al respecto:

«Las denuncias formuladas de acuerdo con lo previsto en este Decreto no tendrán en ningún caso la calificación de recursos administrativos, ni paralizarán los plazos establecidos en la normativa vigente para interponerlos.

Los interesados, con independencia de la denuncia que formulen en el Libro de Sugerencias y Reclamaciones, podrán presentar las reclamaciones y recursos previstos en las normas reguladoras del procedimiento administrativo que estimen convenientes.»; al haber el interesado en las presentes actuaciones, hecho dejación de aquellos derechos a formular recurso en el procedimiento y debido a que optó por el planteamiento de una reclamación conforme al Decreto citado sobre el funcionamiento de los Servicios, no era posible efectuar otro tipo de pronunciamiento al respecto, salvo el formular –en aplicación de lo establecido en el artículo 29.1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz– la siguiente **Sugerencia**:

"Dar publicidad de la Instrucción 1/2006, de 2 de junio, de la Dirección General de Empleabilidad e Intermediación Laboral del Servicio Andaluz de Empleo, sobre el procedimiento para la gestión de ofertas en las Oficinas de Empleo en la página web del Servicio Andaluz de Empleo, por ser conveniente su conocimiento por la ciudadanía."

Con fecha 4 de noviembre de 2011 hemos recibido respuesta de la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo de Córdoba en la que nos expresa la aceptación de la Resolución formulada.

VIII. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

1. INTRODUCCIÓN

Este apartado del Informe lo vamos a dedicar, como viene siendo habitual, a dar cuenta de aquellas quejas que nos han dirigido durante el año 2011, y en las que nos trasladaban los distintos problemas que se derivaban de su relación con la Administración tributaria autonómica y local.

A este respecto, debemos destacar las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que no han obtenido la respuesta colaboradora de las

Administraciones Públicas, a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz:

– Recordatorio y Resolución relativas al duplicidad en el cobro de tasas y dirigida a la Agencia Provincial de Administración Tributaria de la Diputación Provincial de Granada en el curso de la **queja 08/3300**.
– Resolución relativa a la aplicación de una tasa para entrada y salida de carruajes y dirigida al Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre en el curso de la **queja 09/3484**.

Por otro lado, en este ejercicio se han incoado respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguientes quejas de oficio:

– **Queja 11/2214** dirigida a la Consejería de Hacienda y Administración Pública relativa a las nuevas figuras impositivas sobre el suministro de agua.
– **Queja 11/2600** dirigida a la Consejería de Hacienda y Administración Pública relativa a II Plan Acción Integral para personas discapacitadas: Medidas Fiscales.
– **Queja 11/5399** dirigida a la Agencia Tributaria de Andalucía relativa a la comprobación de valores en el Impuesto de Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Antes de entrar a comentar aquellos asuntos que han destacado en las quejas tributarias, resulta de interés señalar una circunstancia que ha tenido especial incidencia en las mismas: la grave crisis económica que afecta a nuestro país.

Pues bien, en primer lugar ha llamado la atención de esta Institución que en la determinación de ciertos tributos no se haya tomado en consideración que la crisis económica ha cambiado enormemente la realidad del hecho impositivo sobre el que los mismos hacen recaer su gravamen. Antes al contrario, la presión fiscal se ha incrementado en relación a determinados hechos imponibles sin tomar en consideración la depreciación de los mismos, a la par que se ha extremado el rigor en la actuación fiscalizadora de la administración tributaria, contrastando con la lasitud que se observaba en estos temas en épocas de mayor bonanza.

Así las cosas, no es de extrañar que muchas de las quejas recibidas describan sin tapujos la actuación de la administración tributaria como un ejemplo de "*voracidad recaudatoria*" y una muestra de "*insensibilidad*" ante las realidades de la crisis.

A título ejemplificativo podemos hacer referencia al incremento de los expedientes de comprobación del valor de los bienes en relación con la aplicación del Impuesto sobre Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), resultando de los mismo un valor comprobado que, según denuncian muchas de las quejas recibidas, dista mucho del valor real de mercado de los bienes en estos momentos.

Los contribuyentes afectados por estos procedimientos tributarios son en su mayoría adquirentes de viviendas que se han visto obligados a concertar una hipoteca para poder hacer frente a la adquisición de la vivienda. En las condiciones actuales del mercado, no resulta nada fácil obtener un crédito hipotecario y cuando se consigue las condiciones que exigen las entidades financieras suelen ser muy ajustadas y gravosas, exigiendo que el préstamo se concierte tomando en consideración el valor real de mercado de la vivienda y no superando su importe más allá del 60% de dicho valor.

Esto implica que en muchos casos los adquirentes se vean obligados a llevar al límite sus posibilidades financieras para hacer efectiva la adquisición de la vivienda, por lo que, cuando reciben la notificación de la liquidación complementaria girada por la Administración tributaria en base a la comprobación de valores realizada, se encuentren imposibilitados financieramente de hacer frente a la misma al haber agotado sus ahorros y resultar ilusoria la posibilidad de renegociar la hipoteca con al entidad financiera u obtener un nuevo préstamo de la misma.

Si a ello le unimos la convicción del interesado de que el precio de la vivienda determinado por la Administración en la comprobación de valores es en realidad muy superior al valor de mercado del inmueble como consecuencia de la depreciación sufrida por estos bienes en los últimos años, no es de extrañar que en muchos casos trasladen su indignación en forma de queja a esta Institución.

De hecho el elevado número de quejas recibidas es el que ha motivado que esta Institución haya promovido una Actuación de Oficio, de la que daremos cumplida información más adelante.

De otra parte, esta crítica hacia las prácticas recaudatorias de las administraciones tributarias también parece predicable respecto de algunos Ayuntamientos y órganos de recaudación de ámbito local. En efecto, son bastantes las quejas recibidas en las que se denuncia la actuación de algún ente local que, al parecer acuciado por la penuria de las arcas municipales, ha optado por desempolvar los archivos de deudas tributarias pendientes de pago de años precedentes poniendo las mismas al cobro de forma masiva y sin atender a que, en muchos casos, las mismas estarían prescritas o habrían caducado.

Estos procedimientos tienen un denominador común, cual es la ausencia de los más elementales requisitos formales que se exigen a toda notificación. De manera que es muy común comprobar como el contribuyente tiene conocimiento por primera vez de la deuda tributaria, cuando su entidad bancaria le comunica que se le ha practicado un embargo en su cuenta corriente.

Esta forma de actuar supone un grave perjuicio para los afectados, pero resulta especialmente gravosa para aquellas personas en situación de precariedad económica que se encuentran con que, sin previo

aviso, se le han embargado una parte sustancial de los pocos ingresos con los que contaba para atender sus obligaciones personales y familiares. Ante esta situación, los interesados demandan nuestro amparo al objeto de comprobar el origen de la deuda que se le reclama y conocer si el procedimiento recaudatorio se ha ajustado a la legalidad vigente.

Al respecto, hemos de llamar la atención sobre un hecho que se repite con frecuencia, y es la débil situación económica que tienen muchos de los afectados por estos procedimientos, lo que les impide solicitar la asistencia de un profesional que los ayude, oriente, y formule en su nombre las reclamaciones y recursos que la ley pone a su alcance para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, y menos aún para acudir a la vía judicial.

Pues bien, las dramáticas situaciones que se han planteado ante esta Institución, como consecuencia de la situación expuesta, nos lleva a llamar la atención de la Administración tributaria local, para que reflexione sobre la conveniencia de ser más cuidadosa en la gestión tributaria que tienen encomendada, no trasladándole gratuitamente al contribuyente la obligación de subsanar los defectos de una actuación poco rigurosa y escasamente acorde con la legalidad vigente.

Pues bien, al hilo de la problemática expuesta, merece ser destacado el incremento cada vez mayor de las solicitudes de fraccionamiento de pago de las deudas tributarias ante la imposibilidad de los contribuyente para hacerles frente en un solo pago, a lo que hay que añadir que no son pocos los casos en los que el período de fraccionamiento concedido por la Administración Tributaria deviene insuficiente y de imposible cumplimiento en atención a los ingresos del solicitante. Otras veces, el contribuyente por circunstancias económicas sobrevenidas o, simplemente, ante la falta de previsión de cumplimiento de los plazos fraccionados, incumple algunos, lo que provoca la anulación del acuerdo de fraccionamiento.

Tras este breve comentario introductorio, vamos a dar cuenta de aquellos temas que durante este año 2011 han generado más conflictividad, o que por su temática o trascendencia merecen ser destacados, a título enunciativo, han sido los siguientes:

– Procedimientos de comprobación del valor de los bienes.
– Solicitud de fraccionamiento para el pago de las deudas tributarias.
– Disconformidad con los coeficientes aplicables para el cálculo de la base liquidable del IBI.
– Reclamaciones en concepto de IBI a personas que no son titulares del bien gravado, como consecuencia de errores en los datos catastrales.
– Disconformidad con la liquidación de la tasa de recogida de residuos sólidos urbanos por alegar el ciudadano que no se beneficia del servicio prestado.
– Liquidación de la tasa de utilización del dominio público en base únicamente a indicios no probados.
– Denegación de la exención de IVTM a las personas discapacitadas que no acrediten su discapacidad en virtud del certificado expedido por la Consejería de Igualdad y Bienestar Social.
– Reconocimiento de una bonificación sobre el impuesto de bienes inmuebles únicamente a aquellas personas empadronadas en el municipio.
– Silencio administrativo respecto de las reclamaciones y recursos formulados por los ciudadanos.
– Disconformidad con la vigencia del impuesto de sucesiones en la comunidad autónoma andaluza.
– Devolución de las cantidades abonadas por duplicado en concepto de impuestos o tasas.

De entre los asuntos señalados, por su interés, vamos a dedicar este espacio a dar cuenta de lo actuado en las quejas que sobre el particular se han recibido.

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

2.1.1 PROCEDIMIENTOS DE COMPROBACIÓN DE LOS VALORES DE LOS BIENES INMUEBLES

Han sido muchas las quejas que durante este año 2011 se han recibido sobre este asunto, entre las que podemos citar la **queja 09/3806**, **queja 10/1614**, **queja 10/4702**, **queja 11/569**, **queja 10/2171**, **queja 11/5545**, **queja 11/5674**.

Para ilustrar este apartado nos vamos a servir de la **queja 11/5399**, iniciada de oficio por esta Institución, como ya hemos tenido ocasión de comentar anteriormente.

Pues bien, en esta Institución venimos observando que cada vez son más numerosas las quejas en las que los ciudadanos y ciudadanas denuncian que han sido o están siendo sometidos a un procedimiento de comprobación de valores, al considerar la Agencia Tributaria que tras la adquisición de un bien a través de cualesquiera de los medios de adquisición previstos en la ley, el valor declarado no coincide o no se ajusta al valor real de este.

En la mayoría de los casos, el procedimiento de comprobación de valores concluye en virtud de Resolución por la que se acuerda que efectivamente el valor comprobado es superior al valor declarado, procediéndose a liquidar al contribuyente por la diferencia existente entre ambos valores, declarado y comprobado.

En las distintas queja recibidas, podemos comprobar cómo los contribuyentes afectados por un procedimiento de esta naturaleza, denuncian que la Administración tributaria se muestra excesivamente rigurosa a la hora de comprobar el valor declarado de los bienes y se quejan de que dichos procedimientos tributarios se habrían convertido en una práctica casi rutinaria de la Administración cuando anteriormente eran algo

bastante excepcional. Además, no entienden los contribuyentes que se aplique tanto rigor en un momento como el actual en que existe una grave crisis económica que repercute duramente en las familias.

En este sentido, los ciudadanos afectados se quejan de que la Administración tributaria parece ignorar las consecuencias de la crisis económica y su especial incidencia en el mercado inmobiliario, obviando el hecho de que muchas compraventas se están teniendo que formalizar por un precio que en la práctica es muy inferior al valor fijado por la Administración, ya que de no ser así la compraventa devendría imposible.

Así, al hilo de la problemática planteada son numerosos los ciudadanos y ciudadanas que nos trasladan su inquietud por la difícil situación que tienen que afrontar como consecuencia de haber sido objeto de un procedimiento de comprobación de valores.

En la mayoría de estos casos, relacionados con operaciones de compraventa de inmuebles, los adquirentes se han visto obligados a concertar un préstamo hipotecario para hacer frente a la adquisición, asumiendo con ello unos gastos y unos compromisos de pago de las cuotas hipotecarias que les dejan en una situación económica límite y sin capacidad para afrontar el pago de las elevadas cantidades que ahora se les exigen como consecuencia de la comprobación de valores realizada por la Administración. Cantidades que no estaban incluidas en el préstamo hipotecario inicialmente concertado y cuya financiación difícilmente va a ser asumido por una entidad financiera sino es a cambio de unas condiciones crediticias muy gravosas.

En estas circunstancias, algunas familias, ante la imposibilidad de hacer frente a estas liquidaciones, ven como son embargadas sus cuentas, salarios, y hasta el bien objeto de la comprobación, que con frecuencia constituye su domicilio familiar, produciéndose así auténticos dramas familiares.

Ante la situación descrita, consideran estos ciudadanos que la Administración Tributaria Andaluza debería adoptar medidas para acompasar la actuación tributaria a la realidad actual del mercado inmobiliario. En este sentido, señalan que, si bien es cierto que la Administración autonómica carece de competencias para revisar los valores catastrales, que son los que sirven de base para el cálculo de la base liquidable del ITPAJD, es más cierto que los coeficientes que se aplican al valor catastral del bien para la obtención de la referida base liquidable sí son establecidos por ese organismo con plenas competencias.

Es por ello, que consideran que para ajustar el valor tributario del bien al valor de mercado en estos momentos deberían aplicarse por la Administración unos coeficientes a la baja. Algo que, según denuncian los ciudadanos, es exactamente lo contrario de lo que realmente está haciendo la Administración tributaria andaluza, como lo demuestra el dato de que desde el año 2006 a 2010 este coeficiente se ha incrementado al alza.

A este respecto, hemos podido advertir que las Resoluciones dictadas por la Administración Tributaria en virtud de las que se acuerda girar una nueva liquidación complementaria, carecen con frecuencia de una adecuada motivación para justificar la nueva valoración otorgada al bien. Esta falta de motivación impide al ciudadano conocer las circunstancias y los elementos que se han tenido en cuenta en la comprobación, lo que le sitúa en una posición de clara indefensión.

Otro aspecto del problema que se deriva del procedimiento de comprobación de valores, a la vista de las quejas tramitadas por esta Institución, es la negativa sistemática de la Agencia Tributaria a estimar las alegaciones y reclamaciones que presentan los interesados contra la liquidación resultante de dicho procedimiento, lo que obliga a estos a acudir en vía de recurso al Tribunal Económico Administrativo, y en última instancia a la vía contenciosa administrativo, como único medio de hacer valer sus derechos e intereses legítimos. Todo ello, como es lógico, lleva aparejado un coste económico que no hace más que engordar la deuda del contribuyente.

Pero lo más llamativo de las numerosas quejas tramitadas por este motivo ha sido comprobar cómo, una vez que el tribunal económico administrativo, o en su caso el contencioso administrativo, acuerdan anular la liquidación derivada del procedimiento de comprobación de valores por la falta de motivación suficiente de la misma, la Agencia Tributaria, en lugar de acatar el sentido de la resolución o fallo, procede a girar una nueva liquidación de idéntico contenido a la que ha sido anulada y con la misma ausencia de motivación. Eso sí, aumentada en su importe en cuanto a la liquidación de intereses se refiere por el plazo transcurrido.

Ello obliga al ciudadano a iniciar nuevamente el periplo de recursos y reclamaciones ante el órgano administrativo o judicial para tratar de forzar a la Administración al cumplimiento efectivo del fallo o Resolución dictada. Ni que decir tiene, que estas actuaciones originan aún más gastos al ciudadano.

Pues bien, los hechos descritos y su especial incidencia en muchos ciudadanos y ciudadanas andaluces, nos ha llevado a promover una actuación de oficio, en el curso de la cual, y al objeto de comprobar la veracidad de los hechos denunciados, pretendemos solicitar la oportuna información a la Agencia Tributaria de Andalucía. En particular, nos interesa obtener información sobre las siguientes cuestiones puntuales:

– Si a la hora de revisar el valor declarado de un bien, se tiene en cuenta la situación de crisis económica en la que nos encontramos, y por consiguiente, si se trata de ajustar el valor comprobado al valor real de mercado o, simplemente se limitan a la aplicación estricta de los coeficientes publicados.

– Cuál ha sido la evolución de los referidos coeficientes desde el año 2004 a la actualidad.
– En el supuesto de que pueda comprobarse que los coeficientes se han ido incrementando en el tiempo, nos interesa conocer qué criterios justifican este incremento, cuando es una realidad, que el valor de mercado esta en descenso.
– En cuanto a la Resolución que ponen fin al procedimiento de comprobación de valores, dado que observamos que carece de la más mínima motivación, limitándose la Agencia Tributaria a indicar el coeficiente que ha sido aplicado para el cálculo de la nueva liquidación, quisiéramos conocer que comprobaciones se llevan a cabo a la hora de calcular el valor del bien comprobado. Y por qué esa ausencia de motivación en las resoluciones.
– De otra parte, nos interesaremos por una explicación en relación a lo que parece ser una conducta reiterada de ese organismo en los supuestos en los que una resolución del tribunal económico administrativo declara la anulación de la liquidación recurrida, de limitarse sin más a reproducir dicha liquidación. Que además adolece de la misma falta de motivación.

2.1.2 DISCONFORMIDAD CON LA LIQUIDACIÓN DE LA TASA DE RECOGIDA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS POR NO HABITAR EL INMUEBLE GRAVADO

Han sido numerosas las quejas que se han recibido en esta Institución, en las que los ciudadanos consideran que no están obligados a liquidar la tasa de recogida de residuos sólidos urbanos, toda vez que al no habitar el inmueble gravado no se benefician del servicio prestado.

Fiel reflejo de la problemática que da título a este epígrafe es la **queja 11/3986**. En esta queja el interesado manifestaba que hacía tres años que había adquirido la titularidad de un inmueble, si bien nunca lo había habitado, y sin embargo, el Ayuntamiento le exigía el pago de la tasa de recogida de residuos sólidos urbanos. Consideraba el promotor de la queja que no tenía obligación de liquidar la tasa, dado que no se beneficiaba del servicio prestado.

El asunto planteado ya había sido objeto de estudio e investigación por parte de esta Institución con ocasión de otras quejas recibidas de idéntica naturaleza, habiéndose desestimado las pretensiones de los recurrentes por cuanto las distintas ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa determinan claramente que constituye el hecho imponible de la misma la prestación real del servicio en la zona, calle o plaza donde se ubique el inmueble gravado, resultando sujeto pasivo de la tasa su titular, con independencia de que el inmueble constituya o no su vivienda habitual y se encuentre o no ocupado.

En consecuencia concurriendo ambos presupuestos en el caso que nos exponía el interesado, la prestación real y efectiva del servicio, y la titularidad del inmueble, hubimos de concluir que no existía irregularidad en la actuación del Ayuntamiento afectado, pesando sobre el interesado la obligación legal de liquidar la tasa de recogidas de residuos sólidos urbanos, cuya discrepancia había motivado su queja.

2.1.3 FRACCIONAMIENTO DE LAS DEUDAS TRIBUTARIAS

Como ya hemos avanzado en el breve apartado introductorio que preside este Capítulo del Informe dedicado a la dación de cuentas de las quejas afectantes a la Administración tributaria, resulta llamativo por su incremento en número de quejas, aquellas en las que los ciudadanos y ciudadanas nos trasladan su imposibilidad material para asumir el pago de la deuda tributaria que se les reclama.

No obstante, la problemática de referencia encierra una casuística variada. Así, nos podemos encontrar con quejas de ciudadanos que nos trasladan su desesperación ante la imposibilidad de hacer frente al pago de una deuda tributaria, y solicitan el amparo de esta Institución en la búsqueda de una solución a su problema. En estos casos, informamos al interesado de la posibilidad de acogerse al fraccionamiento de pago, de conformidad con lo establecido en el artículo 65 y siguientes de la Ley General Tributaria, y artículo 44 y siguientes de RD 939/2005 de 29 de julio por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación. Indicándole la necesidad de que presenten la debida solicitud de fraccionamiento, así como la conveniencia de que a la misma acompañe una propuesta de fraccionamiento, la cual deberá justificarse en función de los ingresos de que dispone.

En otros casos, el promotor de la queja nos expone que habiendo estimado la Administración tributaria su solicitud de fraccionamiento de pago, la misma deviene de difícil o imposible cumplimiento, bien porque fue aceptada sin más, en la creencia de que la misma era asumible, siendo la realidad que los ingresos de que dispone no le permitían atender las cuotas fraccionadas; bien, porque han sobrevenido circunstancias económicas desfavorables que han modificado sustancialmente su capacidad económica y le impiden cumplir el acuerdo de aplazamiento inicialmente aceptado.

En estos casos, y tras la investigación que esta Institución ha llevado a cabo en el ámbito de la Administración tributaria, con el ánimo de conocer cual es su posicionamiento en estos casos, hemos podido concluir que ante el incremento masivo de las solicitudes de fraccionamiento, unida a la escasa solvencia económica de quienes pretenden acogerse a esta modalidad de pago, la Administración tributaria trata de conciliar sus intereses con los de los contribuyentes, mostrándose receptiva y aceptando en aquellos casos en que quede acreditada la precariedad económica del solicitante, las propues-

tas de pago fraccionado o aplazado que se someten a su consideración.

Asimismo hemos podido comprobar que, si bien el artículo 54 del Reglamento General de Recaudación establece que en caso de incumplimiento de uno de los pagos fraccionados se debe iniciar el procedimiento ejecutivo o de apremio, anulándose el acuerdo de fraccionamiento, la realidad es bien distinta, toda vez que la Administración tributaria, consciente de la situación de crisis económica que estamos viviendo, está siendo benevolente en estos casos, acudiendo a una interpretación generosa del procedimiento diseñado en el precepto legal invocado para los casos de incumplimiento.

Además, en los supuestos en los que tras reiterados incumplimientos por parte del contribuyente de las fracciones pactadas se procede a la anulación del acuerdo de fraccionamiento, la Administración tributaria, en muchos casos, y con el ánimo de facilitar y propiciar el pago de las deudas tributarias, viene reconsiderando las solicitudes de nuevo fraccionamiento, e incluso el período de fraccionamiento que el solicitante propone.

Es por ello, y ante la buena disposición manifestada por la Administración tributaria para dar una solución a los incumplimientos por parte de los contribuyentes de sus obligaciones tributarias, por lo que, cuando se producen estas situaciones de incumplimiento aconsejamos a los interesados que soliciten un nuevo fraccionamiento a la vez que, trasladamos a la Administración tributaria nuestro interés para que de alguna manera, y siempre dentro del ámbito de la legalidad vigente, se estudie y valore la nueva solicitud del interesado, y la misma sea aceptada o si esto no fuera posible, se trate de dar una solución que permita al ciudadano o ciudadana hacer frente al pago de su deuda, sin que afecte gravemente el sustento familiar.

Para ejemplificar la problemática expuesta, merecen ser comentadas la **queja 11/3807** y la **queja 11/2626**.

– **Queja 11/902**. En esta queja la interesada exponía, que tras aceptar una herencia, consistente en dos partes de una finca, se encontraba con el problema de tener que liquidar en concepto de impuesto de sucesiones la suma de 15.000 euros. Manifestaba la interesada que tanto su marido como ella se encontraban en situación de desempleo, teniendo dos hijas a su cargo.

Explicaba la interesada que siendo su voluntad atender sus obligaciones tributarias, en un primer momento, solicitó el fraccionamiento de la deuda, y añadía que si bien su solicitud fue estimada, el período de fraccionamiento, y por consiguiente las fracciones resultantes del mismo, devinieron de imposible cumplimiento en atención a la precaria situación económica que les afectaba. Además, contaba la interesada que la Agencia Tributaria le solicitaba un aval bancario, igualmente de imposible obtención.

Tras fracasar este primer intento de solución, continuaba explicando la interesada que trataron de acogerse a la figura de la dación en pago, ofreciendo la finca heredada a la Agencia Tributaria. No obstante, decía la interesada que esta propuesta fue rechazada, toda vez que solo sería posible si los bienes cuya dación en pago se proponía hubiesen tenido un valor cultural o patrimonial.

Finalmente, solicitaba la interesada un aumento del período de fraccionamiento inicialmente concedido, de manera que permitiese adaptar sus ingresos a las cuotas fraccionadas.

Admitida a trámite la presente queja y vistas las circunstancias económicas que concurrían en el supuesto de la interesada, consideramos que había quedado acreditado que los ingresos económicos de que disponía le impedían hacer frente al fraccionamiento aprobado por la Administración Tributaria.

En efecto, habiendo quedado igualmente acreditada la voluntad de la interesada de hacer frente al pago de su deuda tributaria, entendimos que resultaba de todo punto coherente, justa, y merecedora de toda consideración la petición que nos trasladaba la interesada de que se adecuasen los plazos en los que quedaba fraccionada la deuda a los ingresos con los que mensualmente contaba, ya que, ciertamente, cualquier otra exigencia era imposible de asumir, afectando gravemente a su sustento familiar.

Consideraba esta Institución que en estos momentos, en los que nos azota una crisis económica con consecuencias gravísimas, como el alto índice de paro que afecta a las familias españolas, las administraciones deberían ser consecuentes con dicha situación, y en estos casos colaborar y ayudar a los ciudadanos para que puedan cumplir con el pago de sus deudas, en este caso, de naturaleza tributaria, sin que ello suponga, como sería el caso que nos ocupa, dejar a la familia en un supuesto de autentico desamparo económico.

De otra parte, en cuanto a la obligación de prestar garantías entendimos de aplicación el artículo 82 de la Ley General Tributaria (en adelante LGT) que dispensa de la obligación de prestar garantía en los casos de fraccionamiento cuando la deuda tributaria sea inferior a la que se fije en la normativa tributaria.

En este sentido, no podíamos obviar la Orden EHA/1621/2009 por la que se ampliaba de 6.000 a 18.000 euros el límite exento de la obligación de prestar garantías en las solicitudes de aplazamiento. Esta normativa resultaba de aplicación para las deudas derivadas de los tributos cedidos y cuya gestión recaudatoria correspondía a las comunidades autónomas.

Igualmente la LGT prevé esta exención cuando el obligado al pago carezca de bienes suficientes para garantizar la deuda.

En el caso que nos ocupa, se había puesto de manifiesto la difícil y por consiguiente precaria situación financiera de la interesada.

En consecuencia con todo cuanto antecede, de conformidad con el artículo 29. 1 de la Ley Reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, procedimos formular a ese organismo la siguiente **Sugerencia**:

"Que se estudie nuevamente el caso de la interesada, procediéndose a la aprobación de su solicitud de fraccionamiento de la deuda tributaria que tiene pendiente, acordándose los plazos de dicho fraccionamiento en función de los ingresos mensuales y de las necesidades básicas que tiene que atender la unidad familiar a la que pertenece. Asimismo deberá declararse exenta de la obligación de prestar garantías".

En respuesta a la Resolución formulada, la Agencia Tributaria de Andalucía se pronunciaba en los siguientes términos:

"(...) se procedió a solicitar del contribuyente la documentación necesaria que establece el artículo 46 del Reglamento General de Recaudación aprobado por RD 939/2005, de 25 de julio.

(...) estamos a la espera de que la solicitante aporte la documentación que permita estudiar la solicitud de aplazamiento."

Al momento de redacción de estas líneas estamos pendientes de conocer si finalmente se ha aceptado o no la propuesta de la interesada y por consiguiente nuestra Sugerencia.

– **Queja 11/5926**. En esta queja la interesada exponía que la casa que constituía su domicilio habitual había sido adquirida por su marido en virtud de una donación. Como consecuencia de la misma la Agencia Tributaria le había liquidado en concepto del ITPAJD la cantidad de 9.000 euros, concediéndole un plazo de fraccionamiento del pago de tres meses.

Explicaba la interesada que habían podido hacer frente a dos de las cuotas fraccionadas, gracias a una ayuda que recibieron, si bien su precaria situación económica –su marido y ella se encontraban desempleados y tenían un bebe su cargo, a lo que había que unir la hipoteca constituida sobre el inmueble– les impedía cumplir con el pago puntual de su deuda.

Finalmente la interesada solicita la intervención de esta Institución al objeto de conseguir de la Agencia Tributaria una ampliación del período de fraccionamiento de su deuda tributaria, ajustándose este a los ingresos con los que contaba la unidad familiar.

– **Queja 10/2626**. El promotor en la presente manifestaba que había solicitado en el Patronato de recaudación Tributaria de Málaga un fraccionamiento del IBI aplazamiento. Sin embargo, explicaba el interesado que su solicitud fue denegada al considerar el órgano de recaudación que su supuesto no se ajustaba a los requisitos del artículo 20 de la Ordenanza General de Gestión, Inspección y Recaudación del Ayuntamiento de Málaga. Indicándoseme que para poder aplazar el pago de una deuda tributaria en periodo voluntario era necesario que su importe ascendiese a la suma de 3000 €. Cantidad esta que no alcanzaba la deuda del interesado, cuantificada en 190,25 €.

Exponía el interesado que finalmente, el órgano de recaudación le propuso admitir un periodo de fraccionamiento de tres meses, aplicando un interés del 7% sobre la cantidad fraccionada y debiendo domiciliar el pago en una entidad bancaria.

El interesado discrepaba con la propuesta del Patronato de Recaudación, entendiendo que le resultaba de aplicación la Ordenanza de Gestión, Inspección y Recaudación del Ayuntamiento de Málaga, que establecía que las deudas tributaria cuyo importe oscile entre los 150,01 € hasta 600 € se podrán aplazar hasta 6 mensualidades, no procediendo en este caso la correspondiente liquidación de intereses.

La presente queja se admitió a trámite y se solicitó el preceptivo informe del órgano de recaudación, que se encuentra aun pendiente de valoración definitiva, pero del que merecen ser destacados los siguientes aspectos:

"(...) Solicitó fraccionamiento del –fraccionado ya– segundo plazo IBI 2009 en periodo voluntario, se le denegó en base a lo establecido en el artículo 20.4 de la Ordenanza General de Gestión, Inspección y Recaudación, del ejercicio 2009.

Tras la citada denegación administrativa presentó reclamación económico-administrativa ante el Jurado Tributario, la cual ha sido también desestimada.

Las deudas se encuentran en periodo ejecutivo, continuando el procedimiento de apremio.

El Sr. ... presenta escrito solicitando el fraccionamiento del IBI 2009, 2.º plazo.

Con fecha ... se desestima su solicitud de fraccionamiento.

(...) Con fecha 15 de diciembre de 2009 se el envía escrito al Sr. ... comunicándole que para el año 2010 se ha modificado la Ordenanza General permitiendo los fraccionamientos de recibos en periodo voluntario y que en breve nos pondríamos en contacto en él para darle una solución al ofrecimiento del pago de su deuda.

(...) El Sr. ..., expresa que no está de acuerdo en el pago de los recargos de apremio e intereses de demora. Se le explica que la legislación tributaria española así lo exige y que no hay otra posibilidad. La cuestión era que ahora sí podíamos fraccionar sus recibos de IBI en periodo voluntario sin recargos de apremio pero aquellas cuotas que estuvieran en esa fase ejecutiva no podían ser despojadas de los recargos de apremio, costas del procedimiento habidas e intereses de demora.

(...) Con fecha 10 de febrero de 2010, el Sr. ... se presenta de nuevo en la Secretaría de la Gerencia, donde se le corrobora los extremos del ofrecimiento realizado el 8 de enero de 2010. A continuación se le informa que el fraccionamiento conlleva unos intereses

de demora y que para solicitarlo debería aportar número de cuenta para domiciliar los pagos del mismo. El Sr. ... manifiesta no estar de acuerdo en abonar los intereses de demora (8,61 €) intereses del fraccionamiento –calculados en base a un plan de pagos a un año– más 14,08 € intereses de demora del expediente ejecutivo –calculados a esa fecha–) ni tampoco en dar su número de cuenta para domiciliar los pagos del aplazamiento. Vuelve a no estar de acuerdo por ser abusivos y disparatados, en esos momentos 22,69 euros, además manifiesta que no es legal aportar un número de cuenta para domiciliar los pagos.

(...) La orden de domiciliación de los plazos de fraccionamientos está regulada, no solo en nuestra vigente Ordenanza General de gestión, inspección y recaudación de ingresos de Derecho Público, sino en el artículo 26 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

(...) atendiendo a sus circunstancias excepcionales, accede a entregarles cartas de pago, una por cada plazo, para que las abonen en las EE.FF. colaboradoras con nuestro Organismo, teniendo que venir a nuestras oficinas todos los primeros de mes a retirar dichos documentos de pago, a lo cual accede y con ello accederá sus demandas de no facilitar cuenta corriente para los cargos que el fraccionamiento debe producir. Se le hace un plan de pagos para que este Sr. abone en torno a unos 60 € al mes, tal y como nos solicita."

2.1.4 Irregularidades en el desarrollo de los procedimientos de recaudación

Esta problemática también ha sido apuntada anteriormente, destacándose la posición de indefensión en la que se sitúa al contribuyente, así como los perjuicios económicos que se le irrogan, sobre todo en aquellas familias con una economía precaria, al tener conocimiento de que, de una sola vez y sin previo aviso, se ha procedido al embargo de su cuenta corriente.

En algunos casos, los ciudadanos afectados por el embargo se han visto imposibilitados o limitados paran hacer frente al sustento familiar, y en otros casos, estos más numerosos, se han visto imposibilitado en todo o en parte para asumir las obligaciones pecuniarias contraídas, con los perjuicios económicos que dicho incumplimiento lleva aparejado.

La problemática que da título a este epígrafe del Informe la ilustran la **queja 11/2048**; **queja 11/2209**; **queja 11/5766**; **queja 11/1213**; **queja 10/5147**; **queja 11/636**; **queja 10/2409**; **queja 10/3800**; **queja 10/5193**, de entre las que merecen ser comentadas las siguientes:

– **Queja 11/2048**. En esta queja su promotor denunciaba que había tenido conocimiento a través de su entidad bancaria de que le había sido embargada de su cuenta corriente la suma de 1751,20 €, en ejecución de una diligencia de embargo ordenada por el Ayuntamiento de Sevilla.

Manifestaba el interesado que fue esta la primera noticia que tuvo de la existencia de la deuda, así como de su origen, toda vez que en ningún momento había recibido notificación alguna por parte del órgano ejecutante.

La presente queja fue admitida a trámite, a la vez que solicitamos la emisión del preceptivo informe del Ayuntamiento de Sevilla. Del informe recibido, merecen ser destacados los siguientes aspectos:

"(...) la diligencia de embargo practicada por esta Agencia Tributaria se corresponde con los cuatro valores de liquidación en concepto de IBI del inmueble sito en la calle ... que a continuación se especifican: Liquidación IBI del periodo actual 2004, liquidación IBI del periodo anual 2005, liquidación del periodo anual 2006, y liquidación IBI del periodo anual 2007.

(...) del examen del expediente administrativo se comprueba que, por esta Agencia se practicó notificación al interesado de las liquidaciones practicadas por el Servicio de Gestión Ingresos de esta ATSe a través del BOP de fecha 09-03-2009, de conformidad con el artículo 112 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, tras intento infructuoso de notificación personal.

(...) Posteriormente, tras el impago de las mismas en periodo voluntario, se emitieron las preceptivas providencias de apremio que fueron igualmente notificadas al interesado a través de anuncio de comparecencia en el BOP n.º 180 de 05/08/2010, tras haberse intentado notificación personal infructuosa al domicilio sito (domicilio distinto al primer intento de notificación en periodo voluntario) con resultado postal "Ausente reparto", sin que posteriormente fuese retirada la citada notificación por el interesado del Servicio de Correos."

Tras examinar detenidamente la información recibida, en una primera valoración, y estando pendiente la confirmación de determinados datos que podrían ser decisivos en la resolución definitiva de la queja, nos llama la atención que se inicie un procedimiento de recaudación para el cobro de una deuda tributaria más de cuatro años después de devengarse esta.

En efecto, como resulta claramente deducible del informe de referencia, el primer intento de recaudación del IBI correspondiente al período impositivo 2004, tiene lugar exactamente el 23 de mayo de 2008, si bien los efectos de dicha notificación se remontan a la publicación de la misma en el *BOP*, el 9 de marzo de 2009. De otra parte, teniendo en cuenta que la notificación surte efectos a partir de la publicación en *BOP*, es decir el 9 de marzo de 2009, podríamos entender que la cantidad reclamada en concepto de IBI por el período 2004 podrían encontrase prescritas.

En todo caso, las circunstancias expuestas, unido al hecho de que las notificaciones en el período voluntario se dirigieran a un domicilio distinto al de las

notificaciones practicadas en la vía de apremio, ha llevado a esta Institución a trasladar al interesado el contenido del informe recibido, al objeto de que nos aclare determinadas cuestiones, además de formular cuantas alegaciones a su derecho pudieran interesar, todo ello con el ánimo de poder adoptar una resolución definitiva en la queja con las debidas garantías.

– **Queja 10/2016**. En esta queja el interesado exponía que la empresa donde trabajaba le había dado traslado de la diligencia de embargo de sueldos y salarios que le había sido comunicada por la Unidad de Recaudación de la Diputación de Cádiz.

Continuaba exponiendo el promotor de la queja que en dicha diligencia se solicitaba la retención en nómina de la cantidad de 185,85 €. Y explicaba el interesado que fue en ese momento cuando por primera vez tuvo conocimiento de dicha deuda.

La presente queja fue admitida a trámite, y a tal fin y con el ánimo de esclarecer los hechos denunciados, dirigimos la preceptiva solicitud de informe al Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Cádiz.

Recibido el informe emitido por el citado organismo, hemos observado que el mismo contiene una relación cronológica de las distintas actuaciones producidas en el expediente sancionador del que dimanaba el embargo.

No obstante existen determinados datos que nos invitan a continuar nuestras actuaciones en la queja, tales como que el domicilio en el que se practican las notificaciones no coincide con el domicilio del interesado, que consta a esta Institución. Además llama la atención que desde que finalizó el periodo voluntario hasta que se inicia la vía de apremio transcurran cuatro años o más.

Al cierre de redacción de estas líneas la queja se encuentra en fase de investigación.

2.1.5 Disconformidad con la vigencia del impuesto de sucesiones en la Comunidad autónoma de Andalucía

Han sido varias las quejas que han ilustrado este apartado durante este año 2011. Las distintas quejas recibidas tenían un denominador común, cual era la disconformidad de sus promotores con el hecho de que los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad autónoma andaluza se viesen obligados al pago del impuesto de sucesiones, a diferencia de lo que ocurría en otras Comunidades Autónomas. Y además en una cuantía elevada, que en algunos casos resultaba superior o igual al importe de la herencia, sobre todo en estos momento de crisis en el que nos encontramos donde el valor de mercado de los bienes inmuebles es notablemente inferior al valor que le atribuye la Administración tributaria.

Fiel reflejo de la problemática comentada lo es la **queja 11/4452**. En esta queja la interesada exponía que había adquirido una serie de bienes por vía hereditaria. Por este motivo, se veía obligada a liquidar en concepto de impuesto de sucesiones una cantidad que entendía desorbitada. Y añadía que al no disponer de dicha cantidad, se veía obligada a vender su vivienda.

Denunciaba la interesada en su queja que se sentía discriminada con respecto a otros ciudadanos de otras Comunidades Autónomas, como Madrid y Cataluña, donde dicho impuesto ha sido suprimido.

A este tipo de quejas únicamente podemos responder haciendo mención a nuestras limitaciones competenciales que ciñen nuestra actuación a un control de legalidad, que no de oportunidad, de la actuación administrativa en materia tributaria.

IX. SALUD

1. INTRODUCCIÓN

Aunque en la parcela sanitaria han sido numerosas las voces que vaticinaban para el año 2011 cambios sustanciales en el ámbito de gestión sanitaria (copago, privatizaciones, etc.), lo cierto es que tan solo se han producido modificaciones legales insertas en el ámbito de las restricciones del gasto sanitario, de notable calado como se corresponden con el marco general de reducción del gasto y déficit público acometido por el Gobierno ante la persistencia y agravamiento de la crisis económica, sin que este aspecto haya tenido una significativa relevancia ni traslación a la casuística de las quejas en esta materia.

En este sentido cabe reseñar el Real Decreto-Ley 9/2011 de medidas para la mejora de la Calidad y Cohesión del Sistema Nacional de Salud (que modifica parcialmente la Ley 29/2006 de garantías y uso racional de los medicamentos en aspectos relativos a la prescripción por principio activo y adecuación del contenido de los envases de los medicamentos a la duración de los tratamientos, etc.) y el Decreto-Ley 3/2011 de medidas urgentes sobre la prestación farmacéutica en el Sistema Sanitario Público de Andalucía, medidas todas ellas destinadas a reducir el crecimiento continuado y sostenido del gasto farmacéutico del sistema sanitario público.

Igualmente destacable es el Real Decreto 1039/2011, de 15 de julio, por el que se establecen los criterios marco para garantizar un tiempo máximo de acceso a las prestaciones del SNS, garantías que se concretaron en el caso de Andalucía en los Decretos 209/2001 de garantía de plazo de respuesta quirúrgica y 96/2004 de garantía de respuesta en procesos asistenciales, primera consulta de especialista y procedimientos diagnósticos.

Por último la novedosa Ley 16/2011, de Salud Pública en Andalucía, la referimos en el apartado siguiente con ocasión de un concreto expediente de queja en materia de salud pública.

En todos los casos esta Institución despliega una actividad investigadora de los hechos acaecidos para,

tras un análisis de los mismos y de los derechos constitucionales en liza, dictar las resoluciones que procedan en forma de Recordatorios de deberes legales, Sugerencias o Recomendaciones, no habiendo sido aceptadas las siguientes:

– Resolución relativa a "Falta de información sobre denuncia relativa a piscina municipal de Riotinto" dirigida a la Delegación Provincial de Salud en Huelva, en el curso de la **queja 10/1990**.
– Resolución relativa a "Derecho a conocer tramitación de expediente de consumo por el denunciante" dirigida a la Dirección General de Consumo de la Consejería de Salud en el curso de la **queja 10/3544**.
– Resolución relativa a "Asociaciones de consumidores como interesados en procedimiento sancionador" dirigida a la Dirección General de Consumo de la Consejería de Salud en el curso de la **queja 10/5359**.
– Resolución relativa a "Lista de espera de cirugía bariátrica" dirigida a la Dirección Gerencia del Hospital Regional de Málaga (Carlos Haya) en el curso de la **queja 10/2312**.
– Resolución relativa a "Consideración de las pelucas como prótesis y su financiación por el sistema público para las pacientes de cáncer" dirigida a la Consejería de Salud en el curso de la **queja 10/1432**.
– Resolución relativa a "Vulneración del derecho a la asistencia sanitaria en Residencia de ancianos" dirigida a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social en el curso de la **queja 09/2091**.
– Resolución relativa a "Derecho a obtener copia de documentos de expediente propio" dirigida a la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional de la Consejería de Salud en el curso de la **queja 10/2030**.
– Resolución relativa a "Retraso en el arbitraje" dirigida al Ayuntamiento de Granada en el curso de la **queja 09/3903**.
– Resolución relativa a "Quieren un médico las 24 horas" dirigida al Área de Gestión Sanitaria de Osuna en el curso de la **queja 11/500**.

Por el contrario, sí fueron asumidas las siguientes resoluciones:

– Resolución relativa a "Reintegro de gasto en prestación ortoprotésica" dirigida a la Empresa Pública Hospital de la Costa del Sol en el curso de la **queja 10/1791**.
– Resolución relativa a "Sin información sobre denuncia de infracciones en materia de consumo" dirigida a la Delegación Provincial de Salud en Cádiz en el curso de la **queja 10/4972**.
– Resolución relativa a "Trato denigrante de facultativo del centro de salud de El Real de la Jara" dirigida al Distrito de Atención Primaria Sevilla Norte en el curso de la **queja 10/2361**.
– Resolución relativa a "Inscripción de Testamento Vital" dirigida a la Consejería de Salud en el curso de la **queja 10/1017**.
– Resolución relativa a "Más de un año esperando intervención de vegetaciones" dirigida a la Delegación Provincial de Salud en Málaga en el curso de la **queja 09/5247**.
– Resolución relativa a "Denuncia actuación negligente en la atención sanitaria a una niña con problemas de salud mental" dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria del Servicio Andaluz de Salud en el curso de la **queja 10/1508**.
– Resolución relativa a "Madre desesperada con hija enferma mental y anoréxica" dirigida a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Granada, a la Fundación Andaluza para la Integración Social del Enfermo Mental y al Hospital Universitario San Cecilio en el curso de la **queja 10/2311**.
– Resolución relativa a "No contestan reclamación de consumo presentada en la OMIC de La Línea de la Concepción" dirigida a Ayuntamiento de la Línea de la Concepción en el curso de la **queja 10/655**.
– Resolución relativa a "Demora en cita para resultados de colonoscopia" dirigida a Hospital Comarcal "Infanta Margarita" de Cabra en el curso de la **queja 10/5923**.
– Resolución relativa a "18 meses a la espera de intervención quirúrgica" dirigida a Complejo Hospitalario Ciudad de Jaén en el curso de la **queja 10/5607**.
– Resolución relativa a "Perjuicio a la calidad del servicio sanitario" dirigida a la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional del Servicio Andaluz de Salud en el curso de la **queja 10/3331**.
– Resolución relativa a "Problema con libre elección de médico para atención de enfermería" dirigida al Distrito Sanitario Huelva–Costa en el curso de la **queja 10/6513**.
– Resolución relativa a "Maltrato y falta de asistencia psiquiátrica" dirigida al Hospital Regional "Virgen Macarena" en el curso de la **queja 10/1793**.
– Resolución relativa a "Reducción de la edad en el tratamiento de Atención Temprana" dirigida a la Consejería de Salud en el curso de la **queja 10/2362**.
– Resolución relativa a "Malas condiciones de hospitalización en la 2.ª planta del hospital infantil" dirigida al Hospital Universitario Virgen del Rocío en el curso de la **queja 10/819**.
– Resolución relativa a "Denegación de solicitud de ayuda individual para gafas en la convocatoria anual" dirigida a la Delegada Provincial para Igualdad y Bienestar Social de Córdoba en el curso de la **queja 10/6518**.
– Resolución relativa a "Sin resolver recurso de resolución en expediente de responsabilidad patrimonial del SAS" dirigida al Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud en el curso de la **queja 10/216**.
– Resolución relativa a "Denegación de reintegro" dirigida al Hospital de Torrecárdenas en el curso de la **queja 09/3512**.

En este ejercicio se han incoado respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguientes quejas de oficio:

– **Queja 11/20** dirigida a la Consejería de Salud y los Ayuntamientos de Sevilla, Málaga y Granada, relativa a "Cumplimiento de la Ley Antitabaco".
– **Queja 11/206** dirigida a la Delegación Provincial de Salud en Sevilla, relativa a "Brote de Sarampión".
– **Queja 11/1969** dirigida al Área de Salud Mental Hospital Universitario Virgen del Rocío, relativa a "Estancia episódica de enferma mental en comunidad terapéutica".
– **Queja 11/2692** dirigida a la Delegación Provincial de Salud en Sevilla, relativa a "Fallecimiento de tres personas por meningitis C en Mairena del Alcor".
– **Queja 11/2986** en colaboración con la Defensora del Pueblo en Funciones, relativa a "Derechos del denunciante en el Procedimiento de Consumo".
– **Queja 11/3356** dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria del Servicio Andaluz de Salud, relativa a "Nutrición enteral para pacientes con trastornos de la deglución que no porten sonda".
– **Queja 11/3676** dirigida a la Hospital Regional de Málaga (Carlos Haya), relativa a "Fallecimiento de tres menores por fallo en mecanismo de circulación sanguínea".
– **Queja 11/5229** dirigida a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, relativa a "Padres con hijos autistas denuncian como insuficiente el tiempo de atención que reciben sus hijos".

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

2.1 DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA

2.1.1 SALUD PÚBLICA

Sin duda resulta obligado destacar en este apartado la Ley 16/2011, de 23 de diciembre de Salud Pública de Andalucía, norma que define su exposición de motivos como nuevo paradigma en el ámbito de la protección de la salud, caracterizado, en primer lugar, al considerar la responsabilidad y el autocontrol como bases sobre las que sustentar el papel de la empresa en un entorno globalizado, ampliando los tradicionales ámbitos de trabajo –salud ambiental y seguridad alimentaria– con otros con un claro impacto sobre los determinantes de salud, como son los relativos a la preservación de un entorno físico para el desarrollo de una vida saludable que afecte a los espacios públicos donde se desenvuelve la vida humana, sin olvidar la protección ante otros riesgos y fuentes de peligro derivados del efecto de la globalización o del nuevo contexto social donde se mueven las regiones desarrolladas. Igualmente toma como referencia un nuevo paradigma de lo que es la promoción de la salud, situando a la ciudadanía informada y responsable en el centro de las decisiones sobre su salud y su forma de vivir, y otorga el protagonismo a las personas, superando la visión de la ciudadanía como sujetos pasivos receptores de mensajes sobre vida saludable.

Estamos pues, ante una iniciativa legal que incide sobre la ciudadanía y la sociedad, situando a la salud al servicio de la ciudadanía, y a esta en el eje central de las actuaciones de salud pública, reconociendo su protagonismo nuclear en esta materia.

Obligado resulta destacar en esta materia el expediente de **queja 09/1699** (cuya resolución es anterior a la citada Ley de Salud Pública), instado por la Plataforma Mesa de la Ría de Huelva (acompañando a su escrito un listado de 25.000 firmas) se expresa la gran sensibilidad social y demanda de la ciudadanía onubense sobre tres concretas pretensiones: la realización de un estudio epidemiológico sobre la Ría de Huelva, el cese de los vertidos de fosfoyesos a la misma y la retirada de las cenizas radioactivas depositadas en las marismas de Mendaya, cuestiones que suscitan una gran preocupación por las posibles consecuencias para la salud en general de los habitantes de su entorno.

En relación a estas tres cuestiones, por esta Institución se puso en conocimiento de la citada Plataforma que la denuncia solo sería objeto de trámite respecto a la primera de las pretensiones (estudio epidemiológico sobre la Ría), toda vez que las otras dos cuestiones, con independencia de su actual tramitación ante el Defensor del Pueblo Estatal (expediente 08011802) ya fueron tratadas en esta sede en el seno del expediente de **queja 08/2058**, de la que se derivaron consideraciones a la Consejería de Medio Ambiente en orden a la revocación de la autorización ambiental concedida a la empresa responsable.

En el mismo sentido, el Defensor del Pueblo ha dictado también una Sugerencia y un Recordatorio a la Administración autonómica así como un Recordatorio a la Administración estatal, a la vez que constata que los distintos estudios radiológicos y los programas de vigilancia instados por el Consejo de Seguridad Nuclear son adecuados y eficaces.

Por otro lado, en relación a las cuestiones medioambientales, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, a instancia de la Plataforma elevó a la Eurocámara, en fecha 15 de julio de 2010, una serie de consideraciones y recomendaciones, algunas de las cuales incidían en la vertiente sanitaria, disponiendo lo siguiente:

"A pesar de los numerosos estudios científicos realizados en materia de epidemiología, radiología, toxicología y otras cuestiones, los miembros consideran que deberían ser complementados y coordinados a fin de demostrar la correlación específica entre el vertido de residuos peligrosos y su impacto en la salud pública.

Se debe realizar cuanto antes un estudio específico más detallado sobre las personas que trabajan en la

industria local, con objeto de confirmar o desmentir la amplitud de la contaminación generada por la producción y los residuos de fosfoyeso, o de cualquier otra contaminación industrial. Sería especialmente útil contar con un registro de las enfermedades declaradas que puedan estar relacionadas con estas fuentes potenciales de contaminación.

Inclusión de estudio sobre las enfermedades relacionadas con el Síndrome de Fatiga Crónica o SQM (Sensibilidad Química Múltiple). Ante el gran número de casos que en relación a este tipo de enfermedades se dan en Huelva."

Centrada pues, la cuestión en la pretensión ciudadana sobre la necesidad de que por las Administraciones públicas se lleven a cabo un estudio epidemiológico sobre la Ría de Huelva, desarrollado con todas las garantías temporales, técnicas y profesionales, que determine las causas de la gran mortalidad por distintos tipos de cáncer y enfermedades que se dan en la provincia de Huelva, como lo acreditan los estudios llevados a cabo por la Universidad Pompeu i Fabra de Barcelona, la Universidad Carlos III de Madrid y el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), sobre este particular y dada la complejidad de la misma, por esta Defensoría se ha acudido a expertos de la Escuela Andaluza de Salud Pública, tanto en la materia como sobre las características de la zona, aportando su acreditado saber al respecto mediante la emisión de un informe sobre la situación de la Ría de Huelva, informe que se asume por esta institución por su acierto y mejor fundamento de esta resolución, y que en buena parte se transcribe incorporándolo a este texto.

Admitida, pues, a trámite la queja por esa Consejería se nos informa inicialmente que a los estudios reseñados por la citada Plataforma hay que añadir otros estudios instados por ese departamento, de los que se destacan:

– Encuestas Andaluzas de Salud realizadas con carácter cuatrienal por la Escuela Andaluza de Salud Pública (EASP), con el objetivo de conocer la situación de salud y sus determinantes, en cada una de las provincias y en el conjunto de Andalucía, a fin de conocer el estado de salud percibida, estimar la prevalencia de los principales problemas de salud, la prevalencia del consumo de medicamentos y del tabaquismo, conocer los hábitos de consumo de tabaco y alcohol.
– Atlas de mortalidad de las capitales de provincia de Andalucía (1992-2002), editado por la EASP y la Consejería de Salud.
– Atlas de mortalidad de los municipios de Andalucía (1981-2005), editado por la EASP y la Consejería de Salud (proyecto que abarca un periodo de 25 años, que incluye un estudio de la tendencia de las tasas específicas –por grupos de edad– de mortalidad general y por causas en todos los municipios de Andalucía desde 1981, así como la identificación de los municipios andaluces que tengan tasas específicas de mortalidad, superiores, iguales e inferiores a las de España durante el periodo, tanto para la mortalidad general como para el conjunto de causas seleccionadas).
– "*Diagnóstico de la situación sanitaria del entorno de la Ría de Huelva*", realizado en el marco del convenio de colaboración firmado en 2002 entre la Consejería de Salud y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), iniciativa que incluye:

- Un estudio de la mortalidad por cáncer en Huelva con respecto al resto de capitales andaluzas, en orden a comparar la mortalidad por cáncer en la Ría de Huelva con respecto al resto de las capitales de provincia andaluzas. Los resultados de este estudio son similares a otros realizados en los últimos años y ponen de manifiesto que el patrón de mortalidad en la provincia de Huelva, es el que corresponde al resto de España y de países europeos más desarrollados con las enfermedades cardiovasculares como primera causa de muerte, seguida de los tumores.
- Un estudio del nivel de exposición de la población de la Ría de Huelva a metales pesados y metaloides, con el objetivo de determinar el nivel de exposición a metales pesados y metaloides (arsénico, cromo, cadmio, níquel y cobre) de la población residente en la Ría de Huelva, en comparación con los habitantes del resto de capitales de las provincias de Andalucía, utilizando la orina como marcador biológico de exposición. Los resultados de este estudio concluyen que actualmente no existen diferencias relevantes entre los niveles de metales pesados entre la población de la Ría de Huelva y el resto de capitales de provincia de Andalucía.
- Creación de equipos de trabajo destinados al Registro del Cáncer para el estudio de las principales fuentes de datos disponibles en la provincia (fundamentalmente los informes de Anatomía Patológica y los informes de altas hospitalarias –CMBD–).

Los estudios epidemiológicos realizados en la zona, están disponibles para la ciudadanía, a través de páginas web como son las de la EASP: http://www.easp.es/web/biblioteca/publicaciones.asp, o la del CSIC: http://www.csic.es/riahuelva i.do, o la del Observatorio de Salud y de Medio Ambiente de Andalucía: http://www.osman.es/bibliografia/andalucia [...]

Por otro lado informaba de la puesta en marcha en 2008 del Registro en las provincias de Huelva y Sevilla.

Por la Plataforma, en trámite de alegaciones, se afirma que, sin restar importancia y con independencia de que distintos informes y el registro de cáncer puesto en marcha evidencian que se hacen avances sobre los distintos aspectos que rodean esta compleja cuestión, lo cierto es que es preciso proseguir y ampliar los estudios epidemiológicos en el sentido de establecer la

causalidad, y no solo la incidencia en la descripción de la realidad, así como un documento de síntesis que determine con claridad las conclusiones.

Así, en relación al cáncer, se viene a señalar por la Plataforma la necesidad de que con los datos que se hayan obtenido en el periodo 2007–2010 se lleven a cabo las investigaciones epidemiológicas pertinentes.

En lo que a los metales pesados se refiere se señala que los estudios llevados a cabo por el CSIC ("*Diagnóstico de la situación sanitaria del entorno de la Ría de Huelva*" y el "*Estudio del nivel de exposición de la población de la Ría de Huelva a metales pesados y metaloides*"), se utilizó la orina como marcador biológico, siendo necesario utilizar otros marcadores biológicos más fiables (como el pelo y las uñas).

Por otro lado, respecto los elementos contaminantes, el estudio a llevar a cabo debe tener un carácter multifactorial y no el más limitado univariante llevado a cabo. Por último se señala que ninguno de los estudios epidemiológicos se han centrado exclusivamente en Huelva y su entorno.

En definitiva, se viene a afirmar por la Plataforma que ninguno de los estudios se centra en investigar las causas de la mortalidad, sino las patologías de la población asentada en los márgenes de la Ría de Huelva, sin perjuicio de que determinadas patologías no han sido objeto de estudio alguno (asma, alergias, etc.).

Finalmente se incorpora al expediente las principales "*Conclusiones y Recomendaciones*" realizadas en el "*Seminario sobre estudios epidemiológicos en el Suroeste español y zonas industrializadas de Cádiz y Huelva*", celebrado en Algeciras en diciembre de 2007, en el que participaron un nutrido grupo de profesionales expertos en mortalidad, medio ambiente y salud pública, de entre los cuales se encontraban los principales autores de los atlas de mortalidad citados anteriormente.

En base a este planteamiento esta Institución recabó la colaboración de cualificados profesionales en la materia epidemiológica y de salud pública, a la vez que conocedores de la problemática ambiental y sanitaria del entorno de la Ría de Huelva.

Este grupo de trabajo llevó a cabo un exhaustivo balance de la situación sobre esta cuestión, constatando que los estudios ambientales de la Ría de Huelva con una posible relevancia para la salud de la población, así como los estudios epidemiológicos sobre posibles riesgos ambientales no han llegado a conclusiones definitivas sobre las causas de mortalidad en dicho ámbito territorial, sin que por ello pueda afirmarse que existe pasividad por parte de la Administración pública, pudiéndose destacar los siguientes avances:

– Por una parte se ha elaborado un Plan Andaluz de Salud Ambiental 2008-2012, suscrito por la Consejería de Salud y la Consejería de Medio Ambiente, con actuaciones específicas que facilitan la cooperación entre ambas Administraciones.
– Se ha creado el Observatorio de Salud y Medio Ambiente de Andalucía (OSMAN), como un instrumento cuyos objetivos son entre otros, promover la investigación sobre los riesgos ambientales para la salud, facilitar la comunicación y la información sobre riesgos ambientales a la población y a los profesionales y sectores implicados, y realizar un seguimiento de las inquietudes y expectativas en zonas especialmente sensibles como las áreas industriales andaluzas. Por lo tanto, el instrumento de apoyo técnico-científico e institucional para gestionar la situación de la ría de Huelva está disponible.
– Se ha creado un Registro de Cáncer de Andalucía, con una unidad Huelva (y otras en otras zonas de Andalucía), que ha comenzado a producir información de alta calidad sobre la incidencia y la distribución de diferentes cánceres en la zona de la ría.
– Se están organizando e introduciendo nuevos sistemas de información, entre ellos el AIMA (Atlas Interactivo de Mortalidad en Andalucía), y se han mejorado los sistemas de alerta en la zona.

En particular, sobre la situación ambiental de la Ría y del exceso de mortalidad cabe concluir lo siguiente:

a) Sobre la situación ambiental de la Ría de Huelva.

Desde el "*Diagnóstico sobre la situación ambiental y sanitaria del entorno de la Ría de Huelva*" (2004) se ha seguido registrando y estudiando información sobre la ría, pudiéndose destacar algunos estudios que continúan constatando las condiciones ambientales en la zona. Algunos de ellos tienen relevancia desde el punto de vista sanitario. Por una parte, los niveles de los principales contaminantes (partículas, SO2, NOX, CO) son los habituales en zonas urbanas andaluzas o españolas. Existen con mayor frecuencia episodios de ozono elevado, muy influidos por la localización y condiciones climáticas de la zona. Algunos estudios contribuyen a mejorar el conocimiento de la dinámica y composición de las partículas atmosféricas en la zona. Esta composición química refleja el carácter urbano–industrial de la zona, y es similar a otras zonas y ciudades urbano-industriales españolas. De entre los elementos que contienen las partículas destaca el arsénico, por estar en niveles más altos, aunque dentro de la normativa vigente al respecto. Sobre otros compuestos químicos, como los "*contaminantes orgánicos persistentes*" la información disponible es la que se incluyó en el "*Diagnóstico*" citado.

En cuanto a los estudios en salud, aquellos que han analizado la relación entre industria y mortalidad han encontrado que no hay asociación con ninguna causa específica para las mujeres, ni para la inmensa mayoría de causas específicas para los hombres. El diseño de estos estudios limita la validez de sus resultados. También, en algunos estudios exploratorios entre trabajadores se sugiere la posibilidad de

una exposición "*relevante*" de estos/as a algunas sustancias tóxicas. Los resultados son difíciles de valorar dado el pequeño número de sujetos participantes y su carácter todavía incipiente.

Finalmente, según informes de los organismos competentes, las balsas de fosfoyesos o las cenizas no representan un peligro desde el punto de vista de las radiaciones.

En definitiva, en la zona hay presencia de sustancias químicas propias de áreas urbano-industriales. Muchas de ellas son tóxicas o hay evidencia de su posible toxicidad. La información disponible sobre los niveles ambientales de estas sustancias indican que se encuentran dentro de la normativa, por debajo de los valores límites o guía establecidos. En los que se ha evaluado la exposición poblacional, arsénico y algunos metales, los resultados indican que los niveles de exposición son similares a los de otras capitales andaluzas.

A pesar de los resultados de los estudios, la presencia de sustancias contaminantes y siendo muchas de ellas tóxicas, aún en concentraciones relativamente pequeñas, representa un potencial riesgo para la salud, aunque este sea pequeño, hasta el punto de que de producirse algún daño para la salud, sea difícil de detectar. Concretamente, aunque los niveles de las sustancias tóxicas no son elevados, de forma aislada, la interacción de los efectos de algunas o de muchas de estas sustancias podrían generar un riesgo para la salud más importante que el actual.

Por otra parte, se debe considerar la vulnerabilidad de algunos grupos de la población, que podrían ser más susceptibles al efecto de las sustancias contaminantes (niños, personas que padecen ciertas enfermedades crónicas, o personas mayores, que en los años 70 y 80 hayan podido sufrir los niveles elevados de contaminación habituales de la época).

Cabe añadir que en Huelva algunos de los "*estilos de vida*" prevalentes se alejan de pautas saludables. Estos riesgos, vinculados al tabaquismo, dieta, etc., pueden interaccionar con la contaminación ambiental, y contribuir por tanto a reforzarse mutuamente.

Un aspecto que debería considerarse de forma especial son los trabajadores de la industria. Tal y como sugiere algún estudio, es posible que estén expuestos a niveles elevados de exposición.

En el "*Diagnóstico*", se le recomendó a la Junta de Andalucía "establecer un sistema de vigilancia en Salud Pública en la Ría de Huelva como plan de previsión", sistema que se ha traducido en el registro de cáncer, el OSMAN y la mejora de los sistemas de información que actualmente están en funcionamiento.

b) El exceso de mortalidad en el occidente andaluz.

Con respecto al exceso de mortalidad que existe en el occidente andaluz desde hace décadas, y en donde está incluida la ría de Huelva, las conclusiones, actualizadas con la información última disponible son:

El exceso de mortalidad, incluido para el cáncer, esta descrito desde antes de la existencia de los polos industriales.

No hay una asociación clara de municipios con exceso de mortalidad y la presencia de industrias contaminantes.

No hay estudios que permitan conocer las causas de dicho exceso. La información disponible sugiere que dicho exceso puede deberse a una combinación de factores sociales, ambientales, estilos de vida, ocupacionales, de los servicios sanitarios, e incluso, errores o limitaciones de las metodologías empleadas.

El exceso afecta de forma fundamental a las personas mayores de 65 años.

Las consideraciones y conclusiones expuestas, derivadas de los datos que nos suministran los estudios ambientales y epidemiológicos descritos y desde una perspectiva de salud pública tendente a minimizar los riesgos y daños a la salud en la ría de Huelva, lleva a esta Defensoría a realizar a la Consejera de Salud las siguientes **Sugerencia** y **Recomendación**:

a) En relación a la situación ambiental de la Ría de Huelva.

"1. Continuar implementando el sistema de vigilancia en Salud Pública en la Ría de Huelva.

2. Actualizar el "Diagnóstico" o más específicamente, alguno de los estudios del "Diagnóstico", considerando los años que han pasado, e incorporando las innovaciones y avances en el conocimiento y en las técnicas científicas de los últimos años. En esta ocasión siguiendo un marco teórico utilizable en salud pública, como la metodología norteamericana de "Evaluación de Salud Pública (Public Health Assessment)" de la ATSDR (Agency for Toxic Substances and Disease Registry) del gobierno de los Estados Unidos, u otra similar (ya que se carece de una a nivel europeo), con un enfoque principal a evaluar el impacto en salud de la contaminación, y no tanto a evaluar las condiciones ambientales, promoviendo la participación ciudadana, en orden a mejorar la comunicación de los riesgos ambientales y a gestionar la incertidumbre científica, incorporar la información sobre la percepción del riesgo de los ciudadanos a la investigación y analizar los factores asociados a dicha percepción social, y promover la formación y educación en salud ambiental.

3. Organizar un programa continuo de biomonitorización de los niveles de exposición a contaminantes en la población, que contribuya a establecer niveles de referencia y posibilitar la detección precoz de daños a la salud.

4. Considerar la dieta como una posible fuente de exposición a sustancias contaminantes, y por tanto desarrollar los estudios pertinentes para evaluar la presencia de contaminantes en alimentos.

5. Dilucidar de forma más precisa la composición de las partículas, estudiando con precisión el impac-

to real de las mismas: bajo que condiciones climatológicas, con que frecuencia, con qué alcance, y en que lugares de la ría, impactan partículas finas y ultrafinas, y con que carga contaminante. A ello, para mejorar la evaluación del riesgo, debería añadírsele el estudio simultáneo en esas zonas de los niveles de exposición de la población, a través de biomarcadores.

6. Asimismo, deberían utilizarse las ventajas del marco normativo actual para hacer los estudios pertinentes de la exposición laboral en la industria de la ría, a la vista de los estudios preliminares.

7. Promover y potenciar las líneas de investigación en salud por las instituciones de la zona, tendentes a mejorar el conocimiento sobre la relación entre riesgos ambientales y efectos en salud.

8. Implicar a los/las profesionales del Sistema Sanitario Público de Andalucía en la problemática de la ría, para que colaboren en su gestión, tanto desde el punto de vista de la vigilancia de la salud, como de la difusión y transmisión de información científicamente rigurosa y veraz a la población."

b) En relación al exceso de mortalidad en el occidente de Andalucía, con fundamento en las conclusiones del Seminario de Algeciras, proponemos las siguientes recomendaciones:

"Realizar estudios etiológicos de base individual que permitan identificar los principales factores causantes del exceso de mortalidad, y evitar aventurar hipótesis sin contrastar. Dichos estudios deberían considerar todos los factores posibles, estilos de vida, riesgos ambientales y laborales, factores socioeconómicos, la dieta, la calidad de la asistencia sanitaria, y otros.

Estudiar el posible impacto de la forma de desarrollo social y económico desde la perspectiva histórica y su posible impacto en la salud y mortalidad actuales. Promover la consideración del impacto de los factores sociales y económicos en la salud de la población.

Desarrollar una línea de investigación sobre el impacto de las condiciones de trabajo y riesgos laborales sobre la salud en Andalucía, dada la falta tan acusada de información. Asimismo, recabar información útil epidemiológicamente de los trabajadores de la industria.

Y en las zonas industrializadas desarrollar una estrategia de investigación en salud ambiental específica, coordinada entre salud y medio ambiente."

En esta queja aunque se ha recibido la contestación por parte de la Consejería de Salud, la complejidad del tema ha motivado un nuevo trámite de alegaciones sucesivas por ambas partes, encontrándonos a la espera de que la Administración se pronuncie respecto de las apreciaciones de los reclamantes a fin de decidir definitivamente sobre su aceptación de los términos de nuestra resolución.

2.1.2 ATENCIÓN PRIMARIA

Si en las décadas anteriores en las cuestiones relativas a la Atención Primaria destacaban los aspectos relativos a la implantación y desarrollo de la reforma de este nivel, periodo en el que se evidenciaron las carencias y disfunciones del mismo, en estos últimos años, una vez completada la reforma, delimitada su cartera de servicios así como la organización y funcionamiento de la red de recursos que la integran, prevalecen ahora las cuestiones relativas a aspectos de mejora de estos (accesibilidad, dotación de personal, etcétera).

No obstante, aun habiéndose desarrollado una tupida red de centros de atención primaria por toda la geografía andaluza, lo cierto es que persisten deficiencias en lo referente a la atención de urgencias y emergencias sanitarias en este nivel, poniendo dudas en la eficacia del sistema. En unos casos se ponen en tela de juicio desde una perspectiva general la suficiencia de medios personales y materiales que sirven a este objetivo, mientras que otras se motivan en episodios concretos de demanda asistencial, en las que la descoordinación o la demora de la atención ha tenido consecuencias negativas en cuanto a las posibilidades de tratamiento y recuperación de la salud del paciente.

En el Informe Anual al Parlamento correspondiente a 2005 reflexionábamos sobre esta cuestión en el apartado de derechos, cuestionándonos la posibilidad de efectuar una medida de la suficiencia de medios en el ámbito sanitario, como la que en este y otros casos se nos plantea. Como ya hemos puesto de manifiesto en ocasiones anteriores, se hace realmente difícil llevar a cabo un pronunciamiento sobre este aspecto, pues hablamos de un sistema condicionado por un presupuesto limitado y con una cobertura universalizada. Ahora bien, con ello no queremos decir que el sistema sea óptimo, pues el mismo diseño que lo inspira da lugar a un resultado de atención heterogénea y desigual, de manera que en la percepción del ciudadano existen en este aspecto diferencias de trato que no entiende justificadas.

Normalmente la determinación y la ubicación de los dispositivos encargados de la atención a urgencias y emergencias se realiza conforme a parámetros establecidos y estándares fijados incluso internacionalmente, de ahí que nos tocaría analizar si los medios se disponen conforme a estos últimos.

La cobertura de las urgencias extrahospitalarias se organiza en virtud de los Dispositivos de Cuidados Críticos y Urgencias que dispensan asistencia durante las 24 horas los 365 días del año en horario alternativo al de la asistencia habitual del centro de salud. Dado que al mismo tiempo constituyen el primer eslabón en la cadena asistencial de la emergencia, se intenta dotarles de los medios técnicos y humanos necesarios para la estabilización del paciente y el

inicio de su tratamiento en tanto llega el sistema de emergencias o se produce la derivación al hospital. No todos sin embargo tienen la misma entidad.

Con carácter general se acude al modelo de atención continuada de manera que la asistencia de esta naturaleza se desarrolla por los propios integrantes del Equipo Básico de Atención Primaria (EBAP) que se organizan mediante un sistema de turnos en uno o varios puntos de la Zona Básica de Salud (ZBS) con carácter permanente o temporal. En todos los casos estos dispositivos deben atender las urgencias y emergencias tanto en sus propias consultas como fuera de su sede, ya sea en el domicilio del paciente o en la vía pública.

Así nos encontramos con poblaciones cuyos habitantes se ven obligados a desplazarse hasta otras localidades para recibir atención de urgencias en el punto de atención continuada organizado dentro de la zona básica de salud. Aunque para su establecimiento se tienen en cuenta las famosas cronas, para los usuarios la distancia no es el único factor a tener en cuenta pues la falta de medios de transporte público, las condiciones climatológicas o el mal estado de las vías de comunicación por carretera, inducen a demandar un acercamiento de la atención, bien de los medios que se hacen necesarios para dispensarla o bien de los que permiten acercar al paciente a los dispositivos establecidos para ello.

También abunda en este objetivo la dotación con equipos móviles operativos para la atención de urgencias y emergencias las 24 horas, con personal específico y ambulancia medicalizada, los cuales si bien al momento de abordar esta cuestión en el Informe Anual aún no se extendían al conjunto de la población, ahora podríamos decir que prácticamente todos los territorios se encuentran en el ámbito de cobertura de alguno de ellos.

Pues bien con este modelo teórico, el Plan Funcional de los Dispositivos de Cuidados Críticos y Urgencias contempla entre sus objetivos el diseño de un proyecto de urgencia extrahospitalaria que abarque las peculiaridades del territorio andaluz, incluyendo los modelos necesarios para atender a la población, independientemente de su ubicación. A pesar de ello entendemos que las posibilidades de atención a las situaciones de urgencia y emergencia no son las mismas dependiendo de aquélla.

Los supuestos que a lo largo de tiempo hemos analizado nos permiten afirmar que los tiempos de respuesta son muy diversos pues la posibilidad de contar con medios alternativos ante la coincidencia simultánea de situaciones que requieran la intervención de estos medios varía, así como su especificidad, experiencia y formación, y no resulta lógico que se muestren tan alejados de los que rigen en el medio urbano.

En esta tesitura en muchas poblaciones alejadas o dispersas, y a pesar de su escasa capacidad de resolución, se echa de menos al médico rural, y en general se vive mal no contar con efectivos propios para resolver estas situaciones.

Ahora bien como punto de partida tenemos que posicionarnos en contra de volver al sistema tradicional del "*médico del pueblo*", residente en el mismo durante las 24 horas del día, actuando conforme a un esquema actualmente superado, ni siquiera si tenemos en cuenta que se han incrementado considerablemente los recursos materiales de los centros de salud. Estimamos que en todo caso sus posibilidades de resolución de los episodios más graves es muy limitada, y que no puede resultar equiparable a un entramado coordinado de medios que van avanzando en complejidad y opciones de atención.

Ejemplo de lo dicho lo tenemos en el expediente de **queja 11/500** planteado por el Ayuntamiento de Badolatosa, para hacernos partícipe de la necesidad que presentaba la localidad referida, de "*disponer de unos servicios sanitarios eficaces y próximos que garanticen al ciudadano una calidad de vida*", para lo que consideraba necesario la asistencia sanitaria las 24 horas, haciendo extensiva esta exigencia a la Gerencia del Área Sanitaria de Osuna.

El motivo inmediato de esta petición radicaba en un concreto suceso, cuando un vecino de la localidad sufrió un infarto, y por la falta de medios para la atención sanitaria urgente falleció mientras era trasladado al dispositivo de urgencias del centro de salud de Estepa, distante 25 km. del municipio.

Por nuestra parte solicitamos informe al respecto a la Gerencia del Área de Gestión Sanitaria de Osuna, que nos envió un escrito explicativo de los medios con los que cuenta Badolatosa para la atención sanitaria ordinaria y urgente, entendiendo adecuados los mismos a las características de la población, que cuenta con algo más de 3.000 habitantes.

Así nos explicaba que la localidad tiene un consultorio de reciente construcción en su núcleo principal, al que se añade otro auxiliar en Corcoya, el cual viene siendo atendido en jornada de 8 a 15 horas por un médico a jornada completa y otro a media jornada (la otra media la desarrolla en el consultorio de Corcoya), personal de enfermería en idénticas condiciones, y un pediatra a media jornada.

De esta manera durante el horario de atención del consultorio local, la atención sanitaria urgente se presta en el mismo, el cual cuenta con electrocardiógrafo, espirómetro y desfibrilador semiautomático, además de todo lo necesario para atender una parada cardiorrespiratoria. Fuera de este horario el informe señala que las urgencias se atienden, previa activación, por un equipo móvil integrado por médico–enfermero y técnico sanitario, que cuenta con ambulancia de soporte vital avanzado, que se encuentra centralizado en el centro de salud de Estepa, aparte de los propios recursos del DCCU ubicado en

el referido centro de salud, donde al parecer están disponibles tres equipos de manera simultánea.

Se afirma que los tiempos medios de respuesta para las prioridades 1 y 2 en Badolatosa son de 15 minutos aproximadamente, y en relación con la demanda de pediatría se señala que en el consultorio local atiende un médico en funciones de pediatra durante media jornada, con formación adecuada para atender a la población infantil, alegando las consabidas dificultades para la cobertura de estas plazas por especialistas, hasta el punto de la renuncia de algunos que habían obtenido plaza en propiedad en la OPE.

Por lo demás, y en cuanto al caso concreto relatado, la Administración Sanitaria esgrime que en ningún momento existió demanda de asistencia al centro coordinador de urgencias ni tampoco al centro de salud de Estepa, sino que se procedió al traslado del paciente con los medios propios de la familia sin que los servicios de salud tuvieran en ningún momento conocimiento de lo que estaba ocurriendo. En este orden de cosas el médico de urgencia en Estepa solo pudo comprobar que el paciente había fallecido, cuando llegaron al centro.

Sobre este aspecto de todas maneras puntualiza que los fallecimientos por infarto agudo de miocardio son muy frecuentes, y que los episodios sucesivos tras un primer ataque son aún más letales, con independencia de la asistencia que se le pueda facilitar al paciente en cada caso.

Nos adentramos ahora en la organización de la atención sanitaria urgente en el municipio de Badolatosa, la cual según el informe administrativo se proporciona desde el mismo consultorio local en horario de 8 a 15 horas, y a partir de este momento, por equipo móvil ubicado en el centro de salud de Estepa con tiempo medio de respuesta en torno a quince minutos. A lo anterior se une la posibilidad de prestar asistencia en el propio centro de salud de Estepa donde está centralizada la atención sanitaria urgente con tres equipos simultáneos.

El municipio de Badolatosa pertenece a la Zona Básica de Salud de Estepa, en la que también se integran las localidades de Casariche, Herrera, Lora de Estepa, Marinaleda (Matarredonda), Gilena, La Roda de Andalucía, y Pedrera. Los medios de atención urgente ubicados en Estepa asisten a un conjunto de población que asciende a 45.000 habitantes, siendo la zona básica de salud más poblada y dispersa de esa área de gestión sanitaria.

Si tenemos en cuenta los datos que disponemos del cuestionario remitido por esa Gerencia en cuanto a los Dispositivos de Cuidados Críticos y Urgencias de la zona, que datan ya de un par de años atrás, observamos un punto principal de discrepancia respecto de los que ahora nos remite esa Administración, generándose un interrogante sobre las realidad de los medios actuales con consecuencias muy significativas respecto a esta particular evaluación.

Así en el referido cuestionado se cumplimenta el apartado de dotación de equipos móviles relativos a la ZBS de Estepa con dos unidades, de las cuales una estaría operativa permanentemente, y la otra solo lo haría en horario de 15 a 8 horas; mientras que en el informe que se emite con objeto de esta queja solo se alude a una unidad de estas características. Otra cuestión que tampoco aparece clara es la relativa a la dotación con ambulancias pertenecientes a la red de trasporte urgente (al margen de las ambulancias SVA de los equipos móviles), pues las dos unidades que se refieren se centralizan en Osuna y Marchena exclusivamente.

A la vista de estas dudas sobre los efectivos reales de la ZBS que estamos considerando, y por tanto con precauciones añadidas a las que deben acompañar toda comparación, hay algunos aspectos que nos gustaría destacar.

Y es que ateniéndonos exclusivamente al dato de la población, partiendo de que no es el único significativo, pero teniendo en cuenta también que la ZBS de Estepa, como hemos referido anteriormente, es la que agrupa más localidades, algunas de las cuales también presentan las cronas más elevadas al hospital de referencia, nos encontramos con que a excepción de la ZBS de La Puebla de Cazalla, que no dispone de equipo móvil, las demás zonas básicas de salud de esa área de gestión sanitaria disponen de un equipo (Marchena tiene asignados dos) con distintos horarios de atención, pero en todo caso para conjuntos de población bastante inferiores: El Saucejo: 14.055 hab.; La Luisiana: 15.118 hab.; Osuna: 27.358 hab.; Marchena: 19.497 hab. y Écija, que es la única que se aproxima, con 40.143 hab.

Se da la circunstancia de que en algunas localidades cabecera de estas zonas básicas de salud (Osuna y Écija) hay presencia de centros hospitalarios con servicios de urgencia, y aunque los mismos vengan a sustituir a los DCCU, no se pude negar que también implican un plus asistencial.

Sí coinciden el informe de la queja y el cuestionario aludido en cuanto al tiempo medio de respuesta para las asistencias en Badolatosa, que se sitúa en torno a 15 minutos, siendo cierto que en casi todos los documentos consultados sitúan la respuesta adecuada para la demanda urgente en dicho plazo, aunque en el Plan de atención a las Cardiopatías se cifra en 10 minutos el tiempo para la asistencia médica en el caso de dolor torácico persistente potencialmente grave.

Pero es que respecto de dicho tiempo tenemos la sospecha que se calcula con carácter genérico por equiparación a la crona del desplazamiento entre Badolatosa y Estepa, pero que no responde al análisis estadístico del tiempo que se ha empleado para acceder al paciente en los casos en los que se ha demandado la atención urgente desde Badolatosa,

referido a un período determinado, que es el que nosotros demandábamos en el cuestionario.

Las demandas simultáneas de dicha atención no son infrecuentes, por lo que si al realizar la misma el equipo móvil no está disponible, es preciso activar la segunda e incluso la tercera opción prevista en el plan operativo del Distrito, incrementándose lógicamente los tiempos de asistencia en estos casos, puesto que aunque desconocemos dichas opciones en concreto, necesariamente han de proceder de otras zonas básicas de salud. Por este motivo sería interesante conocer cuál es el tiempo de respuesta como media real de las intervenciones efectivamente realizadas, así como el porcentaje de activación de los recursos planificados como alternativa cuando no está disponible la primera opción.

De la información reflejada en el cuestionario también se derivan diferencias en cuanto al horario de funcionamiento de los consultorios locales de la zona, pues en algunos casos como Badolatosa la actividad se desarrolla de 8 a 15 horas (también Lora de Estepa, Marinaleda y Matarredonda, Casariche, Gilena y Pedrera), pero en otros se extiende desde las 8 hasta las 20 horas (Estepa, Herrera y La Roda de Andalucía), prolongándose de esta manera también los medios para la atención urgente en estos municipios. Es verdad que estos últimos tienen mayor índice de población que Badolatosa, pero también hay localidades en el área de gestión sanitaria que tiene asignado en el cuestionario este horario de apertura y poseen un número de habitantes similar (El Rubio: 3.569 hab.).

En última instancia la no disponibilidad de ambulancias de la red de transporte urgente en Estepa, obligaría al desplazamiento desde Osuna en caso de necesidad, y al mismo tiempo entendemos que elimina la opción de que los equipos de atención a urgencias que permanecen en el DCCU de Estepa, puedan "movilizarse", de ser preciso, utilizando una ambulancia convencional para la atención de urgencia en Badolatosa y el resto de las localidades de la zona básica de salud.

En definitiva que las dudas que mantenemos por la insuficiencia de información y la discrepancia respecto de la que poseíamos no permite alcanzar conclusiones válidas que pudieran sustentar nuestras Recomendaciones o Sugerencias en este ámbito.

Por otro lado ya hemos manifestado que es difícil realizar un juicio de suficiencia cuando partimos de un presupuesto limitado, por lo que todo se reduce a tratar de optimizar los recursos existentes; pero ello no nos impide considerar que la situación actual puede ser mejorada.

Por eso nos parece oportuno, teniendo en cuenta las consideraciones que hemos realizado en este punto y la insatisfacción de la población, que por la Coordinación del Servicio de Cuidados Críticos y Urgencias se revise la ordenación actual para la atención a urgencias y emergencias en la ZBS de Estepa, y específicamente en el municipio de Badolatosa, evaluando la actividad y demás indicadores que deban tenerse en cuenta, a fin de valorar la posibilidad de disponer cambios que permitan intensificar los medios de atención a urgencias en la localidad.

A la vista de todo ello, decidimos elevar a la Gerencia del Área de Gestión Sanitaria de Osuna la siguiente **Sugerencia**:

"Que se revise la ordenación actual para la atención a urgencias y emergencias en la ZBS de Estepa, y específicamente en el municipio de Badolatosa, a fin de valorar la posibilidad de disponer cambios estructurales u organizativos que permitan intensificar los medios de atención a urgencias en la localidad.

Que se evalúe el nivel de conocimiento de la población de Badolatosa sobre los medios disponibles para la atención sanitaria a urgencias en el municipio y la manera de acceder a los mismos, y en función de los resultados obtenidos, se lleve a cabo una labor divulgativa entre los vecinos sobre estos aspectos.

Que se lleven a cabo a la mayor brevedad las acciones formativas sobre el uso del desfibrilador para los vecinos de Badolatosa y se garantice la accesibilidad del dispositivo por parte de quienes están capacitados para utilizarlo fuera del horario de funcionamiento del consultorio local."

En cuanto a la respuesta recibida en relación con nuestras Sugerencias, bien podría entenderse que la segunda y tercera han sido asumidas, pues en la tónica de lo que reflejábamos en aquéllas, se nos informa que se ha implementado la información sobre la manera de demandar la asistencia sanitaria urgente, mediante cartelería, folletos y otros medios de difusión; mientras que por otro lado se refiere la disponibilidad del desfibrilador para su utilización por personal formado para ello, y el inicio de los cursos para el personal no sanitario.

Sin embargo, por lo que respecta a la primera Sugerencia, comprobamos por el relato del informe, que los medios puestos al servicio de la atención urgente en la localidad de Badolatosa, son los mismos que tuvimos en cuenta para la elaboración de nuestra resolución, puesto que tras analizarse la ordenación de la asistencia sanitaria urgente en la ZBS de Estepa, la Administración Sanitaria ha considerado que los mismos son suficientes y adecuados, de manera que al tratarse de la cuestión principal nos hemos visto obligados a considerar que en términos generales la Resolución no ha sido aceptada.

El otro aspecto apuntado en este apartado es el relativo a la mejora de la accesibilidad a los centros de salud lo tenemos en el expediente de **queja 10/3189,** promovido por la Asociación de Vecinos "*Las Albarizas*", la cual denunciaba las deficiencias del Centro de Salud de Las Albarizas de Marbella, consistentes en:

– En cuanto al edificio: presencia de barreras arquitectónicas, falta de ventilación en sala de espera, deficiente iluminación exterior y reducido espacio en sala de extracción y falta de modernización del equipamiento.
– En cuanto al personal: insuficiencia del mismo (listas de espera).

Admitida a trámite la citada denuncia, por la Consejera de Salud y por la Delegación Provincial de Salud de Málaga se hace una exhaustiva exposición de los recursos sanitarios del Distrito Sanitario.

"Según el último censo elaborado por el INE, Marbella tiene una población de 134.623 habitantes. Para atender a esta población, el municipio cuenta con 3 Centros de Salud– Las Albarizas, Leganitos y San Pedro–, y otros 2 en proyecto: San Pedro de Alcántara II y Albarizas II, este último pendiente de que el Ayuntamiento ponga a disposición de Salud la parcela necesaria.

El centro de salud de Las Albarizas atiende a una población de 45.521 personas. La media de TICS de los médicos de familia es de 1.677, por debajo de la media del Distrito y en consonancia con la cifra recomendada por sociedades científicas.

En estos 3 últimos años, las inversiones en conservación y mantenimiento del Centro de Salud, rondan el medio millón de euros, habiéndose creado además, 5 nuevas consultas. Actualmente el centro cuenta con 27 consultas, a las que hay que sumar las 4 de Salud Mental.

El Centro de Salud cuenta con una Unidad de Cuidados Críticos y Urgencias, constituida por tres equipos. Además en el centro de salud de San Pedro de Alcántara hay otra unidad que cuenta, además, con un dispositivo de UVI móvil del 061, todos coordinados por el Centro Provincial de Urgencias y Emergencias Sanitarias.

El Centro de Salud de Las Albarizas dispone de un ascensor y diversas rampas para asegurar la accesibilidad de todos los ciudadanos. No obstante, y aún existiendo escalones (...) no se pueden eliminar porque las actuales condiciones del edificio impiden la construcción allí de una rampa de acceso, razón por la cual, cuando algún usuario con capacidad de movilidad reducida necesita acudir a una de esas consultas, son los profesionales sanitarios quienes se desplazan a otra consulta de fácil acceso, habilitadas para tal caso.

Por nuestra parte, y dentro de las posibilidades que tiene el Centro, debido a los distintos niveles de construcción del edificio (se tendrían que hacer actuaciones de mucho coste y pobres resultados), se están realizando actuaciones puntuales que servirán para adecuar, mejorar y renovar su imagen."

Como en todas las quejas de esta naturaleza, sobre insuficiencias de los recursos sanitarios (estructurales, de equipamiento, personal, etc.), asignados en un determinado territorio de Andalucía, aquí ceñido al Centro de Salud Las Albarizas de Marbella, se nos plantea la doble dificultad que supone el carecer de parámetros de referencia en esta materia (más allá de los cupos de población asignada a los médicos de familia) y, por otra, que los recursos existentes siempre son susceptibles de ser mejorados en orden a una asistencia sanitaria de mayor calidad.

Por otro lado desconocemos el flujo de pacientes que traigan causa de las insuficiencias de este Centro, y que por tal circunstancia son derivados hacia el Hospital Costa del Sol u otros Centros Sanitarios de mayor nivel, o bien se corresponde con las exigencias de la naturaleza y/o gravedad de las patologías.

Es por ello que nuestra actuación en estos casos forzosamente ha de atenerse a los estándares existentes y a que por la Administración sanitaria se cumplan las previsiones y compromisos que al respecto se haya realizado, y en este sentido nos postulamos a favor de que se desarrollen y ejecuten los proyectos de los dos nuevos Centros de Salud programados para dicha localidad (Centro de Salud de Alcántara II y Albarizas II), instando en este sentido a las Administraciones implicadas.

A la vista de todo ello se formula la siguiente **Recomendación**:

– A la Delegación Provincial de Salud de Málaga

"Que se lleven a cabo las actuaciones necesarias en orden a la Construcción del nuevo Centro de Salud Alcántara II.

Que se coordine con el Ayuntamiento de Marbella en orden a la puesta a disposición de la parcela de terreno necesaria para la construcción del nuevo Centro de Salud Las Albarizas II."

– Al Ayuntamiento de Marbella

"Que con la mayor diligencia posible se ponga a disposición de la Consejería de Salud una parcela idónea para la construcción del nuevo Centro de Salud Las Albarizas II."

En este caso aún no hemos recibido la respuesta comprometida por las dos Administraciones afectadas, por lo que daremos cuenta de la finalización del expediente de queja en el Informe próximo.

2.1.3 Atención Especializada

2.1.3.1 Demoras asistenciales

Como hemos expuesto al comienzo de este capítulo del informe, a pesar de que hasta el año 2011, por Real Decreto 1039/2011, de 15 de julio, se establecen los criterios marco para garantizar un tiempo máximo de acceso a las prestaciones del SNS, las garantías a este respecto se concretaron y anticiparon en Andalucía en los Decretos 209/2001 de garantía de plazo de respuesta quirúrgica y 96/2004 de garantía de respuesta en procesos asistenciales, primera consulta de especialista y procedimientos diagnósticos. No obstante persisten en el día a día de la actividad asistencial del Sistema Sanitario Público

de Andalucía casos en que las demoras, más allá de los plazos de garantía establecidos, exceden de lo razonablemente justificable y soportable.

En no pocos casos la demora en la consulta de especialista, realización de la prueba diagnóstica o intervención quirúrgica induce al paciente a proveerse en la sanidad privada el acto médico objeto de demora, hecho que motiva la ulterior reclamación de reintegro de los gastos asumidos y la correlativa desestimación administrativa en caso de que no se acredite un supuesto de urgencia vital.

Así en el expediente de **queja 09/3512** compareció la interesada exponiendo la defectuosa atención sanitaria que recibió en el Servicio de Urgencias de un hospital y las consecuencias perjudiciales que de ello se derivaron.

Habiendo requerido la reclamante la atención médica urgente, al presentar un fuerte dolor en su pierna derecha que, valorado por el facultativo interviniente como posible flebitis, determinó en el informe de alta indicación de que tramitara la petición de cita para revisión por el Servicio de Cirugía Vascular.

Siguiendo la recomendación médica, la compareciente acudió al Servicio de Cita Previa al día siguiente, interesando la pertinente conforme al informe de alta, siéndole asignada consulta para más de un año después.

Ante la enorme espera que suponía acceder al examen de su pierna por el especialista, la interesada adoptó, el mismo día, dos actuaciones, a saber: por una parte, procedió a formalizar reclamación ante el Servicio de Atención al Usuario. Y, por otra, concertó cita con especialista privado que se materializó también el mismo día, por cuya consulta y prueba diagnóstica satisfizo el importe de cien euros.

Nueve días después de la reclamación, el hospital atendió la pretensión de la usuaria, adelantándole la cita inicial a los dos meses siguientes. Dicho adelanto le fue comunicado telefónicamente.

No obstante lo anterior, considerando la reclamante que la mala gestión del centro hospitalario había ocasionado un perjuicio económico en su patrimonio, al determinarla a efectuar un gasto para la asistencia especializada de su patología, requiriendo los servicios de facultativo privado del que obtener un diagnóstico, reclamó el reintegro de la suma satisfecha para la compensación económica derivada de la asistencia sanitaria y tratamiento prestados por medios ajenos.

Por Resolución del Director Gerente del Servicio Andaluz de Salud, se desestimó el reintegro de gastos instado por la reclamante, con fundamento en que el recurso por la interesada a medios ajenos no derivó de un supuesto de urgencia vital.

Desde nuestra perspectiva, la cuestión a dilucidar se constriñe a determinar si existió disfunción en la atención sanitaria dispensada a la interesada por dilación en el plazo de asignación de cita y las consecuencias que de ello puedan derivarse.

En cuanto a la primera cuestión, hemos de partir de la consideración de que, prestada la asistencia sanitaria a la interesada en el Servicio de Urgencias, la derivación al especialista correspondiente que efectuó el facultativo interviniente, lo fue, formalmente, para revisión por dicho especialista, siendo en este concepto en el que se asignó posteriormente la consulta, tal y como consta en el documento correspondiente, en el que se reseña "*consulta sucesiva/revisión*".

Desde este punto de vista formal (con el que discrepa la interesada, al entender que en Urgencias no se le ofreció realmente un diagnóstico, aunque ciertamente existiera el juicio clínico de "*flebitis*"), debemos descartar que, en puridad de conceptos, sea de aplicación el Decreto 96/2004, de 9 de marzo, por el que se establece la garantía de plazo de respuesta en procesos asistenciales, primeras consultas de asistencia especializada y procedimientos diagnósticos en el Sistema Sanitario Público de Andalucía. Ya que dicho Decreto, al definir en su artículo 3 las primeras consultas de asistencia especializada, excluye a las que tengan la consideración de revisiones, siendo este el concepto en el que a la reclamante se asignó la cita, al haber precedido su valoración en el Servicio de Urgencias.

Sobre esta premisa, sin embargo, basada la petición de cita por la reclamante en el informe de alta emitido por el facultativo del Servicio de Urgencias del Hospital, la asignación inicialmente realizada, datada para quince meses más tarde desde la fecha de solicitud, supone un plazo que excede de lo razonable, al margen de la prioridad con la que el profesional califique la derivación de la paciente y de la consideración de la consulta como sujeta o no a plazo normativo de garantía de respuesta. Y, en todo caso, supera de forma desorbitada los plazos medios de respuesta que reseña la Directora Gerente del Hospital en su informe, que concreta en 48 horas para los casos urgentes, en 60 días para los preferentes y en 180 días para las citas normales. Ya que, conforme a ello, la asignación de consulta sucesiva en el caso de la interesada, ni siquiera se aproximó al tiempo medio de una cita normal.

La justificación que para la importante dilación concurrente en el caso de la reclamante alegó la Directora Gerente del Hospital en su informe, reside en que la mayor o menor demora en la asignación de cita viene siempre condicionada por el carácter preferente o no de la petición, ocurriendo que, en el caso que nos ocupa, ninguna indicación de preferencia fue expresada por el facultativo que realizó la derivación. Por lo que, solo cuando fue formalizada la reclamación por la usuaria se inquirió al facultativo de Urgencias sobre dicho extremo, especificando este que el criterio de derivación había de ser "*no urgente, pero*

sí preferente". De donde la cita se adaptó a dicho carácter, adelantándose en consecuencia.

Puede concluirse, por tanto, que, efectivamente, existió una disfunción en la asignación de cita para revisión por especialista a la paciente, al pretender que aguardara quince meses para ser recibida en consulta.

Llegados a este punto se plantea cuáles hubiesen sido las alternativas y, en todo caso, si de la referida disfunción surgen consecuencias que respalden la pretensión compensatoria (económica) de la reclamante.

Para responder estas cuestiones, es importante, en primer lugar, tomar en consideración la primera opción adoptada por la interesada, cual fue la de formalizar reclamación en el Servicio de Atención al Usuario. Ejercicio que resultó eficaz para remediar la irregularidad expresada, por cuanto, como se ha expuesto, no demoró la respuesta en forma y, en este caso, diligente del Hospital, manifestada en la consulta al facultativo que realizó la indicación y la reasignación de cita conforme al tiempo medio de respuesta del centro. De hecho, apenas seis días después, la reclamante fue informada telefónicamente de su nueva fecha de consulta.

Únicamente cabe oponer dos objeciones: que la valoración del criterio de la derivación indicada por el facultativo en su informe de alta, no constase expresamente en el mismo, ya que fue esta omisión la que (al menos en teoría) impidió que le fuese asignada cita conforme a la calificación correspondiente. Y, además, que la cita señalada, en cualquier caso, no se acomodase al tiempo medio de respuesta de ninguno de los criterios expresados por el informe de la Dirección Gerencia, siendo inadmisible el plazo de quince meses ni como revisión, al haber podido implicar una auténtica denegación de asistencia, si no hubiera sido finalmente corregida por la iniciativa de la interesada al reclamar y que, mucho nos tememos, que, de otro modo, se habría mantenido inalterada. No obstante, puesto que no fue ello así finalmente, debemos atenernos a los hechos objetivamente acaecidos, sin extraer conclusiones derivadas de un contexto que no llegó a darse.

En segundo lugar, encontramos que entretanto sucedía lo anterior, la interesada acudió a especialista privado para consultar su patología y obtener un diagnóstico de la misma, entendiendo aquella que es acreedora del importe invertido en la asistencia sanitaria, puesto que la demora del sistema sanitario público se equiparó a la denegación, incumpliendo los plazos normativos de respuesta.

A pesar de todo, no encontramos base sustantiva que permita respaldar la pretensión de la interesada en este punto, fundamentalmente por dos razones:

De una parte, la premura con la que acudió al especialista privado, absolutamente justificable desde el punto de vista de la preocupación por su salud, pero sin encaje legal que sustente la pretensión, conforme a las circunstancias del supuesto. Ya que hemos de tener presente que formalizó una reclamación que obtuvo respuesta adecuada y ágil, y que hubiera sido imposible que dicha respuesta evitara a tiempo su desembolso en la asistencia privada, puesto que la usuaria efectuó la consulta el mismo día de la interposición de la reclamación.

De otra parte, la dificultad de considerar que la compensación económica sea subsumible en el supuesto de reintegro de gastos, al no quedar acreditado que la asistencia privada de que se valió la interesada obedeciese a un supuesto de urgencia vital (no acreditando este extremo al negarse a aportar el informe del especialista encargado de su asistencia en el que así lo justificase). A lo que ha de añadirse que la reclamante fue asistida en el Servicio de Urgencias y dada de alta en el mismo tras veinticuatro horas de observación; convirtiendo este dato en más improbable que la urgencia vital se hubiese producido y que no fuese atendida en el sistema sanitario público.

Por lo demás, el adelantamiento de la cita que su iniciativa provocó, corrigiéndose a su instancia la disfunción, hace dudoso que cupiese cualquier otra vía hábil para obtener el reembolso, como la de la reclamación patrimonial.

A la vista de todo ello, consideramos realizar a la Dirección Gerencia del hospital, la siguiente **Recomendación**:

"Que dicte las instrucciones de actuación necesarias para que por los facultativos del Servicio de Urgencias de ese Hospital, que efectúen indicaciones de derivación al especialista correspondiente en el informe de alta del usuario, hagan constar expresamente en el mismo el carácter urgente, preferente o normal de la petición.

Que promueva las medidas necesarias para garantizar a los usuarios la atención en consulta especializada en los tiempos medios de respuesta reseñados en su informe, conforme al carácter urgente, preferente o normal consignado por el facultativo que indique la derivación."

En su informe de respuesta el hospital ha aceptado nuestras Recomendaciones, haciendo mención del envío de una nota recordatoria a la Unidad de Gestión Clínica de Cuidados Críticos y Urgencias, sobre la obligatoriedad de hacer constar en los informes de alta de los usuarios, si precisan derivación al especialista, así como el carácter de la misma: urgente, preferente o normal. Asimismo se nos indica que están trabajando intensamente para garantizar la atención a los usuarios en los tiempos medios de respuesta según el carácter de la consulta, aunque reconocen que en algunas especialidades resulta complicado por ser el hospital centro de referencia provincial.

En el expediente de **queja 10/5607** el interesado manifestaba que llevaba 18 meses en lista de espera

para someterse a una intervención quirúrgica en un centro hospitalario. En concreto constaba inscrito en el registro de demanda quirúrgica desde el 30 de abril de 2009, para ser intervenido por el servicio de traumatología y cirugía ortopédica.

Señalaba que su situación era insostenible porque la lesión que padecía le impide trabajar, mientras que, por otro lado, tampoco le podían reconocer algún grado de invalidez porque, al estar pendiente de intervención quirúrgica, aquélla no podía entenderse definitiva.

El informe del hospital expresaba que a pesar de reconocer la tardanza de la intervención y la preocupación subsiguiente de aquél por este motivo, explican que la intervención que precisaba por su lesión del ligamento triangular del carpo no está sujeta al Decreto de garantía. En este punto aluden a la ocupación de los quirófanos con urgencias no previsibles, que obliga a demorar la actividad quirúrgica relacionada con patologías de menor gravedad que no están sujetas a garantía de acuerdo a la normativa vigente.

En último término nos indicaban que definitivamente se programó la intervención del interesado, que se llevó a cabo en fechas recientes.

Ateniéndonos a los datos reflejados es posible afirmar que han sido necesarios más de 20 meses para que se llevara a cabo la intervención que venimos considerando. Desde esta perspectiva, aún entendiendo que sea necesaria la racionalización del uso de los quirófanos y la priorización de las intervenciones urgentes junto a las recogidas en la normativa sobre garantía de plazo de respuesta quirúrgica, lo cierto es que la no inclusión en esta última de la intervención que consideramos no puede significar que la práctica de la misma pueda demorarse sine die.

Durante mucho tiempo en el que ante esta Institución se reproducían las quejas sobre lo dilatado de las listas de espera quirúrgicas para múltiples intervenciones (cataratas, escoliosis, prótesis de cadera,...) y aún sin tener estándares de referencia sobre lo que podíamos considerar plazos apropiados para las intervenciones, vinimos a posicionarnos en torno a dichas listas de espera, considerando comprensibles determinadas demoras para acceder a las prestaciones sanitarias no urgentes, en el marco de un sistema presidido por los principios de universalidad y gratuidad, aunque estimando también que las mismas no son concebibles si superan unos límites tolerables médica y personalmente, en cuyo caso se produce una verdadera desasistencia.

Ahora que contamos con los plazos de garantía como elementos de referencia de lo que puede entenderse como una demora razonable, pensamos que la permanencia en la lista de espera por un tiempo como el que lleva el interesado, más que una suspensión del derecho a la asistencia sanitaria reconocido en el artículo 43 de nuestra Constitución, que toda lista de espera entraña, constituye una auténtica trasgresión del derecho que hemos mencionado, pues la demora en estos casos lo que pone de relieve es la falta de soporte estructural apropiado para llevarlas a cabo.

A dicha fundamentación podemos añadir la previsión que se contempla en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, regulado en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en relación con la garantía, dentro del derecho a una buena administración, de que los asuntos de los ciudadanos (que también habrá que entender referidos a la vertiente asistencial), se resuelvan en un plazo razonable; e igualmente la del artículo 5 d) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, en términos similares, de acuerdo con el principio de proximidad a la ciudadanía consagrado en el artículo 3 r) del mismo texto legal.

Las consideraciones expuestas nos permiten realizar a esa Dirección Gerencia la siguiente **Recomendación**:

"Que para la superación de las situaciones de larga espera se adopten por ese hospital las medidas organizativas y asistenciales precisas, referidas fundamentalmente a la ampliación de los medios humanos y materiales para la satisfacción de la demanda, de tal manera que los ciudadanos disfruten del efectivo reconocimiento del derecho a la protección de la salud que establece el artículo 43 de la Constitución".

En su escrito de respuesta el hospital explica cómo se programan las intervenciones en función de los criterios de prioridad establecidos, y los problemas de personal que han tenido en la Unidad de Gestión Clínica de Traumatología y Cirugía Ortopédica, a pesar de lo cual manifiesta su intención de atender a la mayor brevedad los pacientes en espera quirúrgica no sujeta a plazo de garantía, estimándose por nuestra parte que se aceptan de esta manera los términos de nuestra Recomendación.

En el expediente de **queja 10/5923** el interesado nos relataba los pormenores de su proceso asistencial en un centro hospitalario. Así nos indicaba que tras mes y medio de espera, fue atendido en consulta de Digestivo el 20 de septiembre pasado, en la cual le prescribieron una colonoscopia que se llevó a un mes después.

En un primer momento le dieron un modelo para solicitar la cita de la consulta en la que habría de recoger los resultados, pero no pudieron concretarle la misma ni el momento de pedir la prueba diagnóstica, ni cuando acudió a la práctica de aquélla, siendo avisado de que la recibiría por correo, lo cual ocurrió el 15 de noviembre, fijándose definitivamente la citación aludida para el 20 de diciembre.

Se lamentaba el interesado de la "*manipulación de las citas*" pues entendía que debían haberle establecido la consulta para la recogida de los resultados

cuando la solicitó, con independencia del tiempo que hubiera sido necesario para ello, y teniendo en cuenta el preciso para la obtención de los mismos, aparte del daño irreparable de hubiera conllevado para su salud el que se hubiera descubierto una afectación grave al cabo de cinco meses desde que demandó la asistencia sanitaria inicial.

El informe del hospital niega que se haya producido anomalía que sustente la reclamación del interesado pues en su opinión las citas para la primera consulta de digestivo y la práctica de la colonoscopia se llevan a cabo dentro de los plazos establecidos en la normativa vigente (Decreto 96/2004 de 9 de marzo).

En concreto la consulta de digestivo tuvo lugar a los 47 días de su solicitud por el médico de atención primaria, y la prueba diagnóstica igualmente a los 30 días, sin conculcar los que para ambos episodios asistenciales fija la norma antes aludida (60 y 30 días respectivamente).

Por lo que se refiere a la consulta para la recogida de resultados, el informe señala que las consultas de revisión no tienen un plazo legal para su realización porque es necesario esperar a las pruebas complementarias, y están en función de la prioridad clínica del facultativo que las indica. En este sentido manifiesta el documento administrativo que si de la demora en la obtención de los resultados de las exploraciones realizadas puede originarse una lesión al paciente, los facultativos de medicina interna proceden al adelanto de las citas de revisión, y se lo comunican al usuario para disminuir la incertidumbre. En este caso sin embargo al no detectarse patología no fue necesario realizar dicho adelanto.

Pues bien, por un lado el interesado plantea su disconformidad respecto de la imposibilidad de fijación de la cita en el momento en que le dieron el modelo para pedirla, y ni siquiera cuando fue a ese centro a hacerse la prueba porque "*no tenían el libro abierto*". A la vista de las manifestaciones del interesado ("*me parece que no puede haber oculta una lista que la sacan a la luz en el momento que creen conveniente*"), nos parece que no recibió información suficiente sobre la manera de gestionar la lista y las agendas de los facultativos para consultas, la cual sin duda le habría permitido saber que el cierre de la agenda no implica desconocimiento del orden de la solicitud, que se inscribe en un registro, ni alteración del plazo.

Por lo que hace a los referidos plazos, ciertamente la primera consulta de digestivo y la colonoscopia se llevan a cabo dentro de los establecidos en el Decreto 96/2004 de 9 de marzo, por el que se establece el plazo de respuesta en procesos asistenciales, primeras consultas de asistencia especializada y procedimientos diagnósticos en el Sistema Sanitario Público de Andalucía.

También es verdad que las consultas posteriores, como la que aquí consideramos para la recogida de resultados, no están afectadas por límite temporal prefijado. Ahora bien, ello no quiere decir que las mismas puedan demorarse sine die, sino que deben producirse dentro de un tiempo que pueda entenderse razonable en el marco del proceso asistencial en cuestión.

Y es que aun cuando normalmente se les denomine consultas de revisión por contraposición a las denominadas primeras consultas de especialidad, no pensamos que todas las que no son primeras consultas puedan entenderse como tales. Las revisiones se producen después de la práctica de intervenciones quirúrgicas, o la aplicación de determinados tratamientos, o simplemente en el seguimiento de enfermedades de carácter crónico. Las consultas a las que nos estamos refiriendo para la recogida de resultados se insertan en el proceso de diagnóstico, en el que constituyen el paso definitivo para conocer la existencia de enfermedad y la alternativa terapéutica a aplicar.

Es por ello que a pesar de que dependen en su establecimiento de la obtención de los resultados y la prioridad clínica y aun siendo verdad que no están sujetas a garantía de plazo; sin embargo no se encuentran a expensas de valorar la evolución de la enfermedad, los resultados quirúrgicos, o la efectividad de un tratamiento, por lo que no han de fijarse con el tiempo necesario para apreciar estos últimos, sino que deben hacerse a la mayor brevedad posible para completar el proceso de diagnóstico. Y es que la fijación de plazos máximos para las primeras consultas y para la realización de las pruebas diagnósticas están dirigidos a la aceleración del diagnóstico, luego de nada sirven estos límites temporales si después aquél se demora en las etapas posteriores.

A lo mejor si consideramos los plazos parciales que transcurren entre los distintos requerimientos y citas, podemos pensar que no resultan excesivos (47 días entre la petición del médico de cabecera y la consulta de digestivo, 30 días entre la petición de la colonoscopia y su realización, y dos meses desde que se practica hasta que se conocen los resultados), pero sin duda si tenemos en cuenta el proceso asistencial en su conjunto, desde que el interesado acude a su médico de atención primaria hasta que conoce el resultado de la prueba practicada, podemos afirmar que el tiempo que se precisa para el mismo (cuatro meses y diecisiete días) no resulta desde luego idóneo.

Añade el hospital en este punto que la cita de recogida de resultados se adelanta cuando lo hace aconsejable el sentido de aquéllos, de manera que si del retraso en su comunicación pudiera derivarse lesión para el paciente se agiliza la cita y se comunica al mismo para despejar su incertidumbre. Con independencia de que este mecanismo corrector puede sufrir fallos, como hemos podido conocer en ocasiones en el curso ordinario de nuestra actividad, entendemos que la incertidumbre del paciente solo

se resuelve cuando los resultados de las pruebas arrojan la presencia de enfermedad y determinan la necesidad de actuar con prontitud, pero que cuando aquéllos son negativos dicha comunicación no se produce con antelación, por lo que se mantiene al paciente en el desconocimiento, y las consecuencias que del mismo se derivan, hasta la cita final.

A la vista de lo expuesto formulamos a la Dirección Gerencia del hospital la siguiente **Recomendación**:

"Que se adopten medidas para agilizar las citas de recogida de resultados a fin de que el proceso diagnóstico se desarrolle en el menor tiempo posible y que se valore la posibilidad de comunicar por anticipado los resultados, aún cuando tengan carácter negativo, en caso de que aquél se dilate por un período superior al recomendable".

Recibido el informe de respuesta del hospital se ha estimado que por el mismo se han aceptado los términos de nuestra Recomendación, al manifestarnos que el resultado de todas las exploraciones complementarias es valorado en consultas externas cuando son recibidos, con el objeto de poder adelantar la citación del paciente en los casos en los que lo requiera.

2.1.3.2 Negligencias médicas

Un supuesto de negligencia médica, en el que concurren aspectos relacionados con la humanización del trato a los enfermos y familiares así como con la dignidad de la persona en el proceso de su muerte lo tenemos en el expediente de **queja 10/2150** que se inicio a partir de la recepción del escrito formulado por la interesada para efectuar distintas denuncias relacionadas con la asistencia sanitaria y la atención proporcionada a su madre en los diversos episodios asistenciales que protagonizó en el centro hospitalario.

En concreto la interesada alude a cuatro momentos temporales, y encadena a las estancias en urgencias o a los ingresos hospitalarios subsiguientes a las mismas, en los que atribuye irregularidades diversas.

Así la paciente acudió al servicio de urgencias a mediados de julio de 2008 aquejada de confusión mental, pérdida de memoria y debilidad muscular, siendo dada de alta con diagnóstico de hiponatrenia e indicación de tomar líquidos salinos.

Volvió a dicho servicio del día 30 del mismo mes, tras un empeoramiento progresivo de su estado, y permaneció ingresada durante quince días, durante los cuales señala la interesada que llegó a vivir momentos muy críticos, que le dejaron secuelas físicas y cognitivas. En esta ocasión el diagnóstico fue de hiponatrenia severa y se menciona la estancia de la paciente sin monitorizar en el área de observación de urgencias y el trato descortés y deshumanizado de un facultativo, aparte de la negativa a la identificación solicitada por parte de otro.

A principios de noviembre la interesada se personó de nuevo con su madre en el servicio de urgencias aquejada en este caso de insuficiencia respiratoria, que determinó otra vez el pase de la paciente al área de observación en la que permaneció atada a la cama durante toda una noche, después de que la facultativo responsable se hubiera negado al acompañamiento de los familiares para tranquilizar a la paciente.

Por último a finales de abril de 2009 la paciente regresa al servicio de urgencias padeciendo disnea y precisando por ello oxigenoterapia, aunque consciente. Al cabo de un tiempo ingresa en observación donde vuelve a permanecer sin monitorización y sin tratamiento, para terminar falleciendo al día siguiente, sin ningún intento, en opinión de la interesada, de luchar por su vida ni de reanimación.

Esta última estima por un lado que se ha producido una atención sanitaria negligente que no ha tratado de determinar las causas de la hiponatrenia, y que no han realizado ningún esfuerzo por la supervivencia de la paciente, condenándola a morir desde el principio teniendo en cuenta la edad de la misma. Por otro lado señala múltiples aspectos que se insertan en el ámbito de la humanización de la asistencia, tales como la falta de información adecuada, la insensibilidad de los profesionales, la imposibilidad de acompañamiento de su familiar en sus últimos momentos, y la indignidad en la manera en que se produjo la muerte.

Por parte de esta Institución se admitió la queja a trámite y se han solicitado sendos informes que fueron debidamente cumplimentados por el hospital. En el primero se detallan las actuaciones practicadas con relación a la paciente en las distintas comparecencias de la misma. Se alude a los antecedentes de aquélla, donde destacan los relativos a intervenciones quirúrgicas por meningioma parietal izquierdo y basilioma frontal recidivante, aparte de hipoacusia, hipertensión arterial y mareos frecuentes, y se relacionan las pruebas practicadas en cada caso, los períodos de ingreso hospitalario, y los tratamientos instaurados. Así tras los diagnósticos de hiponatrenia de las dos primeras visitas en julio de 2008, siguieron los de insuficiencia respiratoria global, valvulopatía mitral e hipertensión pulmonar severas al alta hospitalaria de noviembre. El 31 de marzo de 2009 se constató insuficiencia cardiaca congestiva e hipertensión pulmonar produciéndose el fallecimiento en el área de observación.

El centro defiende la profesionalidad de sus trabajadores, de los que destaca su experiencia y trato personal con pacientes y familiares, y niega que la edad de la paciente haya sido una circunstancia que haya determinado la atención dispensada a la misma.

Por otro lado alude a las especiales características del área de urgencias hospitalarias, por la continuidad y presión asistenciales, y la necesidad de salva-

guarda de los derechos de los pacientes, que limitan las posibilidades de acompañamiento, aunque estiman que hay que ser sensibles con determinadas situaciones como es el final de la vida.

El segundo informe viene a aclarar determinados aspectos entre los que se refieren la necesaria identificación de los profesionales sanitarios, las directrices previstas para la contención mecánica de los pacientes y las pautas organizativas de las distintas áreas del servicio de urgencias hospitalario.

Pues bien, a la vista de la información recabada de ambas partes pensamos que escaso debe ser el pronunciamiento relativo a la atención sanitaria desde la perspectiva estrictamente técnica que entronca con la denuncia de negligencia. Desconocemos los antecedentes de la paciente, más que por lo que refiere el primer informe hospitalario, en el que se relacionan dos procesos que al parecer no han tenido incidencia alguna en el fallecimiento. Tampoco sabemos su evolución y la atención a sus patologías al margen de las comparecencias en ese centro. Lo único que se vislumbra los últimos meses es un cuadro de insuficiencia respiratoria (se evidencia en el ingreso de noviembre de 2008 y en el último de marzo de 2009 se alude a la presencia de su disnea habitual) que culmina en el fallecimiento.

Son otras las cuestiones que se ponen de manifiesto en esta queja sobre las que nos gustaría llamar la atención, las cuales se insertan en el ámbito de lo que hemos denominado *"humanización de la asistencia*", cuya instauración venimos demandando desde hace tiempo en todos los centros asistenciales, fundamentalmente en los hospitalarios, y con más intensidad si cabe en el área de urgencias, pues entendemos que en este caso la experiencia de la paciente en dicha área no revela una atención particularizada de sus circunstancias individuales que es lo que en el marco de aquélla propugnamos en esta Institución.

En el supuesto que la interesada ha sometido a nuestra consideración sin embargo entendemos que se ha producido una carencia significativa de información, un déficit de acompañamiento de la paciente por parte de sus familiares, que llegó a alcanzar el momento de su muerte, una falta de respeto de sus últimas disposiciones en este sentido, o en su caso de las establecidas por sus familiares, así como incumplimiento de los presupuestos establecidos en la Ley 2/2010, de 8 de abril, de Derechos y Garantías de la Dignidad de la Persona en el Proceso de la Muerte.

Y es que del relato de la interesada se desprende en primer lugar que los familiares desconocían la inminencia del desenlace fatal, y que esperaban actuaciones encaminadas a solventar el estado crítico que aquella presentaba. Para los profesionales al parecer dicho desenlace podía ser esperado, de ahí las manifestaciones en orden a la innecesariedad de algunos tratamientos o la recomendación a los familiares para que le proporcionaran cercanía a la paciente en los escasos períodos de visita en el área de observación.

Ahora bien en este estado de cosas, y la vista de la falta de ajuste entre las aspiraciones de los familiares y la actitud de los profesionales, se echa de menos que por el facultativo responsable se hubiera informado adecuadamente a los primeros del pronóstico de vida de la paciente. Por nuestra parte entendemos que el derecho del paciente y sus familiares o allegados a obtener información completa y continuada sobre el proceso, se dificulta sobremanera en los servicios de urgencias hospitalarios por las condiciones de saturación en las que habitualmente se proporciona la asistencia en los mismos. Pero ello no impide que deba hacerse un esfuerzo importante para paliar la ansiedad y la tensión de quienes se ven en la necesidad de acudir a estos dispositivos y de quienes les acompañan, sobre todo en los procesos como el que consideramos, en los que el deterioro del estado de salud de la paciente lleva a su fallecimiento.

Pero es que además, de haber existido dicha información, se hubiera permitido a la familia decidir sobre las opciones que resultaran planteables, para el caso de que la paciente no hubiera dejado registrada su declaración de voluntad vital anticipada. La consulta del registro de dichas voluntades debía haberse constituido en el primer paso a la vista de la discrepancia que con anterioridad poníamos de manifiesto, pues la interesada instaba a la adopción de actuaciones terapéuticas que los profesionales no estimaban relevantes, pues su actuación se resumía al decir de la interesada en que "*a esa edad había que dejar morir a las personas*". Ahora bien en caso de no constar la manifestación de dicha voluntad en el registro, debió imperar el criterio de los familiares, si tras recibir la información sobre el estado de la paciente y las actuaciones paliativas que pudieran resultar oportunas, hubieran decidido agotar los tratamientos o técnicas posibles hasta el final.

En todo caso nos parece importante dejar claro que la decisión en torno a las actuaciones asistenciales a proporcionar al final de la vida, corresponde siempre al paciente, cuando la ha expresado formalmente en los términos que se regulan en la legislación vigente, y en el supuesto de no contar con la misma, debe corresponder a los familiares tras recibir la información oportuna, por lo que no debería imponerse ninguna opción terapéutica por los profesionales.

Ciertamente la Ley a la que más arriba hacíamos referencia prevé la limitación del esfuerzo terapéutico cuando la situación clínica del paciente lo aconseje, circunstancia que debe quedar reseñada en su historial clínico, pero en todo caso establece la obligación de garantizar un adecuado cuidado y confort.

Con ello no queremos decir que la paciente no recibiera atención sanitaria en su último trance,

pero tampoco parece que llegara a instaurarse un tratamiento paliativo.

En este sentido la Ley 2/2010, de 8 de abril, de Derechos y Garantías de la Dignidad de la persona en el proceso de la muerte, reconoce el derecho de los pacientes al tratamiento del dolor, incluida la sedación, y a recibir cuidados paliativos integrales en situación terminal o de agonía.

Con respecto al momento del fallecimiento la interesada relata que al observar que la respiración de la paciente era rara y que la tensión había caído a 7-4, se lo advirtieron a la enfermera, la cual desenchufó el goteo. Al poco tiempo refiere la interesada que el monitor empezó a pitar y que su madre empezó a convulsionar, saltando en la cama, sin que se atendieran sus ruegos para que acudiera un médico, el cual cuando al final apareció determinó que su madre había fallecido. Tampoco se atendieron sus peticiones para que se intentara su reanimación.

Aunque con los datos con que contamos no parece que existiera un sufrimiento constatable de la paciente en las horas previas a su fallecimiento (la interesada alude a la incomodidad de la postura, tendida totalmente en la camilla y a la realización de gestos de dolor cuando intentó acomodarse en la misma), el relato del momento final se traduce en un episodio agónico que quizás podría haberse evitado con la medicación oportuna.

También quisiéramos insistir en las previsiones que la Ley antes citada contiene en cuanto al derecho de los pacientes al acompañamiento, pues se garantiza el acompañamiento familiar a las personas en proceso de muerte, sin que la enunciada compatibilización con las medidas necesarias para ofrecer una atención de calidad a los pacientes (artículo 23 de la Ley 2/2010, de 8 de abril), pueda esgrimirse como justificación de la ausencia de los familiares en este caso.

La interesada refiere que durante la noche del 1 de abril se fueron "*colando*" de vez en cuando durante un minuto en el área de observación para ver cómo estaba su madre, por lo que realmente no pudieron acompañarla asiduamente en sus últimas horas, y efectivamente llegaron a presenciar el momento del fallecimiento por pura casualidad.

El artículo 26 de la ley que venimos comentando diseña un mecanismo para facilitar el acompañamiento de los pacientes en situación terminal por parte de sus familiares, cuando aquellos deban ser atendidos en régimen de hospitalización, y no es otro que proporcionarles una habitación individual.

Desconocemos si la paciente debió ser objeto de ingreso hospitalario o no, pero lo cierto es que las garantías previstas en la ley no deberían ser menoscabadas por el mero hecho de que permaneciera en el área de observación de urgencias. No es la primera vez que nos preguntarnos dónde deberían quedar emplazados en el área de urgencias los pacientes en estado preagónico, y qué procedimientos tendrían que instrumentarse para garantizar una muerte digna en este ámbito.

Y es que la Ley 2/2010, de 8 de abril, de Derechos y Garantías de la Dignidad de la Persona en el Proceso de la Muerte, tras afirmar en su Exposición de Motivos que «el imperativo de una vida digna alcanza también a la muerte», de manera que «una vida digna requiere una muerte digna», consigna como finalidad de la misma en su artículo 2 la de «proteger la dignidad de la persona en el proceso de su muerte», y para alcanzar dicho objetivo fija todo un conjunto de garantías a proporcionar por las instituciones sanitarias (el acompañamiento de los pacientes, el apoyo a las familias y personas cuidadoras, el asesoramiento en cuidados paliativos y la estancia en habitación individual para personas en situación terminal) que también deben ser satisfechas en el ámbito de los servicios de urgencia hospitalarios, por lo que los centros habrán de adoptar las medidas oportunas para ello.

Con independencia de la motivación concreta que en cada caso exista, nos parece que la situación de partida de los pacientes de avanzada edad, sobre todo cuando se encuentran ya en situación terminal, revela un singular desvalimiento que haría aconsejable una recepción y un acompañamiento singularizado de los mismos por el proceso asistencial en urgencias, el cual se ha concretado en algunos centros hospitalarios mediante el diseño de un circuito específico, en el cual se potencie el aspecto de cuidados, y entre otras cosas incluya la asignación de enfermera preferente, la coordinación de la atención integral durante la estancia del paciente en el servicio de urgencias, la garantía de su seguridad, un plan de acompañamiento, la atención en fase terminal, la información al paciente y cuidador, la comunicación con el equipo de cuidados paliativos, la disminución de las estancias hospitalarias evitables, y en definitiva la mejora de la satisfacción de los usuarios y sus familiares.

A la vista de todo ello, se formuló la Dirección Gerencia del Hospital la siguiente **Recomendación**:

"Que se revisen los procedimientos existentes o en su caso se establezcan protocolos concretos para la atención en urgencias de los pacientes de avanzada edad y/o en estado terminal, que contemplen los criterios para una adecuada clasificación en el triaje, la agilización de las pruebas diagnósticas, el mantenimiento de condiciones apropiadas de confort, el suministro continuado de información y la garantía del acompañamiento por sus familiares, valorando la posibilidad de establecer un circuito específico para los mismos.

Que se analicen y se adopten los medios para el cumplimento en el ámbito del servicio de urgencias de

las garantías reconocidas a los pacientes en el proceso de la muerte, incorporando los que se hagan precisos para satisfacer el respecto de su dignidad.

Que se de traslado a esta Institución de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las Recomendaciones anteriores."

Recientemente hemos recibido el informe de respuesta a nuestra Resolución, que se pronuncia aceptando los términos de la misma, al tiempo que nos ilustra sobre la existencia de una Resolución del Servicio Andaluz de Salud, que con carácter previo a la Ley que hemos comentado en la Resolución, establece la garantía para la opción de acompañamiento de pacientes especialmente vulnerables con necesidad de atención sanitaria en centros hospitalarios.

2.1.4 DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD DE LOS ENFERMOS MENTALES

El vigente II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía (2008-2012) (PISMA) y los procesos asistenciales integrados relativos a las enfermedades que conforman esta patología (trastorno mental grave, autismo, etc.) constituyen nuestro referente a la hora de fiscalizar la actuación asistencial llevada en cada caso concreto en relación a los recursos de Salud Mental.

El otro referente nos viene de la mano de la Ley de Dependencia, en la medida que a los enfermos mentales se les reconozca algún grado de dependencia (gran dependiente, dependencia severa o moderada), adquieren la condición de beneficiarios de alguna de las prestaciones económicas o servicios (plaza residencial ordinaria o en FAISEM, ayuda a domicilio, etc.).

En el expediente de **queja 10/1793**, cuyo trasfondo se revela como un supuesto de humanización de la asistencia, la interesada denunciaba la negligente y desconsiderada actuación profesional de la psiquiátrica de urgencias en un hospital sevillano ocurrida en septiembre del año 2009.

La reclamante en la presente queja compareció ante esta Institución, mediante escrito en el que exponía que a comienzos de dicho mes, presentando un cuadro ansioso-depresivo derivado de haber abandonado voluntariamente el tratamiento farmacológico que tiene prescrito para la depresión recurrente que padece y llevando casi diez días sin dormir ni comer apenas y en estado lamentable, recurrió a la ayuda del Servicio de Urgencias del hospital, en el que se encomendó su atención a la psiquiatra de guardia, que la recibió acompañada de un médico residente.

La interesada denunció que a pesar del lamentable estado en que se encontraba, provocaron una actuación de la psiquiatra que calificó de "*verbalmente agresiva*", recibiendo por toda terapia un trato personalmente incorrecto y falto de profesionalidad y finalidad terapéutica. Como ejemplo del cual, expresa que la facultativa le aconsejó la conveniencia de acudir al psiquiatra privado que la trataba, como mejor conocedor de su problema, en lugar de al Hospital; que afirmó no poder consultar la historia médica de la paciente, ingresada en el Servicio de Salud Mental del Hospital dos años antes, porque "*cualquiera sabe dónde está*"; que reprochó a la paciente su anormal comportamiento y trato (infantil); y finalmente, ante la reacción adversa de la reclamante, le dio la alternativa de denunciarla si no estaba conforme.

Abandonado por ello el hospital por la usuaria, su marido la condujo al Servicio de Urgencias de otro hospital de la capital, en el que, alega la interesada, que la psiquiatra la atendió con corrección profesional y personal, emitiendo informe en el que reseñó el juicio clínico de "*episodio depresivo y probable caracteropatía cluster B*", con fundamento en preciar "*ánimo decaído, hiporexia, ideas pasivas de muerte y clinofilia*"; prescribiendo tratamiento farmacológico e indicando consulta con el psiquiatra habitual.

La reclamante interpuso reclamación, expresando no haber recibido una respuesta a la misma que respondiera al fondo de sus alegaciones.

Admitida a trámite la queja planteada y requerido el preceptivo informe al Director Gerente del hospital, se nos dio traslado del expedido por el Director de la Unidad de Gestión Clínica de Salud Mental, que, en sus propios términos, basándose en las manifestaciones de la psiquiatra interviniente, concluyó que "*el diagnóstico, tratamiento y recomendaciones realizados en la consulta fueron correctos y acordes con la práctica clínica habitual*".

En desarrollo de la antedicha conclusión, explicó el informe que el cuadro de la paciente "*demandaba una actitud complementaria de la psiquiatra de guardia que esta no consideró adecuado adoptar*", decidiendo, en su lugar, confrontarla con el fin de evitar el refuerzo positivo de su sintomatología conductual, a cuyo objeto, el tono y contenido de los comentarios de la facultativa (no coincidentes literalmente con los que refiere la reclamante, pero sí más o menos próximos a los relatados en la queja), fueron los que la primera entendió más apropiados, con objeto de promover el cambio de actitud de la paciente. Siendo estas actuaciones frustrantes e insatisfactorias para la usuaria, al no coincidir con sus expectativas.

Dado traslado del anterior informe a la interesada, evacuó esta alegaciones en las que se preguntaba cuál es la actitud complementaria que para el estado de la enferma se dice que decidió no abordar la psiquiatra, optando en su lugar por la confrontación; si para la referida confrontación es preciso el insulto como terapia reactiva; y si forma parte de esta última la negativa a consultar la historia clínica y retar a la usuaria a denunciarla. Destacando la diferencia de trato y resultado en el segundo Hospital y preguntándose cómo es posible tan dispar diferencia si los protocolos y los medios son los mismos en ambos

Hospitales públicos y cómo puede un psiquiatra, "*que debe tratar con personas que no están en posesión de toda la lucidez necesaria*", carecer de la responsabilidad suficiente para valorar la gravedad que su inadecuada intervención pudiera acarrear para un paciente en estado mental precario.

Simultáneamente, por esta Institución se requirió la emisión de informe ampliatorio, en el que, a la vista de que la técnica de confrontación aducida por el anterior, se erigía en el fundamento que justificaba la corrección en la actuación de la facultativa, –aun cuando en el caso de la paciente se revelara absolutamente ineficaz para alcanzar el fin pretendido por la especialista–, y, asimismo, tomando en consideración que, persistiendo la necesidad asistencial, la interesada acudió a continuación a otro Hospital público de la ciudad, donde, en su opinión, fue satisfactoriamente atendida en el plano psiquiátrico, mediante la aplicación de terapia útil a la patología que presentaba, inquiríamos conocer si en la Unidad de Salud Mental del primer Hospital existen instrucciones de actuación que hayan de observar los especialistas que prestan servicios en la misma, los criterios técnico–facultativos que se emplean en dicha Unidad para el abordaje de pacientes en situación de urgencia psiquiátrica que acuden espontáneamente al mismo, así como en qué consiste exactamente la técnica referida de "*confrontar a la paciente*"... "*con el fin de evitar un refuerzo positivo de la sintomatología conductual que presentaba*", y la valoración de su eficacia.

En respuesta correlativa, el informe aclaratorio expresó que la confrontación consiste en no recompensar la conducta de la paciente mediante un trato cálido o afectuoso que la refuerce; que existen criterios de actuación genéricos en urgencias de salud mental que cada profesional ha de adaptar a las circunstancias clínicas de cada caso concreto y, por último, que tanto el diagnóstico como las recomendaciones terapéuticas del Hospital Macarena y del Virgen del Rocío, son coincidentes y no difieren en nada fundamental.

Vistas y examinadas las alegaciones de la interesada, así como el contenido de los informes obrantes en la queja, esta Defensoría ha llegado a las siguientes conclusiones:

Nada cabe objetar desde un punto de vista técnico que la profesional optara por esta confrontación, en lugar de por el abordaje complementario que cita, si bien, en este caso fundamentalmente, porque no aparece determinado ni concretado en el informe cuál es la actuación, contenido o pauta, que la psiquiatra decidió descartar.

Sí podemos, no obstante, convenir que la técnica utilizada reveló su ineficacia práctica en el caso concreto, a la vista de su resultado, generando un malestar en la paciente, toda vez que la pretensión perseguida con la confrontación de promover el cambio de actitud de la paciente, no obtuvo éxito, –posiblemente más por sus formas que por su fondo o intención–, al hacer sentir a la usuaria una hostilidad que no esperaba encontrar en la facultativa a cuya ayuda recurría.

Por otro lado, la confrontación terapéutica, no es incompatible con una firmeza que no falte a la corrección y al respeto, a que estatutariamente viene obligado el profesional sanitario. Y en este punto, hemos de coincidir además con la reclamante, en cuanto a las consecuencias que de la inadecuada atención urgente dispensada a un enfermo mental pueden derivarse; a lo que añadimos la diferente posición en que médico y paciente se relacionan en consulta y la superior responsabilidad que corresponde asumir al primero cuando se trata de enfermos mentales.

El II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía vigente para el período 2008-2012, determina que la atención urgente a los problemas de salud mental se canaliza de manera similar al resto de las urgencias, para dar así una respuesta eficaz, coordinada y de la manera más normalizada.

Esta asimilación implica, como previene el Plan Funcional de Urgencias, que una respuesta que se acomode a las características citadas (eficaz, coordinada y normalizada), no solo con carácter general, sino particularmente en el caso que nos ocupa, –en que la usuaria se mostraba inabordable por su posición de nula colaboración (en las palabras del primer informe obrante en el expediente)–, requería que, previamente a la determinación de la técnica terapéutica de abordaje, se hubiesen consultado por la especialista los antecedentes obrantes en la documentación clínica a su disposición y, dentro de la misma, como documento básico, la historia clínica de la usuaria. Sin que ello ocurriera, a pesar del interés de la paciente. No en vano, la historia clínica es el instrumento fundamentalmente destinado a garantizar una asistencia adecuada del paciente, a cuyo efecto el acceso a su consulta se pone a disposición del profesional que le asista.

La inseguridad que transmitió la psiquiatra a la paciente cuando rechazó consultar sus antecedentes de ingreso en el Servicio de Salud Mental del Hospital, bajo un argumento no vinculado a ser o no necesario conocerla, sino a la dificultad de encontrarla materialmente, unida a los controvertidos modos empleados en el abordaje de confrontación de quien no se encuentra lúcida y en plenitud de facultades mentales, sino abatida, agotada y apática, determinaron que la petición de asistencia sanitaria urgente fuera fallida e infructuosa. Ya que no debe olvidarse que una paciente afectada por un trastorno de índole mental de varios días de evolución, aunque tenga una percepción más o menos alterada de las influencias del entorno, incrementada por su debilidad, no es alguien carente de entendimiento ni por ello incapaz de captar el sentido del trato que se le dedica.

Precisamente este último, percibido por la usuaria como un ataque frontal, verbalmente agresivo, al considerar que excedía de los límites normales de la cortesía y corrección, se tradujo en la imposibilidad facultativa de dar respuesta a su estado y, en la percepción subjetiva de la usuaria (que es la determinante en el caso de un enfermo mental), de empeoramiento de su ánimo. Siendo evidente con ello que la psiquiatra, con su táctica de no facilitar a la paciente *"la obtención de un premio por una conducta disfuncional e inadecuada*", pretendió corregir la referida conducta (involuntaria por patológica) mediante reproches verbales hostiles referidos a la misma. Siendo objeto de crítica en la presente, no la técnica facultativa empleada a su criterio y juicio profesional, ni la esterilidad de su resultado, sino que esta última se debiese a la incorrección en las formas empleadas.

En cualquier caso, es revelador que la paciente tuviera que optar por interesar asistencia sanitaria en otro hospital, ya que ello denota que la necesidad de atención urgente persistía y así se demandó, recibiéndola efectivamente con el juicio clínico y prescripción que ya fueron referidos.

El vigente Plan Integral de Salud Mental de Andalucía, reconoce que es una prioridad para el Sistema Sanitario Público de nuestra Comunidad Autónoma, la atención a las personas con trastornos mentales, tanto por sus elevadas cifras de incidencia y prevalencia, como por el sufrimiento personal y el impacto familiar y social que provocan, junto a la complejidad y coste de los procesos de tratamiento y rehabilitación. Y dicha prioridad requiere que la atención a enfermos mentales no solo se preste en sí, sino que tenga calidad asistencial, considerándose asistencia de calidad aquella que se proporciona con el menor riesgo para pacientes y familiares, con la mayor eficiencia y con la mayor satisfacción para usuarios y el personal sanitario; entendiéndose que no puede haber calidad asistencial en su más amplio sentido, si la asistencia no es eficiente.

En el caso de la reclamante, no podemos decir que la atención dispensada fuera satisfactoria, pero tampoco que fuera eficiente, si ponemos en relación el resultado obtenido con los recursos utilizados, ya que estos últimos, aunque ineficaces, no produjeron ningún resultado clínico positivo. De hecho, los recursos del sistema sanitario tuvieron que duplicarse (consulta en dos hospitales), para que el usuario obtuviera una respuesta que, como mínimo imprescindible, determinara un diagnóstico y una prescripción.

A la vista de todo ello, se formuló a la Dirección Gerencia del hospital la siguiente **Recomendación**:

"Que se den las instrucciones oportunas para que los psiquiatras de la Unidad de Gestión Clínica de Salud Mental, previamente a la atención urgente que presten, consulten la historia clínica del paciente y/o la documentación clínica que se ponga a su disposición.

Que se den instrucciones precisas a los psiquiatras de la Unidad de Gestión Clínica de Salud Mental, para que en las demandas de atención de urgencias psiquiátricas, cumplan los criterios de actuación de evaluación del paciente, estabilización de su situación y/o síntomas clínicos, orientación terapéutica y continuidad a la asistencia."

Por su parte el hospital se ha dirigido a esta Institución acatando los términos de nuestra Resolución, manifestando la intención de reiterar el contenido de las Recomendaciones emitidas a los responsables, para que lo hagan efectivo al conjunto de profesionales de la Unidad de Gestión Clínica.

Un caso particular de salud mental infanto–juvenil y desigualdad en el acceso a las prestaciones sanitarias lo tenemos en el expediente de **queja 11/187,** en la que el interesado nos exponía que su hijo, afectado de un trastorno del espectro autista, viene siendo objeto de seguimiento por la unidad de salud mental infanto-juvenil del centro hospitalario de referencia.

Manifiesta que por causa de su patología recibe tratamiento en un centro privado al que acuden igualmente otros niños con similar trastorno y edad, que también son pacientes del mismo hospital.

Ahora bien sostiene que cinco de esos niños reciben una importante aportación económica mensual como financiación pública del SAS para seguir esta terapia, mientras que su hijo no percibe esta prestación a pesar de que se dan en el mismo idénticas condiciones (edad, diagnóstico y procedencia) que las que concurren en los que sí la obtienen, de forma que se ve obligado a abonar íntegramente el coste de las sesiones.

Entiende que esta situación revela una falta de equidad que persiste a pesar de haber contactado con los responsables del centro, así como los del SAS y la Consejería de Salud, evidenciándose un perjuicio que se extiende a otras familias andaluzas con hijos que padecen este tipo de problemas, y que podrían beneficiarse de acceder a este tipo de servicios.

El informe administrativo indicaba que el hijo del interesado inició tratamiento en la USMI del hospital en 2003, pero que abandonó el seguimiento en 2004, volviendo en 2007, cuando manifestó la familia que el menor estaba recibiendo tratamiento fuera del ámbito del SAS, para continuar a partir de entonces en lo que se refiere al tratamiento farmacológico y seguimiento complementarios al resto de intervenciones que se estaban proporcionando al paciente, puntualizando que en el último año solo han acudido a la revisión en la USMI en una sola ocasión.

En segundo lugar se alude a la falta de pertenencia del paciente al área de referencia del centro hospitalario, aduciendo que le correspondería acudir a otro centro hospitalario, ante el cual habría de efectuar el planteamiento que le ocupa, pues tampoco les consta que hayan ejercitado la libre elección de hos-

pital, a pesar de lo cual ese centro ha mostrado su disponibilidad para atender este caso, al igual que otros que se encuentran en las mismas condiciones.

Por otro lado se expresa que los casos que fueron derivados a centros privados se deben a la apreciación de circunstancias absolutamente excepcionales por parte del anterior responsable de la USMI, traducidas en problemas de extrema gravedad e inabordabilidad, que aconsejaban su tratamiento en recursos ajenos al SAS, aunque también se alude al desconocimiento de los criterios concretos que se siguieron para la valoración de dichos casos, respecto a los que además no existe previsión temporal en cuanto a las ayudas, que se ven condicionadas a la evolución de los menores.

En último término, y por lo que hace a la oferta terapéutica que se propone a la familia, se plantea desde el análisis de las necesidades del paciente, acorde a la cartera de servicios. En este sentido se explica cómo a partir de los 6 años se mantiene el seguimiento de los casos que no se han normalizado, dando continuidad a las actividades terapéuticas contempladas en el Plan Individual de Atención Temprana (PIAT), habiéndose ofertado la evaluación del paciente para la adaptación de las intervenciones a las recomendaciones del Proceso Asistencial Integrado de Atención Temprana (PAI TEA), sin que se haya podido llevar a cabo la misma por haberse aplazado las citas unilateralmente.

Una vez sentados los antecedentes con la información recogida en el expediente, cabe reseñar la justificación que la Administración Sanitaria lleva a cabo de la financiación pública del tratamiento privado de los pacientes que se están beneficiando de la misma, sobre la base de tres argumentaciones concretas, a saber:

– Que la derivación al centro privado se ha producido con carácter excepcional mediante el mismo procedimiento que se utiliza en otros casos para dispensar prestaciones que no están recogidas en la cartera de servicios.
– Que el paciente ha relegado voluntariamente el ámbito sanitario público, que solo interviene a su demanda, y como complemento de las otras actuaciones que le están proporcionando en la órbita privada.
– Que la oferta terapéutica al hijo del interesado, que pasa por la valoración conforme a lo establecido en el PAI TEA, se ha obstaculizado por el aplazamiento de las citas por parte de la familia.

Pues bien por lo que hace a la prestación demandada por el interesado, el hospital señala que no forma parte de la cartera de servicios del SAS, aunque reconoce que sí había formado parte de la misma hasta ese año.

La cartera de servicios comunes del SAS; establecida por R.D. 1030/2006, de 15 de septiembre, dentro de la prevista para atención especializada en el apartado dedicado a la atención de la salud mental, incluye el diagnóstico y tratamiento de los trastornos psicopatológicos de la infancia/adolescencia, incluida la atención a los niños con autismo, comprendiendo el tratamiento ambulatorio, las intervenciones psicoterapéuticas en hospital de día, la hospitalización cuando se precise, y el refuerzo de las conductas saludables.

Como ocurre con la mayoría de las prestaciones que se recogen en la misma, se contemplan desde una perspectiva genérica, de manera que su concreción, por lo que a nosotros nos interesa, se lleva a cabo en el proceso asistencial integrado de TEA al cual ya hemos hecho referencia.

Según informa el hospital, y tal y como hemos comprobado de la lectura de dicho proceso, se contempla la posibilidad de dispensar intervenciones psicológicas a nivel individual y familiar o grupal, entre las que se incluyen las terapias conductuales ajustadas a las premisas generales de calidad y basadas sobre ámbitos y áreas de intervención, entre las que se incluyen la comunicación, la socialización y la simbolización.

De esta forma la terapia ABA que recibe el hijo del interesado, en cuanto método conductista que hace hincapié en la utilización del lenguaje y la comprensión, y el desarrollo de habilidades sociales de interacción, no resulta en absoluto extraña a los postulados referidos del proceso asistencial integrado que estamos considerando. Por ello aunque podamos entender que el Sistema Sanitario Público no cuente con medios para ofrecerla con la individualidad e intensidad que se precisan, estimamos que ello no debería ser un obstáculo para que se debatiera sobre las posibilidades de su incorporación, a tenor de la opinión mantenida por muchos expertos que la consideran como el abordaje terapéutico más eficaz para los niños con autismo.

En todo caso, partiendo de su exclusión de la cartera de servicios se ha considerado conveniente por parte de ese centro hospitalario dispensarla y mantenerla respecto a algunos pacientes, mientras que se le niega al hijo del interesado.

Ciertamente en casos muy excepcionales hemos asistido a la posibilidad de que el SAS autorice la derivación de pacientes para tratamiento a centros sanitarios privados, pero en estos supuestos concurren circunstancias absolutamente extraordinarias, no en vano se trata a veces de propiciar el acceso a prestaciones que no figuran en al cartera de servicios del sistema público.

Por nuestra parte hemos interrogado al hospital al objeto de conocer las circunstancias que han determinado la derivación, así como explicación de las diferencias existentes entre los supuestos autorizados, y el del paciente que nos ocupa, al objeto de valorar la justificación esgrimida. Sin embargo el centro hospitalario no ha proporcionado ningún dato

sobre este particular, alegando exclusivamente que la decisión fue tomada por un responsable de la USMI que ya no trabaja para el centro, por lo que los criterios que se tuvieron en cuenta se ignoran.

El procedimiento exigido para la derivación no se agota en la decisión del facultativo, pues con toda seguridad exige la autorización de instancias superiores. En los casos en los que se derivan pacientes a centros integrantes del Sistema Sanitario Público fuera de nuestra Comunidad Autónoma, a la recomendación facultativa es preciso sumar la autorización de la unidad correspondiente de los Servicios Centrales del SAS, por lo que no resultaría extraño un trámite similar en este caso. De todas maneras, y aun cuando solo fuera necesaria la autorización de la Dirección Gerencia del centro, parece claro que existen otras instancias intervinientes junto al facultativo responsable de los pacientes, que habría de posicionarse respecto de las circunstancias concurrentes.

De la misma forma se supone que los pacientes que han sido derivados al centro privado también son objeto de seguimiento de la USMI del hospital, por lo que algún profesional debería estar al tanto de los casos y conocerlos en profundidad, aparte de que en dicha unidad deben constar los historiales clínicos de los mismos en los que sin duda han debido recogerse datos suficientes para responder a nuestro requerimientos de información.

Y es que la decisión que nos ocupa debe venir avalada por los diagnósticos de los pacientes y las circunstancias clínicas de los mismos, de manera que no puede resultar difícil concluir las causas de la derivación, y los elementos que diferencian a los beneficiados por la misma respecto del paciente que ahora reclama. Sobre todo si tenemos en cuenta que la decisión no es algo pasado que se agotó en el tiempo, que hace innecesario que ese centro se pronuncie al respecto; sino que en la medida que se mantiene e incluso se prevé que perdure en función de "*la evolución de los menores*", los responsables sanitarios actuales están participando de la misma, y por tanto compartiendo los criterios en los que se fundamentó, respecto de los cuales no pueden alegar ignorancia.

Y es que en este punto la Administración ha emitido informaciones contradictorias, pues si bien en las respuestas a las reclamaciones del interesado expuso que la prestación en cuestión había sido retirada el año pasado, y señaló que se estaba evaluando a los menores derivados al centro Al Mudaris para ofertarles acogerse al programa específico de atención al autismo elaborado en el hospital, como alternativa pública a la asistencia que vienen recibiendo en el centro privado; sin embargo en el segundo informe emitido por el hospital se refiere expresamente que no hay previsión temporal respecto de las ayudas.

A la vista de lo expuesto tenemos necesariamente que concluir que no existen elementos diferenciadores del diagnóstico y circunstancias clínicas entre los pacientes derivados al centro privado y el hijo del interesado, por lo que en opinión de sus padres, y desde la perspectiva de esta Institución, se está produciendo un trato inequitativo en el acceso a una prestación sanitaria que viene prohibido por la normativa vigente.

En este sentido son numerosos los preceptos que predican el acceso a las prestaciones sanitarias en condiciones de igualdad efectiva. En concreto podríamos mencionar el artículo 3.2 de la Ley 14/86, de 25 de abril, General de Sanidad («La asistencia sanitaria pública se extenderá a toda la población española. El acceso y las prestaciones sanitarias se realizarán en condiciones de igualdad efectiva»); el artículo 2.4 del R.D. 1030/2006, de 15 de septiembre, que establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización («Los usuarios del Sistema Nacional de Salud tendrán acceso a la cartera de servicios comunes reconocida en este real decreto, siempre que exista una indicación clínica y sanitaria para ello, en condiciones de igualdad efectiva...»); o el artículo 2.1 de la Ley 2/98, de 15 de junio de Salud de Andalucía («Las actuaciones sobre protección de la salud, en los términos previstos en la presente Ley, se inspirarán en los siguientes principios Universalización y equidad en los niveles de salud e igualdad efectiva en las condiciones de acceso al Sistema Sanitario Público de Andalucía»).

Dicha conclusión en ningún modo resulta empañada por el resto de los argumentos esgrimidos por la Administración, de los que hacíamos mención al principio de nuestras consideraciones. Así ni la pertenencia del interesado a ámbito de referencia de otro centro hospitalario, que debe ser entendida como un asunto absolutamente interno, pues resulta evidente que en todo caso bastaría con que los interesados ejercitaran el derecho a la libre elección; ni el alegado apartamiento voluntario del ámbito de la sanidad pública (discutido por el reclamante), pueden justificar este trato diferenciado.

En su escrito de alegaciones el interesado aseguraba que su hijo ha estado en seguimiento por la USMI del hospital desde los tres años de vida, asistiendo a las revisiones periódicas que los profesionales han considerado necesarias, por lo que afirma que la falta de datos en la historia clínica desde 2004 a 2007 está motivada por fallos de registro de los mismos. Solamente reconoce no haber acudido a una revisión, debido a la ausencia de la psiquiatra que venía atendiendo a su hijo, con la que se concertó una nueva cita para cuando se reincorporara de su situación de baja médica, la cual tuvo lugar posteriormente.

De todas maneras no está de más que reflexionemos en este punto muy brevemente sobre la forma en que se ha venido dispensando la asistencia a los

afectados de autismo, tanto en el ámbito de la atención temprana, como una vez superada la edad correspondiente a la misma. Y es que el mismo hospital reconoce que la plena integración de la USMI en el ámbito de funcionamiento del centro, no se ha producido sino recientemente, puesto que al tiempo de derivar a los pacientes al centro privado mencionado, la unidad estaba en dependencias de la Universidad y desarrollaba una actividad de tipo mixto.

La prestación de atención temprana también ha sufrido vicisitudes diversas, pues durante mucho tiempo no perteneció al área de intervención de la Administración Sanitaria, sino que estuvo englobada en el de la Administración de Servicios Sociales, la cual la dispensaba en muchos casos en colaboración con los Ayuntamientos.

Además por otro lado la publicación del Proceso Asistencial Integrado para trastornos del espectro autista no se ha producido hasta hace poco tiempo, y es a partir de entonces cuando se ha elaborado por ese centro un programa específico para la atención de dicho trastorno y por lo tanto se ha definido individualmente la atención a través de los PIAT.

Mientras que este entorno asistencial se ha ido conformando, los padres de afectados de autismo, no solo el interesado, han intentado proporcionar a sus hijos los tratamientos que pudieran resultarles más beneficiosos, aunque para sustituir o completar la difusa atención pública, hayan tenido que recurrir en muchos casos a centros privados. De hecho podríamos afirmar que los que en la actualidad no reciben ningún tipo de terapia en este ámbito son simplemente los que no tienen medios económicos para sufragarla.

Es de esperar que a partir de ahora esta situación mejore, pues el proceso asistencial integrado al que nos hemos venido refiriendo en esta resolución diseña el itinerario a seguir en cada caso, marca las posibilidades terapéuticas, e incuso establece una fórmula de cálculo de la intensidad de la asistencia.

Ello no evita que haya familias que consideren que la atención que se le dispensa a sus hijos es insuficiente, pero al menos se han sentado las bases para que sea la misma, en función de las necesidades del paciente. Esta apreciación reseñada resulta mucho más entendible cuando se compara con las intensidades de la atención que están recibiendo los pacientes subvencionados, cuya situación no se ha puesto en cuestión ante esta institución exclusivamente por el interesado.

A la vista de todo, se formuló a la Dirección Gerencia del hospital la siguiente **Recomendación**:

"Que ante la falta de acreditación de las circunstancias excepcionales que han motivado la derivación de determinados pacientes al centro privado Al Mudaris con cargo al Sistema Sanitario Público de Andalucía, así como de la existencia de diferencias significativas en el diagnóstico y estado clínico entre dichos pacientes y el hijo del interesado, se promueva la derivación de este último al citado centro en las mismas condiciones que aquéllos, y en la medida en que se mantenga la financiación pública del tratamiento para los mismos".

En este caso el hospital nos ha contestado en su informe de respuesta en sentido contrario a aceptar el contenido de nuestra Recomendación, entendiendo que no se ha producido la falta de equidad que por nuestra parte se denuncia, a pesar de lo cual estimamos que tendremos ocasión de volver a pronunciarnos sobre las ayudas que se mencionan en la queja, puesto que se ha iniciado un expediente de queja de oficio por causa de las mismas, a raíz de las quejas recibidas de numerosos familiares de niños autistas residentes en Córdoba.

2.1.5 URGENCIAS Y EMERGENCIAS

En el ámbito de la atención sanitaria de los servicios de urgencia hospitalarios ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos con anterioridad en diversas ocasiones en las que se han evidenciado importantes errores de diagnóstico. Se trata de casos con reiteradas comparecencias del paciente, en las que se han realizado las pruebas y exploraciones protocolarias, alcanzándose a veces el diagnóstico cierto cuando la patología que lo determina ha llegado a estadíos de suma gravedad que han requerido agresivas intervenciones e incluso impedido salvar la vida del paciente, a pesar de los esfuerzos realizados en última instancia.

En estos especiales servicios la concurrencia del error de diagnóstico no se manifiesta de forma clara y, con independencia de que la vida del paciente se vea más o menos comprometida, pensamos que resultan aplicables algunos de los postulados contenidos en las resoluciones emitidas con ocasión de los episodios antes aludidos.

No resulta infrecuente que los profesionales de un servicio de urgencias hospitalario se vean obligados a atender durante sus jornadas de guardia a un elevado número de pacientes con patologías banales, o que en otros muchos casos este dispositivo constituya la puerta de entrada al sistema de quien no puede o no quiere esperar los plazos que impone la dinámica de funcionamiento del mismo. Dejando aparte los cuestionamientos que nos puedan generar estas situaciones, lo que sin duda cabe esperar de un servicio de cuidados críticos y urgencias hospitalario es que atienda urgencias de gravedad.

Es verdad que algunas requieren de un alto índice de sospecha para el establecimiento de un diagnóstico rápido y acertado. Sin embargo, estimamos que este riesgo potencial de atención primera de patologías de gravedad debe repercutir en que los servicios de urgencias hospitalarios mantengan un plus de anticipación en cuanto a su diagnóstico, incrementándose la disponibilidad para la realización de las pruebas diagnósticas que se hagan precisas si existen dudas. Entendemos

que es preciso romper la inercia de actuación de muchos centros, para conseguir una alerta generalizada en orden al diagnóstico de estas afecciones, tratando de evitar que su descubrimiento obedezca en muchos casos a una mera cuestión de azar, en el que intervienen variables diversas.

Pues bien, buen ejemplo de lo comentado lo tenemos en el expediente de **queja 10/5268**. La interesada nos exponía que tenía antecedentes de linfoma nodular y prótesis en el corazón, motivo por el cual acudió en diversas ocasiones al servicio de urgencias de un centro hospitalario con sintomatología variada, resultando de la exploración y pruebas practicadas diagnósticos también diversos.

En concreto la interesada señala que comparecieron en diversas ocasiones en agosto y septiembre del año 2010, hasta que fue remitido a consulta de infeccioso que tuvo lugar a finales de septiembre, donde le fue practicada una ecografía que determinó el diagnóstico de colecistitis aguda complicada, que exigió el ingreso hospitalario urgente del paciente, y el tratamiento antibiótico previo hasta que le remisión de la infección permitiera la intervención quirúrgica.

La interesada considera que se dispensó a su marido una atención sanitaria deficiente caracterizada por la falta de interés, la existencia de criterios económicos y estadísticos, y la falta de conexión entre los sucesivos episodios asistenciales, de manera que la insistencia del paciente traducida en la reiteración de las visitas, no se tuvo en cuenta para que alguno de los profesionales que le atendieron determinara la realización de pruebas complementarias que confirmaran o descartaran las sospechas del enfermo.

Y es que, aunque en los episodios asistenciales de mayo aún no se conocía, durante el mes de junio en el marco de las revisiones habituales de su enfermedad se detectó mediante TAC la presencia de un cálculo enclavado en el cuello de la vesícula, que determinó su valoración de intervención. La interesada estima que esta afectación era la causante de toda la sintomatología que presentó el paciente en las visitas de agosto y septiembre, demostrándose definitivamente la complicación de este padecimiento cuando el mismo había evolucionado de gravedad. Piensa la interesada por tanto, que al ser conocida la litiasis en las visitas que tuvieron lugar a partir de junio, debió investigarse en torno a la misma, y no aplicar sistemáticamente el protocolo como si se tratara de episodios inconexos, como mera formalidad, más que con interés real por diagnosticar correctamente la dolencia.

El informe recibido del centro hospitalario concluye que el paciente consultó por la presencia de sintomatología inespecífica sin aparente gravedad y por diferentes motivos, para cuyo manejo se realizaron las pruebas complementarias pertinentes de uso común en urgencias que ofrecieron resultados de normalidad, aparte de la poca probabilidad de que los juicios clínicos emitidos en los distintos episodios asistenciales pudieran tener relación con el diagnóstico final, al no existir correlación cronológica clínica ni analítica que lo hicieran pensar. A eso se añade que se descartó una posible complicación de la colelitiasis usando para su demostración las pruebas complementarias oportunas.

Si reflexionamos sobre lo sucedido observamos que el paciente acude en agosto y septiembre con sintomatología diversa: astenia y cansancio, dolor suprapúbico, palpitaciones y fiebre (agosto); mareo con malestar general y sensación de giro de objetos, náuseas y sudoración acompañados de molestia en el epigastrio y vómitos biliosos abundantes, y fiebre con sudoración (septiembre).

El hospital señala que en cada caso se hicieron las pruebas complementarias oportunas, que ofrecieron resultados de normalidad, y que los diagnósticos emitidos (epigastralgia sin datos de complicación, epigastralgia sin criterios de gravedad, taquicardia supraventricular y síndrome febril de probable foco urinario, a los que habría que añadir los de síndrome vertiginoso y cervicalgia, así como síndrome febril sin foco aparente) probablemente no tienen relación con el diagnóstico final; así como que se descartó una posible complicación de la colelitiasis.

Con respecto a la aludida falta de relación entre los diagnósticos de urgencias y el diagnóstico definitivo poco podemos comentar puesto que no podemos realizar el enjuiciamiento técnico que el asunto requeriría, salvo decir que no se explican cuáles son las pruebas complementarias practicadas para descartar la colecistitis aguda, teniendo en cuenta que aparte de la lógica exploración, no se va más allá de la analítica, radiografía y electroencefalograma.

En este punto hemos realizado alguna consulta sobre la enfermedad, que nos ha puesto de manifiesto la sintomatología de la misma y las fórmulas de diagnóstico. Atendiendo al contenido de la información obtenida nos cuestionamos qué sintomatología propia de la enfermedad podríamos deducir de los resultados de las pruebas complementarias realizadas, respondiéndonos exclusivamente la presencia de leucocitosis moderada, pues la radiografía de abdomen (porque otras veces la que se realiza es de tórax) rara vez proporciona evidencias específicas de colecistitis aguda, siendo la ecografía abdominal la técnica diagnóstica de elección.

Así el descarte de la colecistitis al que se alude, debe obedecer más que a la realización de pruebas complementarias, a los resultados de la exploración, pero es que cuatro días antes de que se realizara la ecografía, aquélla solo evidenciaba ligeras molestias a la palpación del hipogastrio.

En definitiva, en algún momento con toda probabilidad la colelitiasis que había sido detectada al paciente provocó la inflamación (la colecistitis obedece

en el 95% de los casos a la presencia de cálculos en el interior del órgano que acaban ocluyendo el conducto cístico), y también probablemente fue necesario algún período de tiempo para que la enfermedad se agudizara y se complicara con la presencia de abcesos. Desconocemos en qué momento se gestó esta situación, pero es lógico suponer que algunos de los episodios asistenciales en urgencias guardaran relación con la dolencia, teniendo en cuenta sobre todo que el paciente compareció en dos ocasiones con escaso margen de tiempo en relación con la fecha en que tuvo lugar la consulta de infeccioso.

Es posible que un diagnóstico anticipado en urgencias hubiera resultado difícil. Tampoco conocemos el itinerario asistencial del paciente en consultas externas en relación con esta afección, pero todo nos hace pensar, por la información que consta en las hojas de urgencias, que simplemente se encontraba pendiente de intervención, sin que ello conllevara revisiones añadidas.

Lo que queremos significar es que a pesar de la dificultad por no presentar el paciente la sintomatología más clara, existían sin embargo indicios que podían llevar a pensar en el padecimiento que al final resultó, a lo que se unió la insistencia del paciente llamando la atención sobre el cálculo que se le había detectado para achacarle los síntomas que tenía, y la reiteración de las comparecencias en urgencias.

No está exenta de razón la interesada cuando refiere la dinámica de actuación que preside la asistencia sanitaria en el servicio de urgencias, como mecanismo exclusivamente dirigido a solventar temporalmente la situación, pero escasamente capacitado para detectar incidencias que hagan preciso alterar el ritmo del proceso asistencial normalizado.

La continuidad asistencial, sobre todo en el ámbito de la atención a urgencias, descansa sobre la base de un correcto engranaje de los dispositivos sanitarios, tanto en atención primaria como en urgencias extrahospitalarias y en las de los propios hospitales. Asistimos sin embargo en muchas ocasiones a la ruptura de dicha continuidad por motivos diversos, pues no resulta extraño que unos profesionales obvien las apreciaciones previas de otros, o que ignoren las comparecencias anteriores en otros dispositivos, o incluso en el mismo al que el paciente acude sucesivamente, lo que sin duda resta elementos de singular relevancia a la hora de efectuar una valoración, sobre todo en los casos en los que cobra importancia el análisis del proceso evolutivo de la dolencia en cuestión.

En nuestra opinión no se trata de pedir dotes adivinatorias a los profesionales de la medicina, sino interpretar los indicios que se presentan, al menos para incrementar el esfuerzo, intensificando la vigilancia sobre el paciente y ampliando el espectro de pruebas a realizar. Sin duda la mera realización de un procedimiento nada invasivo como es la ecografía en alguna de las ulteriores comparecencias del interesado en el servicio de urgencias de ese centro, hubiera permitido alertar sobre otras posibilidades de diagnóstico, quizás con tiempo suficiente para evitar algunas de las complicaciones originadas.

A la vista de todo ello formulamos a la Dirección Gerencia del hospital la siguiente **Recomendación**:

"Que en el servicio de cuidados críticos y urgencias de ese hospital se mantenga un alto índice de sospecha ante la posible presencia de enfermedades de naturaleza grave, en las que el retraso en el diagnóstico puede complicar las posibilidades de tratamiento y curación, atendiendo fielmente a los protocolos e incluso anticipándose razonablemente a sus pautas, con el despliegue de los medios que se hagan necesarios para alcanzar aquél."

Por su parte el hospital ha manifestado la aceptación de los términos de esta resolución, aunque reivindica el papel de los protocolos para lograr eficacia y eficiencia, y ofrece datos de mortalidad por fallo en la clasificación, el diagnóstico o la falta de pruebas complementarias, por debajo de los estándares internacionales.

En nuestra opinión cualquier dato de mortalidad, aunque inferior al 0,002% resulta elevado si se da idea de algún fallecimiento que pudo ser evitado, además de considerar que el fallecimiento no puede ser en este sentido el único aspecto a tener en cuenta, sino el incremento del riesgo, el agravamiento del estado del paciente, o la duración de sus padecimientos.

Por último, en el expediente de **queja 11/1889**, de asistencia por la empresa de Emergencias Sanitarias (061), el interesado denunciaba la falta de asistencia a su esposa en su enfermedad, en relación a un episodio de mareos generalizados con fuertes dolores y vómitos que le llevó a demandar asistencia del 061, aunque relataba también situaciones similares anteriores.

Por lo visto el interesado requirió el desplazamiento de personal sanitario a su domicilio para que pusieran a su esposa un inyectable de la medicación que previamente había tomado en pastillas, la cual no le había hecho efecto.

El interesado señala que, a igual que en otras ocasiones, se limitaron a indicarle que le diera a su mujer dos pastillas de la medicación que estaba tomando, y todo ello sin tener en cuenta los antecedentes o el estado general de aquélla, por los perjuicios que dicha ingesta pudiera ocasionarle.

El informe emitido por el servicio provincial de EPES defiende en todo caso la actuación realizada, rechazando que se hubiera producido una denegación de auxilio, pues intervino un médico recomendando una medicación o alternativa de actuación, por lo que aquélla se comprende dentro de las obligaciones que pesan sobre el centro coordinador, que pueden conllevar el desplazamiento de un recurso medicalizado, de traslado, o un consejo sanitario.

Así en el informe, y en los escritos que se nos envían desde ambas partes para dar respuesta a las reclamaciones planteadas por el interesado ante diversas instancias sanitarias, se explica que la actuación del centro coordinador está protocolizada para dar una respuesta uniforme y que deben optimizar al máximo los recursos disponibles en cada momento.

El informe ofrece también la trascripción de la conversación en la cual se advierten expresiones por parte del médico coordinador en el sentido de enviar a la paciente al centro de salud para que la vean si la medicación no le hace efecto, o también que el inyectable no se lo pueden poner en el domicilio, que tendrían que acudir al centro de salud El Olivillo.

El informe administrativo expresaba que la orientación diagnóstica del padecimiento de la esposa del interesado es de vértigo inespecífico, pendiente a la fecha de elaboración del informe de otras citas con traumatología y salud mental, pero en resumidas cuentas una patología crónica con períodos de agudización y mejoría, para la que está indicado el tratamiento que viene realizando farmacológico, e higiénico-postural.

Ahora bien en cuanto a los requerimientos de asistencia urgente en los períodos de agudización de la enfermedad coincide en su corrección de acuerdo a las necesidades expresadas por el paciente y los recursos disponibles.

Dicha atención urgente es sin duda el punto de conflicto que motiva la disconformidad del interesado, respecto de la cual la propia Administración considera que puede entender que a aquél le resulte insuficiente, al no resolverse la situación con la rapidez que a todos gustaría.

Ciertamente el protocolo de coordinación de la asistencia extrahospitalaria urgente y emergente del Sistema Sanitario Público de Andalucía, determina cuatro fórmulas distintas de intervención ante las llamadas de atención urgente, teniendo en cuenta la clasificación de prioridad, que van desde la activación de un dispositivo, pasan por la transferencia de la demanda al dispositivo asistencial correspondiente, derivación al ciudadano al dispositivo asistencial correspondiente, y por último termina en la posibilidad de resolver la demanda dando información o consejo sanitario.

Aunque desconocemos el nivel de prioridad asignado a las llamadas del interesado, y en concreto a la que se corresponde con el episodio asistencial objeto de esta queja, podemos observar en el precitado protocolo que entre las urgencias clasificadas con la prioridad 3 aparece la presunción diagnóstica de vértigo periférico; mientras que en las clasificadas con prioridad 4, también denominadas "*Avisos domiciliarios*", se encuentra la de mareos habituales.

En ambos casos como modus operandi se prevé la recomendación al paciente para que acuda al Dispositivo de Cuidados Críticos y Urgencias, o al centro de atención primaria más cercano por sus propios medios, aunque también se contempla la posibilidad de que el paciente no pueda desplazarse o concurran circunstancias especiales, en cuyo caso es factible transferir la información al centro de salud o al dispositivo de urgencias que será el responsable de la atención que se definitivamente se preste.

Por lo que hemos visto hasta ahora en el protocolo de atención extrahospitalaria urgente y emergente que venimos comentando, la asistencia sanitaria que se presta en el domicilio aparece directamente vinculada a la caracterización urgente de la demanda que se realice. Así la comparecencia en el domicilio de los distintos dispositivos previstos a estos efectos aparece clara en los niveles de prioridad más elevados (1 y 2) y se diluye lógicamente en los más bajos (3 y 4) hasta el punto de que impone como regla general en estos últimos la recomendación de acudir al centro de salud más próximo o al dispositivo de urgencias en funcionamiento por sus propios medios. Resulta curioso que tras reconocer la necesidad de prestación sanitaria en el domicilio en el caso de los denominados avisos domiciliarios, después se prevea igualmente dicho emplazamiento a los que requieren esta asistencia para que igualmente acudan por sus medios a los dispositivos más próximos.

Existen sin embargo preceptos incluidos en normas fundamentales del funcionamiento del sistema sanitario público andaluz, en los que la asistencia domiciliaria se contempla desde una perspectiva mucho más general.

Por poner algunos ejemplos, tanto la ley de salud de Andalucía, como el Decreto por el que se regula la estructura, organización y funcionamiento de los servicios de atención primaria en el ámbito del SAS, configuran la asistencia domiciliaria como una modalidad más de asistencia de atención primaria, que participa de la finalidad global de esta última de aumentar la accesibilidad de la población a los servicios. En estos términos se pronuncia el artículo 52.3 de la Ley 2/98 de 15 de junio, de Salud de Andalucía, y así se configura como función de las unidades de gestión clínica en el artículo 24 del Decreto 197/2007, de 3 de julio: «Son funciones de la unidad de gestión clínica... prestar asistencia sanitaria en régimen ambulatorio, domiciliario y de urgencias a la población adscrita a la unidad...».

Sin embargo en la actualidad asistimos a una sustancial limitación de esta modalidad asistencial, que quizás ha de entenderse paralela al incremento de la problemática que subyace a las estructuras de atención primaria tras la reconversión desde el antiguo sistema de cupo, en la que destaca sin duda la masificación de las consultas. No resulta extraño que ante la presión asistencial que padecen, los facultativos de atención primaria sean reacios a desplazarse al do-

micilio de los pacientes cuando son requeridos para ello, salvo en los casos en los que se considere estrictamente indispensable.

Ahora bien, en esta Institución estimamos que además de la razón de urgencia, existe otra causa objetivable para la atención domiciliaria que debe entenderse con independencia de aquélla, aunque a veces juegue en combinación con la anterior, que es la imposibilidad para desplazarse al dispositivo sanitario y en relación a cómo debemos considerar dicha imposibilidad se abre un punto de reflexión.

Alude el protocolo de coordinación de la atención extrahospitalaria urgente y emergente a algunas circunstancias que arrojan pistas al respecto: ancianos, incapacitados físicos o psíquicos, enfermos mentales, ... pero sin duda existen procesos patológicos que sin ser graves ni urgentes comportan un estado de gran postración que hacen por lo menos inadecuado cualquier intento de desplazamiento.

Resulta difícil imaginar que una persona que presenta mareos generalizados, acompañados de dolor y vómitos, pueda siquiera levantarse de la cama sin tener que realizar para ello un gran esfuerzo, por lo que entendemos del todo desproporcionado exigirle un desplazamiento al centro sanitario más cercano.

Teniendo en cuenta estas premisas si analizamos el caso de la interesada, partiendo además de la necesidad de hacer un uso racional de los recursos sanitarios, habremos de considerar que evidentemente la dolencia que padecía no requería la atención por medios altamente especializados (061, EM,...) que deben permanecer disponibles para intervenir en los casos en los que realmente sean precisos. Pero atendiendo a la imposibilidad que la misma presentaba para desplazarse al centro de atención primaria donde se emplazaba el dispositivo de urgencias, bien pudo transferirse la llamada al mismo para que se hicieran cargo de la atención demandada.

Desde esta Institución consideramos que las distintas modalidades asistenciales se postulan para favorecer la accesibilidad a la atención sanitaria, y que dicha accesibilidad ha de ponerse en relación con la dimensión individualizada y humanizada de atención sanitaria que por los responsables del Sistema Sanitario Público de Andalucía tantas veces se propugna, tal y como han reflejado en distintos instrumentos de planificación.

A la vista de las consideraciones expuestas se formuló a la Dirección del Servicio Provincial de EPES la siguiente **Sugerencia**:

"Que se analice el caso de la esposa del interesado en la comisión de seguimiento y mejora Distrito–EPES a fin de que se planifique la atención sanitaria de la misma en los momentos de agudización de su enfermedad, cuando la sintomatología que presente no le permita desplazarse al centro de salud o dispositivo de atención a urgencias más cercano, incluyendo la posibilidad de asistencia en el domicilio si se evidencia la eficacia de las medidas terapéuticas que se reclaman en el mismo".

Atendiendo a nuestro requerimiento de respuesta, la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias nos ha remitido un informe en el que manifiesta su aceptación de la Resolución, comprometiéndose a asignar el recurso más adecuado a la dolencia de la paciente, tras la valoración por el médico coordinador, si se vuelve a producir otra demanda asistencial de la misma.

2.1.6 TRANSPORTE SANITARIO

Las quejas relativas a las condiciones del transporte sanitario programado son frecuentes en esta Institución, tanto las individuales, como las provenientes de asociaciones de pacientes que en razón de los tratamientos que reciben para sus dolencias, se ven obligados a utilizarlo con asiduidad.

En primer lugar es preciso referir que por dos veces hemos dirigido resoluciones a la Dirección Gerencia del SAS para que se proceda a la elaboración de una norma con rango adecuado que se publique en el *BOJA*, para regular la prestación de transporte sanitario en el Sistema Sanitario Público de Andalucía, a fin de superar las disfunciones que se están produciendo en los distintos dispositivos sanitarios encargados de su dispensación, por la existencia de una normación contradictoria y obsoleta (Resolución 95/90, de 28 de diciembre; Resolución 21/95, de 3 de julio; y N.I. de 18 de abril de 1996).

Por parte de la Administración Sanitaria se nos aseguró que se estaba trabajando sobre la misma, aunque se reconocía la elevada complejidad, teniendo en cuenta los colectivos que podían verse afectados, así como su repercusión económica (se propuso al mismo tiempo la regulación de los casos en los que habría de reconocerse dietas para los acompañantes en los desplazamientos).

Lo anterior no obsta para que ahora volvamos a poner de manifiesto que las dificultades presupuestarias han aplazado ya por demasiado tiempo la citada normativa, que en todo caso podría limitarse a armonizar las disposiciones ya existentes, respecto a cuya aplicación existen discrepancias contrastadas en los centros sanitarios del sistema público andaluz, sin que a estos efectos se requiera ningún aporte presupuestario suplementario.

De todas maneras, ante la reiteración de las quejas por las condiciones en las que se desenvuelve el transporte sanitario colectivo, cuya prestación se lleva a cabo normalmente a través de medios ajenos concertados, también tratamos de comprobar, por medio de un expediente de queja de oficio, si desde la Administración Sanitaria se realizaba algún tipo de control sobre el funcionamiento de estos medios.

Desde la Inspección de Servicios Sanitarios se nos informó de la actividad inspectora de los vehícu-

los de transporte sanitario colectivo, en concreto destinados a los pacientes en diálisis, y aunque se trataba de comprobar el ajuste de los mismos a los requisitos previstos en el R.D. 619/98, de 17 de abril, y los Pliegos de Prescripciones Técnicas (la intervención se contemplaba dentro de la línea inspectora de control del cumplimiento de la normativa sanitaria), en realidad se intentó hacer hincapié en tres aspectos: el cumplimiento de los horarios, el mantenimiento de las condiciones requeridas para obtener la autorización de funcionamiento, y la satisfacción de los usuarios.

En este orden de cosas se nos proporcionaron las conclusiones obtenidas de este estudio y se enumeraron las propuestas de intervención previstas. Entre las primeras destacaba sin lugar a dudas la insatisfacción de la mitad de los usuarios consultados en relación con el cumplimiento de los horarios de recogida tras la recepción del tratamiento, así como también las quejas relacionadas con los trayectos complejos que se apartan de las rutas habituales. Por lo que hace a las medidas propuestas se recogían las de previa aprobación de las rutas por las unidades gestoras del servicio en los hospitales, e inclusión de esta obligación de aprobación previa en los pliegos de prescripciones técnicas de los conciertos; así como la de establecimiento de sistemas de comunicación para que las referidas unidades gestoras pudieran tener conocimiento de la hora de llegada de las ambulancias a los centros, de manera que pudieran adoptar medidas correctoras sobre la marcha.

En todo caso en este tema ya nos hemos posicionado, tomando como punto de partida que a los responsables sanitarios les corresponde distribuir y asignar los recursos para la mejor satisfacción de la asistencia sanitaria de la población, lo que necesariamente implica realizar opciones y compatibilizar prestaciones de la manera que se optimice el rendimiento de los medios para dar cobertura al mayor número de usuarios.

Somos conscientes por tanto de que el intento de compaginar los servicios en función de las necesidades de tratamiento de diversos pacientes entraña necesariamente ciertas incomodidades que resultan inevitables. Ahora bien, situados en esta perspectiva tampoco pueden resultar tolerables aquellas disfunciones que vayan más allá de lo que marca el límite de la racionalidad, y estas situaciones son las que deben merecer nuestra atención.

La prescripción facultativa del transporte sanitario presupone de por sí una situación de incapacidad en el paciente para acceder por sus propios medios al centro que le dispensa la asistencia. Partiendo de este hecho pueden darse factores añadidos, como la avanzada edad, o la concurrencia de patologías, que influyen decisivamente para que el desplazamiento se desarrolle en unas condiciones más penosas y que las incomodidades referenciadas resulten para ellos sencillamente insoportables, debiéndose optar en estos casos por la prescripción de transporte sanitario individual.

Este planteamiento nos guió en el expediente de **queja 10/2310**, en el que la interesada nos detallaba las circunstancias en las que se produjo el fallecimiento de su marido, con incidencia de la atención sanitaria dispensada en sus últimos momentos, en su calidad de paciente terminal de cáncer en cuidados paliativos.

La queja de la interesada se centra en dos aspectos fundamentales, por un lado en cuanto a las condiciones del transporte sanitario, referido también a dos momentos temporales distintos, a saber, el proporcionado para los desplazamientos del paciente al hospital de referencia para recibir tratamiento de radioterapia, y el requerido para el traslado del mismo a su domicilio desde el servicio de urgencias del hospital de origen, el día antes de su fallecimiento.

En segundo lugar se centra en la desatención y trato insensibilizado que supuso la no realización del TAC que un facultativo le prescribió para diagnosticar la nueva sintomatología detectada (parálisis facial y falta de habla), tras acudir a la demanda de asistencia realizada a través del 061, y después de ser trasladado al hospital Santa Ana y pasar muchas horas en unas condiciones inadecuadas para su estado.

Así, para ejemplificar sus denuncias, la interesada relata los incoherentes recorridos realizados por las ambulancias colectivas que recogían a su marido sobre las 6:00 horas de la mañana para alcanzar el hospital entre las 8:30 y las 9:00 horas, retornando a su domicilio alrededor de las 15:00 (el trayecto de Almuñécar a Granada dura aproximadamente 60-70 minutos). En estos viajes entiende que desde Almuñécar, pasaran a recoger a otros pacientes por las localidades de Salobreña o Motril, y demás pueblos en el recorrido; pero lo que estima de todo punto incomprensible, es que tuvieran que ir a Lanjarón o a Órgiva, o que al regreso desde Granada hubiera que esperar durante horas en el centro de diálisis de Motril, para recoger a los pacientes que también se dirigían a Almuñécar.

La interesada destaca que las personas que utilizaban estos medios de transporte junto a su marido, estaban igual que él muy enfermas, y llegaban aún peor a su destino después de estos recorridos, y a sus domicilios tras haber recibido el tratamiento, por las demoras soportadas y la saturación de las ambulancias.

En otro orden de cosas la interesada manifiesta que el 17 de diciembre de 2009 su marido se vio repentinamente afectado de parálisis facial, al tiempo que no podía hablar, por lo que llamó de inmediato al 061. Al parecer acudió a su domicilio un facultativo que conocía perfectamente la enfermedad del paciente pues pertenecía al equipo de cuidados paliativos que lo trataba, el cual creyó oportuno llevarle al hospital para

la realización de un TAC a fin de comprobar si los referidos síntomas obedecían a la presencia de la metástasis en el cerebro, y por si había posibilidad de recuperar el habla.

Por lo visto el mencionado facultativo indicó a la interesada que había ordenado la realización del TAC a primera hora de la mañana, así como que inmediatamente después llevaran al paciente a casa, pero esta prescripción no llegó a cumplirse, pues este último pasó la noche en urgencias del hospital Santa Ana, de manera que al día siguiente nadie sabía nada sobre la prueba referida. De hecho tras muchas horas de incertidumbre, y merced a la intervención de un enfermero que también pertenecía al equipo de cuidados paliativos que hacía el seguimiento de su marido, y ante la situación de fallecimiento inminente del mismo, optaron por volver al domicilio.

En este momento se desencadenó para la interesada un nuevo estado de angustia puesto que, a pesar de reclamar la prestación de una ambulancia para efectuar el desplazamiento, volvieron a transcurrir horas sin que le prestaran el servicio, y fue necesario que interpelara directamente a personal de la empresa, para que por fin preparasen a su marido para el traslado, llegando definitivamente al domicilio sobre las 19:00 o 20:00 horas, en el que falleció al día siguiente.

Pues bien en el curso de la tramitación de este expediente solicitamos informes a los hospitales implicados en los hechos reclamados, habiendo recibido sendos escritos explicativos tanto del hospital de referencia, como de la Gerencia del Área de Gestión Sanitaria Sur de Granada, en la que se engloba el hospital de origen.

Así por parte del primero se puntualiza acerca de la existencia de dos tipos de transporte sanitario, el individual y el colectivo, correspondiendo al médico responsable del paciente la determinación del tipo de transporte a través del volante de petición. Por otro lado señalan que por parte de la empresa de ambulancias se asegura el cumplimento de lo establecido en el contrato suscrito con el SAS, aprovechando las plazas disponibles en los vehículos, pero sin superar el número previsto, afirmando también que la citada empresa tiene acreditados certificados de calidad para el transporte de pacientes.

Por parte de la segunda se abunda en cuanto a que es necesario racionalizar los servicios de transporte para que se pueda garantizar a todos los ciudadanos que lo necesiten, y aunque reconoce que los tiempos y recorridos muchas veces se prolongan más de lo deseable, estima que esto es inevitable en aras del bien común. A este respecto mantiene que el día en que el interesado volvía desde el hospital de Motril a su domicilio se acumuló un elevado número de altas médicas que requerían transporte en camilla, por lo que de esta manera se retrasó el desplazamiento de los pacientes.

Por lo demás, y en cuanto a la falta de realización del TAC, piden disculpas por el "*cúmulo de circunstancias*", que cifran fundamentalmente en una inadecuada coordinación e incompleta comunicación entre los equipos de cuidados paliativos y de urgencias del hospital, que dieron lugar a la demora excesiva en la práctica de la prueba, la cual de hecho reconocen que no se llegó a realizar, procediéndose a la instauración de tratamiento y alta al domicilio.

En todo caso el área de gestión sanitaria Sur de Granada nos da cuenta de la creación de un grupo de trabajo para dar respuesta al derecho a una muerte digna, y alude igualmente a una revisión de los protocolos de actuación para mejorar las pautas de coordinación entre los profesionales, así como los relativos a la empresa de transporte sanitario.

Por último, aun comprendiendo el dolor que embarga a la interesada ante lo sucedido, defiende la profesionalidad y humanidad de los trabajadores integrantes del servicio de urgencias, y lamenta que la percepción negativa por este suceso, se extienda al conjunto del proceso asistencial del paciente.

Ciertamente, como señala la gerencia del hospital de referencia en su informe, la decisión sobre el tipo de transporte compete al facultativo, pero mientras que por directrices organizativas internas el transporte sanitario individual aparezca reservado exclusivamente para los pacientes que padecen una enfermedad infecto contagiosa, o bien que precisen asistencia sanitaria en ruta; no resulta en principio esperable que los médicos lo prescriban a los pacientes que se rodeen de las circunstancias más arriba expuestas.

Entendemos por tanto que la concreción de las circunstancias que legitiman la indicación médica para la utilización de ambulancias individuales debe ampliarse para incluir casos en los que un menoscabo físico generalizado convierte en un auténtico calvario las que hemos considerado molestias inevitables del transporte sanitario colectivo.

En este sentido nuestra propuesta a la Secretaría General del SAS para que se establecieran criterios orientativos para los facultativos en orden a la prescripción del transporte sanitario individual frente al colectivo, fue aceptada por dicho ente directivo con la intención de ponerla en marcha de inmediato, anunciándonos el traslado de los mismos a esta Institución cuando fueran comunicados a lo distintos centros asistenciales. A pesar de que desde entonces han transcurrido casi tres años, no hemos vuelto a tener noticias sobre este asunto, y teniendo en cuenta que se siguen reproduciendo las quejas por las mismas cuestiones, de las cuales la de la interesada es otro ejemplo más en este sentido, es por lo que pensamos que poco o nada se ha avanzado en este asunto.

El segundo camino por el que hemos intentado favorecer la mejora de las condiciones de los desplazamientos de estos pacientes, es el de la puesta en

marcha en todos los hospitales de las comisiones de seguimiento en las que se vienen integrando las asociaciones de pacientes afectados, y que a nuestro entender debieran ampliarse más allá de los correspondientes a los traslados de pacientes renales, pues el colectivo de pacientes oncológicos sometidos a tratamiento resulta igualmente afectado por la problemática que estamos considerando, siempre con el fin de que los puntos de vista de los usuarios en todos los aspectos relacionados con los traslados, sean tenidos en cuenta (organización de las rutas, horarios, etc.).

Por la información que tenemos parece que en junio de 2009 se abordó en una reunión conjunta de los hospitales Virgen de las Nieves y San Cecilio de Granada, la constitución de comisiones de seguimiento que funcionarían de manera independiente en cada uno de los centros, pero como hemos dicho estaban exclusivamente referidas a los traslados de enfermos renales, y en todo caso, la actividad que la correspondiente al hospital San Cecilio haya podido desarrollar con posterioridad, en el supuesto de que haya existido, no ha impedido que en ese mismo verano se provocaran al marido de la interesada los perjuicios que aquélla relata en su escrito inicial (demoras e itinerarios excesivos), y que amplia con posterioridad en sus alegaciones (olvidos de recogida, desvíos por poblaciones fuera de la ruta, cambios de vehículo durante el camino, ocupación de la camilla, exceso de velocidad, largas esperas en Motril para recoger a otros pacientes del hospital o del centro de diálisis,...).

Una vez decidido el regreso del paciente a su domicilio, la situación se agravó por la excesiva demora en la puesta a disposición de un medio de transporte sanitario, prolongándose de manera innecesaria la estancia de aquél en el hospital "*durante horas*", según señala la interesada.

El informe recibido del área de gestión sanitaria Sur de Granada esgrime la racionalización del servicio para poder garantizar el mismo a todos los que lo precisan, aunque este modo de proceder repercuta en el alargamiento de los tiempos y los recorridos de los desplazamientos. En concreto se afirma que la empresa de transporte sanitario había dado cuenta de la acumulación de un elevado número de altas médicas que requerían transporte en camilla en aquel día, por lo que se retrasó el traslado de los pacientes.

Vaya por delante que nada puede decirse en contra de la racionalización, que a nuestro entender implica organización y aplicación de criterios para mejorar la eficacia del servicio. Lógicamente las posibilidades de atención del servicio de transporte al alta hospitalaria, dependen del número de vehículos ambulancias con que se cuente para desarrollar tal cometido. Por otro lado, aunque el número de servicios requeridos varíen, es posible manejar datos estadísticos que permitan realizar estimaciones de los recursos con los que la empresa concertada debe hacer frente a esta prestación.

Desconociendo uno y otro aspecto resulta imposible realizar un juicio de suficiencia de medios, pero mucho nos tememos que la situación descrita por la interesada dista de ser un caso excepcional.

De todas maneras el relato de aquélla contradice el discurso administrativo, pues señala que durante largo tiempo en la puerta de urgencias permanecieron aparcadas dos ambulancias, de las cuales se marchó una, permaneciendo la otra. Es más, la reclamante insiste en su escrito de alegaciones en la aparente falta de criterio con la que se decidía la prelación en los traslados, y la autonomía con la que a estos efectos se manejaba el personal de la empresa, como demuestra el hecho de que cambiaran de opinión sobre el traslado de su marido ante la presión ejercida por ella.

A la vista de lo expuesto no podemos dejar de preguntarnos cuál es el criterio que decide la prioridad en el traslado, o si es que definitivamente aquél no existe y la situación del paciente en nada incide respecto del orden temporal en el que parten los vehículos, aparte de cuestionarnos también si es que esta importante gestión se deja exclusivamente al arbitrio de la empresa de transporte, ante la que se abandona al usuario, sin que se la pueda dirigir con arreglo a criterios médicos o humanitarios.

Las consideraciones expuestas nos llevan a formular la siguiente **Recomendación**:

– A la Dirección Gerencia del hospital de referencia:

"Que se incorpore a los pliegos de prescripciones técnicas de los conciertos para la prestación del transporte sanitario colectivo, la obligación de aprobación previa de las rutas por parte del centro hospitalario.

Que se pongan en marcha o se evalúen sus funciones, en caso de existir, sistemas de comunicación entre los dispositivos de transporte sanitario colectivo y la unidad gestora correspondiente del hospital, de forma que se puedan adoptar medidas ante los horarios reales de llegada de los vehículos.

Que se establezca la comisión de seguimiento del transporte sanitario colectivo, y en su caso se amplíe su cometido en relación con todos los grupos de usuarios del mismo, entre los que lógicamente figura el de los pacientes oncológicos que reciben tratamiento en el hospital, a cuyas asociaciones debe darse cabida y participación.

Que se establezcan criterios orientativos para los facultativos en orden a la prescripción del transporte sanitario individual frente al colectivo, con explicación de las circunstancias concurrentes que por suponer una elevación de la penosidad de las condiciones de los desplazamientos más allá de lo razonable, hacen recomendable el traslado en un vehículo individual".

– A la Gerencia del Área de Gestión Sanitaria Sur de Granada:

"Que se garantice la efectiva aplicación del Proceso Asistencial Integrado de Cuidados Paliativos, así como la continuidad asistencial ante las crisis de necesidad que impliquen la intervención del servicio de cuidados críticos y urgencias hospitalario.

Que se establezcan criterios de prioridad para los traslados en ambulancia tras el alta hospitalaria, atendiendo al estado de salud de los pacientes.

Que se de conocimiento a esta Institución de los resultados del grupo de trabajo constituido para garantizar el proceso de muerte digna, y de las medidas acordadas tras la revisión de los protocolos de coordinación con el resto de recursos de atención en cuidados paliativos, y con la empresa de transporte sanitario".

El informe de respuesta que hemos recibido del hospital alude a las actuaciones adoptadas en relación con las condiciones del transporte sanitario, entre las que figuran la de la propuesta de incluir en el Pliego de Prescripciones Técnicas par la contratación del servicio en Granada, el control de calidad, en el que se contemplan controles internos y externos con carácter periódico.

Por su parte el Área de Gestión Sanitaria Sur de Granada nos ha enviado las conclusiones adoptadas por el grupo de trabajo constituido para el análisis de la atención sanitaria al final de la vida, algunas de las cuales ya han comenzado a ponerse en práctica.

En este caso hemos considerado que por parte de los Organismos implicados se han aceptado activamente los términos de nuestra Resolución.

2.1.7 GESTIÓN ADMINISTRATIVA

En el expediente de **queja 09/5729** la interesada nos expuso los distintos procesos patológicos que le habían afectado y los procesos de incapacidad temporal iniciados por causa de los mismos sorprendiéndose de que a pesar de que el segundo período de IT obedeciera a una enfermedad totalmente distinta del primero, su médico de atención primaria le negara la baja hasta que la misma fuera autorizada por la Inspección de Servicios Sanitarios.

En concreto, la interesada manifestó desde un principio su deseo de conocer el fundamento normativo de esta necesaria autorización y puesto que las gestiones realizadas en este sentido ante las Administraciones competentes no habían dado resultado, requirió la intervención de esta Institución.

El informe de la Inspección de Servicios Sanitarios manifiesta que la interesada estaba inmersa en una situación de incapacidad laboral temporal desde el 23 de junio de 2009 y que tras ser citada por los facultativos del INSS, los cuales apreciaron que no estaba impedida para trabajar en su puesto de administrativa, se extendió por los mismos el alta laboral en fecha 12 de octubre de 2009.

Continúa señalando que por parte de la Inspección del SAS se ratificó el alta y se comunicó al médico de atención primaria de la interesada, y que dicha unidad no podía resolver la reclamación previa a la vía judicial, que debió haberse presentado ante el INSS, que fue el Organismo que la emitió.

Indica igualmente que con posterioridad la UVMI autorizó la extensión de baja médica con fecha 19 de octubre de 2009 para intervención quirúrgica programada, así como desplazamiento a Navarra, por un cuadro patológico que presentaba previamente, estando programada la operación desde antes del alta médica previa, permaneciendo en esta situación hasta el 6 de noviembre de 2009. De idéntica manera procedió dicha unidad tras solicitud de autorización del médico de atención primaria, respecto del período de incapacidad temporal que se prolongó desde el 11 de enero de 2010 hasta el 2 de marzo de 2010.

Desde nuestra perspectiva, puesto que el referido informe abunda en la consideración de que la patología que causó las bajas posteriores ya estaba presente en el período de incapacidad temporal iniciado el 23 de junio de 2009, y la que causó la baja médica de 11 de enero de 2010 era la misma; llegamos a interpretar erróneamente que si bien se motivaban en procesos patológicos distintos, el segundo ya había sido tomado en consideración para el dictado de la primera baja.

Fue la interesada la que en un escrito posterior a esta Institución vino a exponer que las patologías que habían motivado los procesos de incapacidad temporal no guardaban ninguna relación ni tenían que ver entre sí puesto que la que motivó la baja de 23 de junio de 2009 fue una rotura de rótula, y la de las bajas posteriores fue una intervención mamaria.

Por parte de la Inspección de Servicios Sanitarios se justifica en todo momento la capacidad del INSS para expedir el alta laboral en el dictado de la Orden de 18 de septiembre de 1988 que desarrolla el R.D. 575/97, de 18 de abril, sobre gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por Incapacidad Temporal, y al ser requerida en concreto en una nueva solicitud de informe a esa Delegación Provincial por el fundamento normativo para la autorización de las nuevas bajas en los seis meses posteriores al alta emitida por el INSS, la Inspección de Servicios Sanitarios apunta en su segundo escrito informativo a la disposición adicional única de dicha norma: «Cuando en un proceso de incapacidad temporal se haya expedido el parte médico de alta por los servicios adscritos al Instituto Nacional de la Seguridad Social, durante los seis meses siguientes a la fecha en que se expidió aquella, los correspondientes partes médicos de baja únicamente podrán ser expedidos por la Inspección de los Servicios Sanitarios de la Seguridad Social u órgano equivalente del correspondiente Servicio de Salud..., de oficio o a propuesta del facultativo del Servicio de Salud».

Ahora bien, obvia la Inspección en su informe el fragmento de dicha disposición adicional que ha sido sustituido por los puntos suspensivos: «en relación con el proceso patológico que originó el alta», cuya inclusión en el texto normativo lleva a considerar que la autorización de la Inspección de Servicios Sanitarios solamente es necesaria cuando las nuevas bajas obedezcan al mismo proceso patológico que determinó el alta por parte de los facultativos del INSS.

Argumenta en este punto el informe administrativo que la incapacidad temporal iniciada el 11 de enero de 2010 (examen tras cirugía) es consecuencia del alta del INSS del 12 de octubre de 2009 (rotura de rótula), lo cual no llegamos a entender, y que en el caso de la incapacidad temporal de fecha 19 de octubre de 2009, se limitaron a señalar al facultativo que se autorizaba.

Lo más curioso es que según la inspección de servicios sanitarios, partiendo de que en todos los casos en los que se ha solicitado autorización para una nueva incapacidad temporal se ha autorizado la extensión de la baja médica, ello no implica que la autorización sea requisito imprescindible para la resolución de la nueva incapacidad temporal. En definitiva que la inspección de servicios sanitarios se pronuncia solo y exclusivamente porque el médico de atención primaria se lo solicita, entendiendo que debe hacerlo al tratarse de un asunto que entra en el ámbito de sus competencias, no habiéndose indicado en ningún momento al facultativo en cuestión que tenga la obligación de pedir autorización a dicha unidad, más que en lo relativo a las solicitudes de desplazamiento realizadas por la interesada.

Entiende el Coordinador Provincial de la UVMI que se ha producido una buena coordinación entre el facultativo del servicio de salud, la inspección de servicios sanitarios y la interesada, que ha quedado demostrada a la vista de las posteriores situaciones de incapacidad temporal.

Desconocemos si con posterioridad a los tres períodos de incapacidad temporal descritos por la interesada y recogidos en el informe, se han producido otros, y confirmamos que en todos los casos se ha asentido por la inspección a las solicitudes recibidas para la extensión de nuevos partes de baja médica. Ahora bien, no nos parece que la coordinación anunciada sea tan patente cuando sin duda el facultativo de atención primaria se cree en la necesidad de solicitar la autorización de la inspección en supuestos en los que dicha obligación no existe, y la inspección se contenta con advertir que dicha unidad no ha indicado tal cosa al facultativo, cuando tampoco le ha informado de lo contrario, es decir, de que tal obligatoriedad no existe en el supuesto de que la baja se inicie por un proceso patológico distinto al que determinó el alta del INSS.

Esta creencia equivocada por parte del facultativo de atención primaria nos consta que no se trata de un caso aislado, pues ya hemos recepcionado quejas alusivas a este tema en otras ocasiones, y la misma interesada alude en uno de sus escritos a su pretensión de que la respuesta obtenida no sirva solo para ella, sino para todos los ciudadanos.

Consultado el Reglamento que regula las funciones de la Inspección de Servicios Sanitarios (Decreto 224/2005, de 18 de octubre), y fundamentalmente los Planes Anuales de Inspección de los últimos años, comprobamos que en los mismos se recoge la necesidad de formar en materia de incapacidad temporal en el ámbito de atención primaria. Así en el correspondiente al año 2010 se contempla esta formación como medida específica con carácter presencial mediante el desplazamiento de los inspectores a los centros de salud para participación en sesiones de formación continuada y la organización de seminarios y jornadas en los que se potencia la participación de los médicos de familia. También se prevé el desarrollo de una aplicación para la formación en IT que permita la interacción de los distintos agentes que participan en la gestión. Por otro lado en el Plan de Inspección de este año se alude a la participación de los médicos del INSS en actividades formativas de IT en atención primaria.

A la vista de lo expuesto y teniendo en cuenta que la necesidad de incrementar la formación de los distintos agentes que intervienen en el control de la incapacidad temporal se reconoce por la misma Administración Sanitaria, esta Institución elevó a la Delegación Provincial la siguiente **Sugerencia**:

"Que de acuerdo con lo previsto en los Planes Anuales de Inspección de los últimos años, se inste a la Inspección Provincial de Servicios Sanitarios a desarrollar acciones formativas en los centros de atención primaria en las que claramente se expliquen los supuestos en los que, tras el alta del INSS, se precisa la autorización de la referida Inspección para emitir una nueva baja, con expresa mención de la innecesariedad de dicha autorización cuando la nueva baja obedece a un proceso patológico distinto del que originó el alta, y ello con independencia de los mecanismos de coordinación que para aunar criterios se quieran establecer en estos casos.

Que se comunique dicho criterio específicamente al médico de atención primaria de la interesada".

El informe recibido del Coordinador Provincial de la UVMI a través de la Delegación Provincial de Salud de Cádiz, abunda en la explicación de la normativa reguladora en este ámbito, aunque tras afirmar que en el caso de las altas emitidas por los inspectores del INSS estos serán los únicos competentes para emitir una nueva baja en el período de seis meses por la misma o similar patología, concluye señalando que en caso de distinta patología el médico de atención primaria podrá extender la baja médica sin precisar ninguna autorización de la Inspección

de Servicios Sanitarios, señalando a este respecto que se ha dado conocimiento de esta disposición a los facultativos de atención primaria.

Entendimos por tanto que la Administración Sanitaria de esta manera daba cumplimiento al contenido de nuestras Recomendaciones.

En el expediente de **queja 10/1791** el interesado compareció denunciando la denegación del reintegro de los gastos soportados por su parte para sufragar prestación ortoprotésica que le fue prescrita por especialista del hospital en el que se encontraba ingresado tras asistencia sanitaria urgente derivada de accidente de tráfico sufrido en la provincia de Málaga.

El interesado en la presente queja se dirigió a esta Institución exponiendo que en noviembre de 2007 sufrió un accidente de motocicleta en la provincia de Málaga, que motivó su traslado urgente al Hospital Costa del Sol de Marbella, en el que se acordó su ingreso, siéndole extendida el alta médica unos días después.

Efectuado su diagnóstico como fractura de C5 y de raquis dorsal, consta en el informe de alta hospitalaria la indicación de tratamiento ortopédico consistente en "*Minerva en termoplástico semirrígido con apoyo occipito-mentoniano esternal y hombros, más apoyo en parrilla costal*".

Alega el compareciente que, a pesar de la prescripción de la órtesis por el facultativo del referido Hospital y de recomendarle terapéuticamente el informe posterior de alta la necesidad de su mantenimiento, fue informado de que la prótesis no le sería ni dispensada por el Hospital ni asumiría este su financiación, siendo el usuario el que tenía que adquirirla directamente y sufragar su importe a su propia costa, por tratarse de paciente no comprendido en el ámbito geográfico de población del centro hospitalario que le dispensó la asistencia sanitaria; sin perjuicio de que reclamara posteriormente el reintegro del gasto al Hospital que por su domicilio le corresponde como Hospital de referencia, es decir, al Hospital de La Línea.

Por esta razón, el reclamante se ciñó a la prescripción indicada para tratar la fractura de cuello y raquis dorsal y se vio obligado a adquirir la ortoprótesis, abonando su importe, ascendente a 450 euros, IVA incluido, al ortopeda que se la facilitó y colocó. Consta aportada la factura acreditativa del material adquirido, su fecha e importe.

Siguiendo las instrucciones recibidas en el Hospital Costa del Sol, el interesado reclamó el reintegro del gasto anticipado para la adquisición de la ortoprótesis ante el Servicio de Gestión de Usuarios del Hospital de La Línea, donde, desmintiendo la información dada al usuario, le aclararon que el reembolso pretendido correspondía obtenerlo del centro prescriptor de la prestación.

Esta nueva versión, condujo al reclamante a dirigir el escrito correspondiente al Hospital Costa del Sol, del que, transcurrido un año y medio, recibió notificación en la que se le solicitó la remisión de toda la documentación relativa a la asistencia sanitaria, la prescripción médica del aparato ortopédico y la factura del mismo. Afirma asimismo el compareciente que hasta la recepción de dicha comunicación, había tratado verbalmente la cuestión en diversas ocasiones con el Hospital Costa del Sol, sin que la procedencia de asumir el reintegro del importe se hubiese cuestionado, justificando el retraso en la tramitación y en la orden de pago en razones de pendencia de asuntos.

A pesar de lo expuesto, en junio de 2009, el Director Gerente del Hospital Costa del Sol, dictó resolución en la que acordó desestimar la petición de reintegro de gastos solicitada, por las razones contenidas en la misma que posteriormente examinaremos, al coincidir sustancialmente con las que adujo en el informe evacuado en el seno de la presente queja.

Por su parte, el Hospital de La Línea, una vez que le fue reclamado el reintegro por el reclamante, producida la resolución desestimatoria antedicha, rechazaba que el centro hospitalario tuviese obligación de asumir el coste del corsé, por no haber sido la prótesis prescrita por ningún facultativo del centro sanitario.

El usuario, por último, expuso los hechos ante los Servicios Centrales del Servicio Andaluz de Salud, sin que conste que haya recibido respuesta.

Hay que hacer constar que el interesado es beneficiario del derecho a la asistencia sanitaria en el sistema público, siendo titular del correspondiente documento de afiliación que acredita su acceso a los servicios sanitarios y cuya fotocopia adjuntó al expediente.

Admitida a trámite la queja, esta Defensoría recabó la emisión del preceptivo informe al Director Gerente del Hospital Costa del Sol y al del Hospital de La Línea.

Evacuó alegaciones el primero, en las que aceptando los presupuestos fácticos relatados por el reclamante y reconociendo la instauración en dicho Hospital de tratamiento ortopédico al paciente, como prestación ortoprotésica reconocida a los usuarios del sistema sanitario público, destaca que el Hospital Costa del Sol es una Empresa Pública Sanitaria que, en sentido estricto, al no depender del Servicio Andaluz de Salud, no está tampoco sometida a las Resoluciones dictadas por dicho Servicio sanitario en materia de desarrollo de la prestación ortoprotésica (Resoluciones de 9 de noviembre de 1998 y de 15 de abril de 1999). No obstante lo cual, añade que puesto que la Empresa Pública Hospital Costa del Sol no puede privar al usuario de una prestación que tiene reconocida en los centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud, se aviene el Director Gerente informante a materializar la aplicación de las Resoluciones en cuestión, sometiéndose a las mismas, llegando a la conclusión de que la dicción literal de la

de 15 de abril de 1999, impide que corresponda al centro hospitalario que regenta asumir el coste de la prestación que uno de sus facultativos prescribió al paciente asistido en el mismo. Y ello porque el único supuesto de reintegro de gastos que las Resoluciones del Servicio Andaluz de Salud contemplan, es el que tiene lugar cuando la prescripción ha sido efectuada fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en cuyo caso el paciente que la haya costeado podrá solicitar su reembolso y este deberá hacerse efectivo, en el lugar de su residencia. A juicio del Director Gerente, la distinción entre Hospitales del Servicio Andaluz de Salud y Hospitales de otras Comunidades Autónomas que por ello no lo son, que contempla la Resolución de 15 de abril de 1999 como causa del reintegro, permite su aplicación analógica al supuesto planteado, para lo que distingue, por dicha analogía, entre Hospitales del Servicio Andaluz de Salud de la Comunidad Autónoma y los Hospitales del sistema sanitario público de la misma Comunidad Autónoma, que no forman sin embargo parte del Servicio Andaluz de Salud. Lo que supone que, conforme a dicho argumento, es el Hospital de referencia del reclamante el que debe atender la petición del usuario, como centro de su lugar de residencia. A todo lo cual añade que la Empresa Pública Hospital Costa del Sol, conforme al Decreto 104/1993, de 3 de agosto, se constituyó con objeto, entre otros, de prestar asistencia sanitaria a las personas incluidas en su ámbito geográfico y poblacional; ámbito al que no pertenece el reclamante.

Por su parte, la Dirección del Área de Gestión Sanitaria del Campo de Gibraltar, emitió informe corroborando punto por punto las gestiones y reclamaciones relatadas por el interesado, manifestó su disconformidad con la postura del Hospital Costa del Sol, con fundamento en que la prestación ortoprotésica, como garantizada en el sistema sanitario público a todos sus usuarios, hubo de ser asumida por el referido centro desde el mismo momento de su prescripción, procediendo a su dispensación y facturación, conforme al Decreto 104/1993, de 3 de agosto. Sin que pueda aludir a la Resolución del Servicio Andaluz de Salud de 15 de abril de 1999, que constreñida a dicho Servicio, contempla además el reintegro, única y exclusivamente, para los supuestos de prescripciones efectuadas fuera de nuestra Comunidad Autónoma, sin que sea este el supuesto planteado. Destaca igualmente el informe el criterio restrictivo que aplica la Empresa Pública Sanitaria Hospital Costa del Sol, cuando excluye de entre la población susceptible de beneficiarse de su prestación de asistencia sanitaria, a efectos de asumir el coste de la devengada por la que se preste, a la población que eventualmente se encuentre en su ámbito geográfico de influencia. Y, por último, reseña que, en cualquier caso, debió tomar en consideración el centro prescriptor de la prótesis, la posibilidad de recuperación del gasto al tratarse de un supuesto de tercero obligado al pago, por derivarse la asistencia sanitaria de un accidente de circulación, conforme al Anexo IX del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre.

Delimitado el debate en los términos expresados en el punto anterior y puesto que, como no podía ser de otro modo, ninguna de las reclamadas discute el derecho del usuario a beneficiarse de la prestación ortoprotésica que su tratamiento requirió y a recuperar la inversión que se vio obligado a realizar, la cuestión en litigio queda reducida a determinar a cuál de los centros sanitarios corresponde efectuar el reembolso de su importe.

1.º La ordenación del Sistema Sanitario Público de Andalucía

La Ley de Salud de Andalucía 2/1998, de 15 de junio determina que la gestión directa de la prestación de la asistencia sanitaria, se lleva a cabo tanto a través del Servicio Andaluz de Salud, adscrito a la Consejería de Salud, como a través de los centros sanitarios de las empresas públicas adscritas a dicha Administración Sanitaria de la Junta de Andalucía, entre las que se encuentra la Empresa Pública Sanitaria Hospital de la Costal del Sol. Ambos, Servicio Andaluz de Salud y Empresa Pública Hospital de la Costa del Sol, forman parte del sistema sanitario público de Andalucía.

Como parte integrante de dicho sistema sanitario, tanto al Servicio Andaluz de Salud como a la Empresa Pública Hospital de la Costa del Sol, les corresponde la prestación directa de la asistencia sanitaria y hacer efectivo el catálogo de prestaciones básico que consagra la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud 16/2003 para todos los usuarios, conforme a la cartera de servicios comunes del Real Decreto 1030/2006.

Funcionalmente, ambas, –tanto la agencia administrativa como la empresa pública citadas–, por lo que en el presente interesa, vienen obligadas a la prestación de asistencia sanitaria, bajo la supervisión y control de la Consejería de Salud a que están adscritas y con sujeción a las directrices y criterios generales de la política de salud en Andalucía (artículos 65 de la Ley de Salud de Andalucía 2/1998, de 15 de junio y 13 del Decreto 171/2009, de 19 de mayo, así como artículos 1, 2.2 y 6.8 de los Estatutos de la Empresa Pública Hospital de la Costa del Sol aprobados por Decreto 104/1993, de 3 de agosto. Variando únicamente su ámbito territorial de actuación, dado que el del Servicio Andaluz de Salud alcanza a toda la Comunidad Autónoma y el de la empresa pública hospitalaria se constriñe a su ámbito geográfico y poblacional.

Sin embargo, en sus respectivos territorios de influencia, la prestación de la asistencia sanitaria a los usuarios ha de ser cuantitativa y cualitativamente una y la misma.

2.º La Prestación Ortoprotésica en el Sistema Sanitario Público de Andalucía:

En el ámbito autonómico andaluz, dentro de las bases estatales que en materia de prestaciones sanitarias establecen la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud 16/2003, de 28 de mayo y su cartera de servicios comunes del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, el Decreto 195/1998, de 13 de octubre, aprobado a propuesta de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, establece un régimen mejorado de la prestación ortoprotésica, que, en consecuencia con lo expuesto, ha de ser asumido en la prestación de asistencia sanitaria tanto por el Servicio Andaluz de Salud como por las empresas públicas con funciones en dicho ámbito, vinculando directamente a ambas.

El Hospital de la Costa del Sol, sin embargo, se ampara en su naturaleza jurídica de Empresa Pública, con personalidad jurídica propia, plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines, patrimonio propio y administración autónoma (artículo 2.1 del Decreto 104/1993, de 3 de agosto), para destacar que constituye un organismo distinto y diferenciado del Servicio Andaluz de Salud, que no depende del mismo y que, por tanto, solo con el fin de no impedir que los usuarios del Hospital que gestionan sufran la privación del reconocimiento de una prestación sanitaria procedente, se someten voluntaria y graciosamente a dar aplicación a las Resoluciones dictadas en esta materia por el Servicio Andaluz de Salud, para llegar a la peculiar conclusión que contiene el informe, en la que se establece una incomprensible equiparación entre las prestaciones sanitarias que ellos, como Hospital Empresa Pública, prescriban a usuarios andaluces a los que atiendan sin residir administrativamente en su territorio, y las que dispensen los Hospitales ajenos al sistema sanitario público andaluz (de fuera de la Comunidad Autónoma).

Pues bien, queda claro con todo lo examinado hasta el momento, que la Empresa Pública Sanitaria Hospital de la Costa del Sol, parece desconocer de la forma más inexplicable, que el origen, la fuente inmediata de la que se deriva su obligación de dispensar y sufragar el coste de la prestación ortoprotésica prescrita por un facultativo competente de su centro sanitario, a un usuario asistido en el mismo (máxime cuando lo fue en virtud de otra de las modalidades de prestación sanitaria básicas y comunes a todo el territorio del Estado, la de atención de urgencia que, en este caso, vino motivada por accidente de circulación en su ámbito geográfico de actuación), no se encuentra en Resolución o norma alguna del Servicio Andaluz de Salud, sino, muy al contrario en las reiteradas normas estatales, básicas e intangibles, Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud 16/2003 y su cartera de servicios comunes del Real Decreto 1030/2006, así como, en las mejoras y beneficios reconocidos por el Decreto de la Junta de Andalucía 195/1998, de 13 de octubre, por el que se regula la prestación ortoprotésica en nuestro ámbito territorial. De manera que no se trata de la voluntad de la Dirección Gerencia de ese Hospital reclamado, de ampliar en el mismo, una prestación que el usuario andaluz tiene reconocida en los centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud, para no discriminar a los que atienda la Empresa Pública, sino que dicha prestación la tienen todos los españoles reconocida en el conjunto del Sistema Nacional de Salud y con ello los andaluces sin distinción, lo que incluye la obligación de su prestación en el sistema sanitario público de la Comunidad Autónoma de Andalucía, del que forma parte la referida Empresa Pública.

Incurre además la reclamada Empresa Pública, el error de ignorar que en su ámbito geográfico y poblacional de actuación, no solo se comprenden los usuarios con vecindad administrativa o residencia en la zona de su cobertura sanitaria, sino, como por lo demás ocurre a cualquier centro sanitario, también los usuarios eventual o transitoriamente desplazados a la referida localización geográfica, incluyéndose dentro de su población, tanto la permanente como la flotante o eventual. Manteniendo otra postura, dicho Hospital estaría incluso facultado para repetir al de referencia del reclamante (el de La Línea), el coste de la asistencia sanitaria que prestaron a usuario del segundo. Cabe recordar, como ya se ha apuntado, que además el interesado no eligió ser asistido en el Hospital de la Costa del Sol cuando "*pasaba por allí*", sino que tuvo un accidente que provocó que el centro le prestara la atención básica de urgencia o atención sanitaria inmediata a que legalmente viene obligado (artículo 15 de la Ley 16/2003), en cuyo transcurso el facultativo competente y en documento oficial, le prescribió la ortoprótesis que tendría que haber sido dispensada y financiada por ello por el Hospital de la Costa del Sol sin ningún género de dudas.

Son por ello irrelevantes las Resoluciones del Servicio Andaluz que cita dicha Empresa Pública, ya que no está en ellas el vínculo que la obliga, ni, en todo caso, resulta admisible la peculiar e incomprensible analogía que realiza, como si el Hospital gestionado fuera una especie de territorio independiente y desgajado, dentro del sistema sanitario de nuestra Comunidad.

En puridad de conceptos, ni siquiera puede hablarse en el presente de un supuesto de reintegro de gastos, sino del justo reembolso al usuario de una suma que indebidamente se le obligó a costear por el centro sanitario público que le atendió y que, olvidando su obligación y los recursos públicos de los que se nutre y financia, denegó al paciente la dispensación y financiación de una prestación básica a la que tiene derecho, cual si de tratara de un centro sanitario privado o atendiera sanitariamente a un usuario sin derecho asistencial.

Comparte esta Defensoría con ello, la postura manifestada en su informe por la Directora del Área de Gestión Sanitaria del Campo de Gibraltar, cuya actuación no puede merecer reproche alguno, ya que el Hospital de La Línea ha sido ajeno a la prescripción del material ortoprotésico.

3.º La gestión del Sistema Sanitario Público de Andalucía y las funciones de supervisión y coordinación del mismo de la Consejería de Salud:

La Ley de Salud de Andalucía 2/1998, de 15 de junio, en conjunción con el Decreto 171/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Salud y del Servicio Andaluz de Salud, atribuyen a la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, competencia en materia de supervisión, control, inspección y evaluación de los servicios, centros y establecimientos sanitarios, así como la coordinación general de las prestaciones, su supervisión, inspección y evaluación y, en general, la coordinación de todo el dispositivo sanitario público y de cobertura pública.

Específicamente, el artículo 46 de la Ley 2/1998, se refiere a la función de la Consejería de Salud en la dirección y coordinación de las actividades, servicios y recursos del sistema sanitario público andaluz, garantizando la integración y la coordinación del mismo, en orden a posibilitar la igualdad efectiva en el acceso a las prestaciones bajo los principios de aseguramiento único y financiación pública.

De las actuaciones practicadas en la presente queja, particularmente visto el informe emitido por el Director Gerente de la Empresa Pública Hospital de la Costa del Sol, se revela la necesidad de que por la Consejería de Salud se ejerzan en su plenitud las funciones de dirección y control referidas, tomando en consideración la complejidad actual en la gestión de la asistencia sanitaria pública y la confusión que respecto a algunos aspectos de sus prestaciones, provoca el menoscabo de los derechos de los usuarios de unos u otros de los organismos que la gestionan.

Por esta razón se acuerda dar traslado de la presente Resolución a la Consejería de Salud, para su debido conocimiento y efectos correspondientes.

Las consideraciones expuestas llevan a esta Defensoría, a efectuar a la Empresa Pública Hospital de la Costa del Sol la siguiente **Recomendación**:

"Que proceda sin dilación a reponer en el patrimonio del usuario reclamante los 450 euros abonados por este para la adquisición de material ortoprotésico incluido en el catálogo de prestaciones y prescrito a aquél por facultativo del Hospital Costa del Sol en el transcurso de la asistencia sanitaria urgente prestada al mismo el 4 de noviembre de 2007."

Tanto por parte de la Empresa Pública referida como de la misma Consejería de Salud se nos ha informado de que se ha llevado a cabo efectivamente el reintegro reclamado.

2.1.8 Derechos de los Usuarios

2.1.8.1 Derecho a la libre elección de Médico/Enfermería

En el expediente de **queja 10/6513** el interesado mostraba su disconformidad ante la negativa del Centro de Salud a dispensarle a su esposa asistencia de enfermería (un análisis de sangre), por entender que su domicilio no entra en el ámbito de actuación de dicho centro.

El interesado nos decía que hace 4 años que cambiaron de domicilio pero que amparándose en el derecho que le confiere la normativa sobre la libre elección de médico y pediatra, Decreto 60/1999, su familia y él decidieron continuar con los mismos médicos que tenían aunque por lugar de residencia les perteneciera otro Centro de Salud, no planteándose problema alguno por parte del Centro de Salud de referencia.

Pues bien, tras acudir su esposa al médico a su Centro de Salud, este le prescribió una analítica de sangre. Cuando van a solicitar cita para la extracción les comunican que no le pueden dar cita porque el domicilio pertenece a otro centro de salud y no tienen asignado ATS.

Según les explica el administrativo, cada Centro de Salud tiene distribuidos a los ATS por domicilio de los pacientes, y como su domicilio no pertenece a ese Centro de Salud no tienen ATS asignado. Les llega a recomendar que lo mejor sería que se cambiasen de Centro de Salud para no tener problemas.

El informe que se nos remite relata que efectivamente es un derecho de los ciudadanos andaluces el hacer uso de la libre elección de médico general y pediatra según se recoge en la normativa vigente, Decreto 60/99, pero que no se recoge en esta norma ni en ninguna otra el derecho de libre elección de los profesionales de enfermería.

Termina justificando la medida adoptada de no prestar servicio de enfermería al interesado y su familia, amparándose en que "*la atención de enfermería en los Centros de Salud del Distrito Sanitario Huelva-Costa está organizada de forma sectorizada, siguiendo el criterio de proximidad y optimización de recursos en cuanto a cercanía del domicilio de los pacientes al Centro, de ahí que el enfermero asignado a la familia del interesado pertenezca a otro centro sanitario distinto de donde se ubica su médico de familia*". En ningún momento hace referencia ni se aclara la cuestión desde aquí planteada sobre si la actividad de extracción de sangre se considera de base organizativa individual o territorial.

El relato de los hechos que hemos realizado teniendo en cuenta la normativa que resulta aplicable al caso, nos suscita una consideración fundamental.

Desde esta Institución no estamos de acuerdo con el procedimiento seguido por el Centro de Salud Las Adoratrices de Huelva a la hora de remitir al intere-

sado y su familia para consulta de enfermería al Centro de Salud que por su domicilio les pertenecía, más aún cuando previamente admitió la elección de esta familia de un médico de su Centro de Salud, a través del ejercicio del derecho a la libre elección de médico y pediatra recogido en el Decreto 60/99.

Tampoco compartimos la argumentación que al efecto aporta ese Distrito, ya que una cosa es que no se regule el derecho a la libre elección de enfermería y otra muy distinta es que, a pesar de ejercitar el derecho a la libre elección de médico y pediatra, se dé como valor absoluto el que para la asistencia de estos profesionales el interesado deba acudir en todo caso al Centro de Salud que por su domicilio le pertenece.

A este respecto la Disposición Adicional Primera de la Orden de 9 de junio de 1999 por la que se regula el procedimiento de libre elección y se establecen las normas de asignación de médico general y pediatra en la Comunidad Autónoma Andaluza, establece un criterio general cuando señala que una vez producida la asignación de un nuevo facultativo el usuario quedará adscrito al correspondiente Equipo Básico de Atención Primaria donde aquél preste sus servicios para TODAS las prestaciones que tienen una base organizativa individual. No obstante, este criterio general tiene un límite que es el que imponen las prestaciones que tienen una base organizativa territorial o comunitaria, que se continuarán prestando por cada centro en la totalidad del territorio de su Zona Básica de Salud y a la población que en él resida.

Por todo ello hay que entender que siempre que estemos ante prestaciones con base organizativa individual, la aceptación de la solicitud de elección de médico general conllevará la adscripción del peticionario al centro de salud de su nuevo facultativo para TODOS los efectos. En cuanto a las prestaciones que tienen base organizativa territorial o comunitaria, estas han de proporcionarse por el centro de salud que incluya en su área de adscripción el domicilio del usuario. Entre estas últimas se encuentran las que suponen desplazamiento al domicilio del usuario o alguna institución comunitaria.

Así pues, en el caso planteado a esta Institución convendría discernir si la prestación de enfermería demandada por el usuario tiene una base organizativa individual o territorial. Dicha cuestión fue planteada en el escrito remitido a la Directora Gerente del Distrito Huelva-Costa pero hasta el momento no se ha recibido una respuesta expresa sobre dicha consulta.

Desde esta Institución en modo alguno se considera que una consulta de enfermería para una extracción de sangre pueda ser considerada una prestación con base organizativa territorial o comunitaria pues claramente entendemos que no exige una organización sectorizada, ni mucho menos implica desplazamiento al domicilio, que a nuestro entender debe ser el núcleo fuerte de dichas prestaciones de base comunitaria. Otro tipo de interpretación constituiría una limitación no justificada del derecho de libre elección de médico general y pediatra e incluso desincentivaría su ejercicio, como de hecho se pone de manifiesto en la advertencia del interlocutor al interesado: “lo mejor sería que os cambiarais de centro de salud para no tener problemas”.

Además resultaría un contrasentido, como ya nos hacía referencia el interesado en su escrito, que después de la cita médica en el Centro de Salud Las Adoratrices en la que le prescriben una analítica tuviera que dirigirse a otro Centro de Salud para practicársela.

Con anterioridad ya nos pronunciamos en este sentido en la **queja 08/441**, aunque nuestra resolución no fue aceptada por ese Distrito en aquel momento. Ha pasado un tiempo prudencial y seguimos observando que se sigue manteniendo el mismo modo de proceder a diferencia de lo que parece ser la práctica de otras provincias de las que no hemos recibido queja. Así pues, desde esta Defensoría queremos hacer constar que si bien no existe una normativa que regule la libre elección del personal de enfermería, entendemos que no es necesaria ya que como indicábamos la Disposición Adicional Primera de la Orden de 9 de junio de 1999 por la que se regula el procedimiento de libre elección y se establecen las normas de asignación de médico general y pediatra en la Comunidad Autónoma Andaluza, establece un criterio general cuando señala que una vez producida la asignación de un nuevo facultativo el usuario quedará adscrito al correspondiente Equipo Básico de Atención Primaria donde aquél preste sus servicios para TODAS las prestaciones que tienen una base organizativa individual.

En este sentido, como ya referenciáramos en la resolución de la **queja 08/441**, el personal de enfermería integra el equipo básico de atención primaria (artículo 4 del ya derogado Decreto 195/85, de 28 de agosto, sobre ordenación de los servicios de atención primaria de Andalucía), y actualmente la denominada unidad de gestión clínica de atención primaria (artículo 22 del Decreto 197/2007, de 3 de julio, por el que se regula la estructura y funcionamiento de los servicios de atención primaria de salud en el ámbito del Servicio Andaluz de Salud). La asistencia de enfermería para extracciones sanguíneas no deja de ser una prestación de base organizativa individual, por lo que conforme a la normativa expuesta, entendemos que dicha asistencia debe prestarse al interesado en el centro para el que ha efectuado la elección expresa.

La queja planteada no solo encuentra base legal en el derecho de libre elección establecido en el artículo 10.13 de la Ley General de Sanidad, en el artículo 6.1 *l)* de la Ley de Salud de Andalucía y en el artículo 22.2 *c)* del Estatuto de Autonomía de Andalucía, sino también en el principio de proximidad a

la ciudadanía que se predica en el artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, con carácter general para la Administración de la Junta de Andalucía. Sin dejar de citar el principio de informar las actuaciones sobre protección de la salud, la mejora continua en la calidad de los servicios con un enfoque especial a la atención personal y a la confortabilidad del paciente y sus familiares, recogido en la Ley de Salud de Andalucía (artículo 2.11).

A la vista de lo expuesto realizamos al Distrito la siguiente **Recomendación**:

"Que en los centros de salud del Distrito Sanitario se dispense atención de enfermería para extracciones sanguíneas, así como las demás prestaciones de base organizativa individual, de las que integran la cartera de servicios de atención primaria, a los usuarios que tras ejercitar su derecho a la libre elección de médico general, queden adscritos al cupo de alguno de los facultativos de los mismos.

Que se nos de traslado de las medidas que se adopten para dar cumplimiento a este objetivo".

Por su parte en el informe recibido del Distrito se refiere que el mismo comparte en su totalidad los argumentos recogidos en nuestra Resolución, y que se ha instado a la adopción de las medidas correspondiente para que se facilite la atención enfermera ambulatoria a los ciudadanos que ejercen su derecho de libre elección, por parte de los profesionales de enfermería del centro concernido por la elección.

2.1.8.2 Prestación ortoprotésica

La prestación ortoprotésica en el Sistema Sanitario Público de Andalucía se regula por el Decreto 195/98, de 13 de octubre, que vino a sustituir a la Orden de 17 de marzo de 1992, al objeto de adaptarla a la regulación contemplada en el R.D. 63/95 de 20 de enero sobre Ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, y la Orden de 18 de enero de 1996 que lo desarrolló en este ámbito.

Definitivamente el R.D. 1030/2006 de 15 de septiembre, que regula la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, ha incorporado el catálogo de ortoprotésica en su Anexo VI, posibilitando el desarrollo del mismo en los catálogos que elaboren las Administraciones Sanitarias competentes en la gestión de la prestación ortoprotésica.

Con posterioridad a la promulgación de esta norma, no ha existido ninguna otra elaboración normativa autonómica andaluza en relación con el catálogo, por lo que hay que entender vigente el que se comprende en el Decreto mencionado al principio, completándolo con el del Anexo VI del R.D. 1030/2006 en lo que sea necesario.

Pues bien, en el expediente de **queja 11/499** los interesados nos explicaban que su hija, estudiante universitaria, había sufrido dos amputaciones por causa de un sarcoma, y después de varios años de enfermedad tuvo que ser intervenida para practicarle una hemipelvectomía, a la que siguieron sesiones de quimio y radioterapia, cuyos resultados han sido muy satisfactorios en las revisiones practicadas.

Tras la cicatrización de la herida acudieron a la consulta protésica del hospital de referencia, donde le recetaron una prótesis que permite una movilidad articular muy reducida, sobre todo en la cadera, siendo informados de que era lo mejor que se le podía prescribir a la paciente, dentro de los catálogos del Sistema Sanitario Público, los cuales estiman que actualmente están muy desfasados.

Por eso trataron de encontrar otras posibilidades y en una ortopedia les mostraron una prótesis compuesta por una rodilla inteligente (C-Leg) y una cadera hidráulica, de manera que ambas articulaciones son independientes entre sí, con las cuales la movilidad de las mismas sería casi normal, pensando por ello que este tipo de prótesis era el que su hija necesitaba por la importante movilidad que ofrecía, sin duda también beneficiosa para el equilibrio psicológico de una joven que lleva adelante sus estudios, y además desarrolla otras actividades, como el teatro.

Puesto que el precio de la prótesis superaba las posibilidades económicas de los interesados, se pusieron en contacto con la gestoría del usuario del citado hospital para tratar de que el expediente de la afectada fuera valorado en los Servicios Centrales del SAS, teniendo en cuenta los informes médicos de especialistas y psicólogos que han aportado, encontrándose como único obstáculo la negativa a la prescripción por parte del especialista rehabilitador, por estimar que la alternativa propuesta no se incluye en el catálogo, auspiciando en todo caso la utilización de una prótesis convencional, que en opinión de los interesados no está destinada a pacientes con hemipelvectomía, ni existe ninguna previsión en el catálogo de ortoprotésica para este tipo de pacientes, por la inusual practica de este tipo de intervención.

Abogaban incluso por último, por hacer un gran esfuerzo económico para adquirir la articulación de la rodilla, siempre que por parte del SAS se hicieran cargo del coste de la correspondiente a la cadera, dado que el precio total de la prótesis no lo podían asumir.

En este punto el informe del hospital reconoce la excepcionalidad del caso que se plantea, haciendo hincapié en su singularidad clínica y de normalización de las actividades de la vida diaria, y pone de relieve el intento realizado desde la unidad de atención al usuario para que el servicio de rehabilitación llevara a cabo la prescripción de esta prótesis de manera extraordinaria, siempre que se considerara la mejor opción para la evolución de la paciente.

Ciertamente se aduce que los profesionales del servicio informaron de la imposibilidad de prescribir estos componentes por no estar incluidos en el catálogo de prestaciones ortoprotésicas del SAS, pero

también se señala que la exclusión del catálogo podría solventarse por informe motivado a los servicios centrales del SAS, siempre que se realice previa valoración e idoneidad clínica.

En este aspecto los profesionales esgrimen que en este tipo de amputación la protetización es muy difícil por las características del muñón (hemipelvis), de forma que no siempre el encaje que se fabrica es tolerado por el paciente, dándose un porcentaje muy elevado de casos en los que los pacientes prefieren el uso de la silla de ruedas y/o bastones, al de la prótesis. De ahí que estimen oportuno adaptar en primer lugar una prótesis convencional como la prescrita, y en caso de que la paciente tolerase el encaje, valorar más adelante la posibilidad de adaptar otra prótesis con mejores prestaciones.

Llegados a este punto recapitulamos al respecto de la pretensión de los interesados, concluyendo que en orden a su consecución en el ámbito del Sistema Sanitario Público de Andalucía se plantean dos objeciones fundamentales. Así por un lado la falta de inclusión en el catálogo de ortoprotésica, y por otro la no indicación por el facultativo rehabilitador.

Pues bien, si nos fijamos en ambos catálogos, estatal (R.D. 1030/2006) y autonómico (Decreto 195/1998), asiste la razón a los interesados cuando señalan que no aparece en el autonómico ninguna prótesis específicamente nominada para pacientes con hemipelvectomía. En concreto la que con carácter convencional le han prescrito a su hija se encuadra en el código 220, y conlleva encaje laminado en resina, articulación de cadera, articulación de rodilla policéntrica y pie articulado.

No por ello difiere sustancialmente de la que con dicha denominación sí se recoge en el catálogo que se incluye en la normativa estatal, (prótesis de hemipelvectomía, código 06 24 21), con encaje pélvico laminado o termoconformado al vacío, estructura endoesquelética, cadera, rodilla y pie.

Sin ánimo de exhaustividad nos interesa reseñar brevemente cuáles son las características de la prótesis que los interesados pretenden para su hija (sistema Helix 3D, C-Leg y Pie C-Walk para pacientes con hemipelvectomía), tras valoración de las necesidades de la paciente en un establecimiento ortoprotésico.

Los elementos funcionales de la prótesis serían el encaje, la articulación de cadera, la rodilla electrónica protésica y el pie protésico:

– Por lo que respecta al encaje se realiza personalizado en termoplástico.
– La articulación de la cadera posee una combinación especial de resorte y sistema hidráulico que compensa una gran parte de la musculatura que falta en esta zona y reduce el esfuerzo al andar, posibilitando el apoyo del pie controlado y amortiguado y una flexión plantar armónica bajo carga completa, evitando movimientos bruscos y reduciendo el vuelco hacia atrás de la pelvis.
– Mediante el uso de nuevas tecnologías la rodilla reconoce constantemente en qué fase de marcha se encuentra el usuario y se ajusta automáticamente en tiempo real, dependiendo de la velocidad del paso, longitud y frecuencia, proporcionando una aproximación a la marcha fisiológica natural, incluso en pendientes, superficies desiguales o bajando escaleras.

Con el diseño de resorte en forma de C de fibra de Carbono, y el resorte de base al que está unido con un aro de control se crea una articulación virtual en el tobillo fisiológico que actúa eficazmente tanto en la fase media de apoyo, como en el golpe de talón.

Sin ser expertos en la materia no nos cabe duda que la prótesis pretendida no se propugna por el mero hecho de tener más prestaciones que la prescrita, sino porque simplemente permite un desarrollo más normalizado de la vida de una joven que desarrolla actividades propias de su edad.

Cabe traer aquí a colación la cuestión relativa a la obsolescencia del catálogo y las iniciativas para su actualización.

La reivindicación para la actualización de los catálogos de ortoprotésica viene siendo una constante desde hace muchos años por parte de los colectivos de discapacitados representados en el CERMI, pero también han encontrado cierto reconocimiento y eco institucional.

En resumidas cuentas todos coinciden en que la cartera de este tipo de prestaciones se ha quedado obsoleta, que los productos están anticuados (siguen prohibiendo el paso al titanio y a la fibra de carbono), y que se está impidiendo la evolución de esta prestación acorde a las nuevas tecnologías, que pueden llegar a proporcionar mayor facilidad en el uso y mayor calidad de vida, e incluso abaratamiento del coste sanitario en el aspecto asistencial.

En múltiples foros y ocasiones estos colectivos han hecho oír su voz demandando como necesaria la actualización y adecuación del contenido de la cartera de servicios ajustándose a los avances en la ortopedia, con nuevas técnicas y materiales como el titanio, el carbono y los microprocesadores, teniendo en cuenta los aspectos bioéticos y sociales.

Según ponen de manifiesto, al final en muchos casos el usuario se ve obligado a conformarse con aparatos pesados y escasamente funcionales, a menos que se endeude solicitando créditos que le permita acceder a las prótesis que resultan indispensables para su movilidad.

Pues bien desde otra perspectiva, ya hace un par de años la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad del Congreso de los Diputados aprobó una proposición no de ley (apoyada por todos los grupos) por la que se instaba al Gobierno de la Nación a actualizar y adaptar la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud a las necesidades de las personas discapacitadas.

Partían igualmente de un catálogo de prestaciones desfasado que no permite la inclusión real de las personas con discapacidad en la sociedad y propugnaba entre otras cosas que la prestación ortoprotésica se ajustara a las necesidades cambiantes de la población y a los avances de la ortopedia, renovando los productos de la cartera, de manera que se excluyeran los obsoletos y se incluyeran otros más modernos.

También en nuestro ámbito autonómico, como Línea Estratégica de la Consejería de Salud para la VIII legislatura, se preveía expresamente "el aumento del catálogo de prestaciones ortoprotésicas para determinados pacientes, especialmente para quienes han sufrido una amputación inferior o superior".

Sin embargo es preciso reseñar que todas estas iniciativas han tenido escasa materialización, no alcanzándose a realizar por el momento la renovación propuesta. Es más a este respecto solo se conocen ampliaciones del catálogo de ortoprotésica muy limitadas, referidas por un lado a los potenciales beneficiarios de las sillas de ruedas eléctricas, ya hace algún tiempo, y más recientemente (Orden SAS/1446/2010 de 28 de mayo) en relación con los implantes cocleares, para incluir en la prestación la renovación de los componentes externos (procesador externo, micrófono y antena); y las prótesis mioeléctricas de miembro superior, para que puedan empezar a prescribirse a los amputados unilaterales.

En definitiva el catálogo se revela insuficiente desde todos los puntos de vista, de manera que muchos usuarios optan por pagar prótesis más modernas con sus propios medios, no de forma caprichosa o por motivaciones estéticas, sino por auténtica necesidad de alcanzar un mayor nivel de autonomía y calidad de vida. Dados los elevados precios de estos productos, son frecuentes las ocasiones en las que deben solicitar créditos para poder acceder a ellos, y teniendo en cuenta que precisan revisiones de sus componentes, los usuarios y sus familias asumen a veces una carga económica de por vida, difícil de soportar.

En cuanto al procedimiento de dispensación, se garantiza el acceso a las prestaciones comprendidas en el catálogo general de ortoprotésica (artículo 4 del Decreto 195/98, de 13 de octubre), y en principio solo pueden prescribirse con cargo al Servicio Andaluz de Salud los productos incluidos en el catálogo vigente en las condiciones allí establecidas (artículo 1.1 de la Resolución de 9 de noviembre de 1998).

Ahora bien, de la misma manera que se puede autorizar excepcionalmente la asistencia sanitaria en centros ajenos al Sistema Sanitario Público, no puede resultar extraño que con idéntico procedimiento, y también de forma extraordinaria, se pueda autorizar el acceso a productos no incluidos en el catálogo ortoprotésico. Esta posibilidad es reconocida por el propio hospital en su informe, que alude a la remisión de informe motivado a esos Servicios Centrales, previa valoración e idoneidad clínica.

– Afrontamos ahora el segundo obstáculo de los enumerados al principio, que es el que precisamente ha impedido que el hospital prosiga con la iniciativa auspiciada desde la unidad de atención al usuario.

Y es que ciertamente el servicio de rehabilitación no ha indicado la prótesis en cuestión a la hija de los interesados, al margen de por los motivos ya expresados, por causas que podrían considerarse exclusivamente técnicas.

Quisiéramos mencionar en primer lugar que las objeciones en este sentido proceden exclusivamente de dicho servicio, puesto que en el ámbito de la especialidad de traumatología, en el que se desarrolló la compleja intervención practicada a la joven, sí que se emite un pronunciamiento expreso a favor de "*una prótesis articulada de cadera y rodilla de última generación, dada la patología de la enferma y las secuelas que sufre, que se traducen en una limitación severísima de la motricidad y la sedestación, de manera que le permita en parte aliviar las mismas*".

Piensan los rehabilitadores como ya hemos visto, que el encaje de este tipo de prótesis es muy dificultoso y no siempre se consigue adaptar una prótesis, por lo que en un porcentaje elevado de casos el paciente prefiere usar silla de ruedas y/o muletas, mostrándose partidarios de probar primero la prótesis convencional, para pensar en mejorarla con posterioridad si aquélla es aceptada.

Ahora bien, se da el caso de que la afectada no es una paciente normal, y por lo tanto resulta difícil pensar que se integre en el elevado porcentaje de fracaso de la protetización que se menciona. Ya ha tenido que adaptarse a otras prótesis y ha demostrado un coraje inusual para desarrollar una vida normal, que incluye la realización de estudios universitarios.

Pero es que a nuestro entender la cuestión no admite discusión, puesto que la hija de los interesados ya ha probado la prótesis en cuestión, para la que se le ha confeccionado un encaje personalizado, aunque aún provisional, que se apoya en la articulación sacroilíaca, tubérculo del pubis, zona dorsal del sacro y cresta ilíaca, soportándose también la contención por tejidos blandos. Las pruebas realizadas hasta el momento vienen siendo satisfactorias, comenzando la deambulación, e incluso el personal facultativo rehabilitador ha podido comprobar la utilización que la joven ya viene haciendo de esta prótesis.

Consideramos, por tanto, que es posible determinar el examen de la afectada por parte de un servicio de rehabilitación de referencia en un centro hospitalario distinto del que la ha venido asistiendo hasta ahora, a fin de que valoren la idoneidad de la prótesis (aún provisional), y el encaje de la misma, y que si dicho examen arroja un resultado positivo se inste la tramitación oportuna para la dispensación excepcional de la misma.

A la vista de todo ello formulamos a la Dirección General de Asistencia Sanitaria del SAS la siguiente **Recomendación**:

"Que se designe un servicio de rehabilitación de referencia en un centro hospitalario distinto al que ha venido asistiendo a la interesada, para que desde un punto de vista técnico, se evalúe el ajuste y adaptación de la hija de los interesados a la prótesis de última generación que está probando, y se valore la idoneidad de la misma desde la perspectiva de la garantía de su autonomía personal y mejora de la calidad de vida.

Que para el caso de que las revisiones arriba comentadas resulten satisfactorias, se inste el procedimiento oportuno para la dispensación de la prótesis con cargo al Sistema Sanitario Público".

El informe recibido de la Dirección General aludida, a la vista de la opinión expresada por los facultativos que han valorado a la paciente, han concluido que no procede la excepcionalidad de la prótesis deseada, puesto que aquéllos estiman que la misma puede conseguir el nivel funcional de protetización con componentes protésicos que aparezcan recogidos en el catálogo, por lo que a la vista de lo expuesto hemos estimado que, a pesar de que se ha realizado la evaluación complementaria que solicitábamos, no se han aceptado los términos de nuestra Resolución.

2.1.9 Atención Temprana

En el expediente de **queja 10/2362** la denominada Plataforma de Padres y Madres de Niños/as de Atención Temprana de Córdoba, nos exponía que en la provincia de Córdoba no se atendían los menores con problemas en el desarrollo en el intervalo de edades de los cinco a los seis años. En este sentido señalan que en el resto de las provincias andaluzas la atención cubre sin distinción alguna el intervalo de edades de 0–6 años, con lo que a su criterio el modelo de Atención Temprana (AT) adolece de falta de homogeneidad en su implantación en el territorio de Andalucía.

Admitida a trámite y recabado el correspondiente informe de esa Consejería de Salud, se nos contesta que "*la atención de menores con trastorno de desarrollo en los Centros de Atención Infantil Temprana (CAIT) cubre hasta los cuatro años en todo el territorio andaluz, cobertura que se extiende al intervalos de los 4-6 años que presenten situaciones excepcionales como son: graves riesgos sociales, plurideficiencias, déficit sensorial severo y casos que precisen atención domiciliaria*". En todos estos casos se lleva a cabo mediante un protocolo de atención compartida con los otros ámbitos implicados (Educación e Igualdad y Bienestar Social).

Centrada la cuestión en el alcance de la cobertura poblacional de la AT en Andalucía, cabe hacer las siguientes consideraciones.

Esta Defensoría tuvo ocasión de conocer con detalle el estado de situación y grado de implantación de la AT en Andalucía en el seno del expediente de **queja 05/3003**, en el que partiendo de la asunción competencial en la materia por parte de la Consejería de Salud en virtud de lo dispuesto en la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a la discapacidad en Andalucía esta iniciaba su andadura con la creación de los CAIT y la aprobación del proceso Asistencial Integrado de la AT, entre otras iniciativas.

Este modelo parte en sus distintas manifestaciones (manuales, proceso asistencial integrado, cartera de servicios, declaraciones en comparecencias parlamentarias, etc.) del concepto de AT incorporado por el Libro Blanco de Atención Temprana (2000) en el que esta se define como el conjunto de actuaciones dirigidas a la población infantil de 0-6 años, a la familia y al entorno, con la finalidad de prevenir y detectar de forma precoz la aparición de cualquier alteración en el desarrollo, o el riesgo de padecerla, realizando, en aquellos casos que lo precisen, una intervención integral dirigida a potenciar las capacidades, para evitar o minimizar el agravamiento de una posible deficiencia.

Por otro la cartera de servicios establecida por el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, recoge en su apartado relativo al nivel de atención primaria la detección temprana en la infancia (apartado 6.1.6) con una expresa referencia a distintas patologías en orden a su detección y seguimiento, aspecto que se desarrolla en la cartera de servicios de atención primaria en el apartado relativo al "*Seguimiento de la salud infantil*", en la que se fija la población diana en los 0-4 años.

La implantación del modelo de AT en Andalucía, tras la asunción competencial de la Consejería de Salud, tiene su punto de partida en la publicación del Proceso Asistencial Integrado de la Atención Temprana (2006), la paralela creación de los Centros de Atención Infantil Temprana (CAITs) y la especial consideración de los pediatras de zona como nuevos ejes sobre los que pivotan las distintas actuaciones sobre este sector poblacional.

El otro punto sobre el que se articula la actuación de la AT lo conforman los centros conveniados o concertados por la Consejería de Salud con entidades públicas y privadas (fundamentalmente Ayuntamientos y Asociaciones del sector), las cuales con el soporte financiero autonómico y a través de sus recursos materiales y humanos llevan a cabo el desarrollo de los distintos programas de AT. Estos centros vienen asumiendo, casi en exclusiva y con la ayuda financiera de la Junta de Andalucía, la práctica totalidad de la atención temprana que se presta a estos menores.

Las bases reguladoras y la convocatoria expresa de las subvenciones de los programas que desarrollan estos centros se publican anualmente mediante Orden de la Consejería de Salud, en la que se dispone los

programas subvencionables (estimulación precoz, rehabilitación y logopedia) destinados a la atención directa de menores con trastornos de desarrollo o en riesgo de padecerlos, con edades comprendidas entre los 0 y 4 años.

Hay que tener en cuenta que el marco jurídico regulador de la AT viene dado fundamentalmente por el artículo 11 de la citada Ley 1/1999, en el que la referencia a la "*atención infantil temprana*" se hace sin concreción alguna al intervalo de edad que alcanza.

Por el contrario, encontramos una única referencia a la población diana de 0–6 años en el Proceso Asistencial Integrado de AT, más no así en el Manual de Calidad y Acreditación de los CAITs editado por la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía (2007).

Igualmente, como hemos visto, las distintas Órdenes anuales de convocatoria de las subvenciones de los programas relativos a la AT se refieren exclusivamente al intervalo de edad 0-4 años.

Más allá de estos referentes, la prolija documentación relativa a la AT en Andalucía emitida o editada desde la Consejería de Salud se reitera en la franja de edad 0-6 años, sin ningún matiz que permita hacer una interpretación expansiva o restrictiva de esta franja poblacional.

La circunstancia de que el informe emitido por la Consejería de Salud en relación a este expediente de queja, introduzca una tercera escala o intervalo de edades intermedia, es decir la de 0-4 años con carácter general y la de 4-6 años para los casos excepcionales de deficiencias más graves o de mayor riesgo social, no hace sino introducir mayores dudas sobre el alcance de la cobertura poblacional en esta modalidad de atención.

Históricamente la asignación inicial de intervalos de edades en los 0-6 años en la AT ha traído causa de la legislación educativa. Así, la Ley Orgánica General del Sistema Educativo de 1990 al incluir y atender desde este ámbito el segundo ciclo de la atención infantil (menores entre los 3-6 años), a la par que establecer la enseñanza obligatoria y gratuita en el intervalo de los 6-16 años, ha dado lugar a que los intervalos de edades de la AT hayan girado en la dicotomía de los 0-3/4 años o en la de los 0-6 años con que indistintamente se trata en las distintas documentales administrativas o asistenciales, ya sea por vía de concreción de la cartera de servicios o de los destinatarios en la convocatoria de subvenciones.

La situación descrita introduce un elevado grado de incertidumbre sobre la población de cobertura de la AT, pues si bien el Proceso Asistencial Integrado de la AT, implantado por el Servicio Andaluz de Salud y los distintos documentos y manifestaciones de la Consejería de Salud, hacen una concepción amplia de la población diana (0-6 años), frente a la más restrictiva que se lleva a cabo por vía de convocatoria de subvenciones a las entidades conveniadas o concertadas para el desarrollo de los programas de atención directa (0-4 años), desde esa Consejería, con el solo aporte del informe que nos traslada, se postula la intermedia en dos franjas de edades diferenciadas (la general de 0-4 años y la de 4-6 años para los supuestos excepcionales).

La importancia de este aspecto, que de alguna manera viene a delimita no solo la franja poblacional de cobertura, sino qué modalidad de atención y a qué Administración corresponde prestarla, requiere un mayor grado de concreción y homogeneidad y que se incorpore a un documento o norma que disipe cualquier tipo de dudas o interpretación al respecto, responsabilidad que atañe a esa Consejería de Salud a la que dirigimos esta resolución.

Por lo anteriormente expuesto, formulamos a la Consejera de Salud la siguiente **Sugerencia**:

"Que en los documentos de planificación, normación o gestión administrativa o clínica se establezca la población diana de los programas de Atención Temprana de forma inequívoca y homogénea".

En este sentido la Consejera de Salud nos ha informado con posterioridad que aceptan plenamente nuestra Sugerencia, de forma que en las actuaciones llevadas a cabo el pasado ejercicio ante los distintos actores que intervienen con menores con trastornos del desarrollo, ya recogen el intervalo de edad de 0 a 6 años, y todos los documentos elaborados por la Consejería con la finalidad de financiar estas actuaciones, recogen dicho intervalo de forma homogénea para recibir dicha atención.

En el expediente de **queja 10/5243** compareció en esta Institución una determinada Asociación a través de su representante, en tanto que organización no gubernamental legalmente constituida e inscrita en el registro de asociaciones, así como en el de entidades de servicios sociales de la Junta de Andalucía, dedicada a la atención a personas con discapacidad intelectual.

Su presidenta nos comentaba que la referida Asociación gestiona un centro de día con terapia ocupacional que está concertado (quince plazas) con la Junta de Andalucía (Consejería para la Igualdad y Bienestar Social), con la que tienen suscrito un convenio específico de colaboración y, por otro lado, oferta atención temprana a menores, recibiendo a estos efectos subvención de la Consejería de Salud.

Señalaba que el inmueble en el que se desarrolla la actividad fue objeto de concesión demanial por parte del Ayuntamiento, reflejada en documento administrativo, en la que se preveía una duración de la misma por cuatro años (hasta 2013), aludiéndose también a la cesión del mobiliario necesario para realizar la actividad.

En este punto la interesada manifestaba que a partir de la construcción de un nuevo centro polivalente de atención a personas dependientes por parte del Ayuntamiento, y de las posturas discrepantes

mantenidas por la Asociación en cuanto a la concesión de su gestión a una entidad mercantil, dicha Corporación Local había iniciado una serie de actuaciones de presión que se había traducido en la retirada del mobiliario y maquinaria necesaria para la atención a los usuarios, la remisión de una orden de desalojo del inmueble que se dice "*cedido en precario*", y el ofrecimiento a los que venían siendo usuarios del centro gestionado por la Asociación, de una plaza en el nuevo centro.

Admitida a trámite la queja el informe municipal abunda en explicaciones en torno a los inmuebles que venían siendo utilizados por la Asociación reclamante, que son propiedad del Ayuntamiento, y los títulos jurídicos que posibilitan dicha utilización. Así en primer lugar aluden a la formalización de la concesión demanial del centro ocupacional a la referida Asociación en 2009, la cual se extiende por un plazo de cuatro años, encontrándose en la actualidad la citada Asociación en uso de dicho inmueble. Concreta en segundo lugar que el desalojo se ha producido respecto de un inmueble distinto, ubicado en otro domicilio y que la Asociación venía utilizando en precario.

En cuanto a la retirada de material y mobiliario del centro, el Ayuntamiento señala que el mismo se cedió temporalmente en tanto se ponía en funcionamiento el nuevo centro, de manera que no formaba parte de la concesión demanial, esgrimiendo el conocimiento de la interesada sobre este aspecto, puesto que firmó de conformidad del Pliego de Prescripciones Técnicas que regía la licitación del nuevo centro, en el que se relacionaba aquél como parte del equipamiento que aportaba el municipio.

Un segundo informe municipal se detiene en el carácter demanial del inmueble objeto de desalojo, que venía siendo utilizado por la Asociación para dispensar atención temprana, careciendo a este respecto de título habilitante alguno, tolerándose el uso exclusivo por la Asociación en atención de los cometidos que desarrollaba, condicionándose este uso, según se dice, a que el servicio comenzara a prestarse en el nuevo centro construido, entre otras, con esta finalidad.

Por este motivo nos indica el Ayuntamiento que una vez adjudicado el contrato que tenía por objeto la prestación del servicio público de atención temprana y obtenida la autorización de funcionamiento de la Administración Autonómica, se dirigió a la Asociación requerimiento de desalojo para que el local pudiera destinarse a su finalidad originaria, que no era otra sino servir a todas las Asociaciones municipales, y no solamente a una.

Concluye el Ayuntamiento manifestando que siempre ha colaborado con la Asociación, no solo con la cesión de los inmuebles sino también con el otorgamiento de subvenciones, y que la construcción de un centro municipal habilitado para prestar servicios de centro ocupacional, estancia diurna, gravemente afectados y atención temprana, culmina una aspiración de atención a las personas con necesidades especiales que siempre ha sentido la Corporación.

Expuestos así los hechos por ambas partes se vislumbra un panorama de confrontación sobre el que esta Institución difícilmente puede pronunciarse, puesto que atañe a manifestaciones verbales, intenciones e imputaciones que no resultan demostrables. Solo nos atrevemos a reseñar que donde al parecer existió antes un paisaje de colaboración entra la Administración Pública y la iniciativa social, ahora se ha transformado en recelo mutuo pues la asociación reclamante alega presión u coacción por parte del Ayuntamiento, y este último refiere el cambio de actitud de la Asociación por no haber resultado adjudicataria de la gestión del nuevo centro municipal.

– Desalojo del inmueble municipal:

De la documentación aportada por el Ayuntamiento, ratificada después por la interesada en su escrito de alegaciones, se desprende definitivamente que el inmueble que el Ayuntamiento requirió para desalojar a la Asociación, no es el que fue objeto de concesión demanial, donde se desarrolla la actividad de centro ocupacional, sino otro inmueble de titularidad municipal, ubicado en otro domicilio, en el que la Asociación venía dispensando la atención temprana.

Queda claro por tanto que el Ayuntamiento no ha incumplido el contrato que a estos efectos suscribió con la Asociación, que permanece en el uso del inmueble, y que lógicamente habrá de continuar en el mismo, si no existe causa previa de extinción, hasta el final del plazo señalado para la vigencia de aquél.

Por lo que hace al inmueble al que se refiere el desalojo, y con independencia de la oportunidad del mismo (el Ayuntamiento refiere que se permitió su utilización exclusiva en atención a los fines desarrollados, y condicionada a la puesta en marcha del nuevo centro), no es posible oponer impedimento desde la perspectiva de la legalidad, puesto que la regulación vigente permite la recuperación de los bienes cedidos en precario, aparte de que en ningún momento se alega ni se aporta documento alguno que acredite título para su ocupación.

– Iniciativa municipal para la atención a las personas discapacitadas:

Una vez aclarado este primer aspecto nos interesa reflexionar sobre la iniciativa del Ayuntamiento para la construcción del nuevo centro en orden a dar servicio, en distintas modalidades de prestación, a la población discapacitada de la localidad, y la manera en que la misma se lleva a cabo.

Debemos congratularnos con este proyecto, pues no se puede obviar que la edificación de una infraestructura nueva y con la dotación adecuada para satisfacer las necesidades de atención de las personas discapacitadas debe ser recibida positivamente.

Nada podríamos decir tampoco sobre la decisión de convocar una licitación para la gestión indirecta del

centro, e incluso sobre la adjudicación a la entidad correspondiente, respecto de la cual no se arroja por la interesada ninguna sombra de duda, más allá de la "*conveniencia*" de otorgar la gestión a una entidad mercantil, en contraposición a una asociación sin ánimo de lucro, la cual ciertamente no recurrió de contrario.

Las reticencias de esta Institución se extienden sobre todo en cuanto a las fórmulas utilizadas para la contratación, y las consecuencias que se generan de las mismas.

– Sobre la prestación del Servicio de Atención Temprana:

En este punto quisiéramos detenernos brevemente sobre la naturaleza de las prestaciones que se dispensan en el nuevo centro municipal, y son objeto de licitación, así como sobre la titularidad de las competencias en las que se insertan aquéllas.

El nuevo centro aparece destinado al desarrollo de actividades como centro de día, centro ocupacional, residencia de gravemente afectados, y centro de atención temprana. Por lo que se refiere a los tres primeros cometidos, no cabe duda que se trata de prestaciones de servicios sociales especializados, en tanto que se dirigen a un determinado sector de la población que, por sus condiciones o circunstancias, necesitan de una atención específica (artículo 11 de la Ley 2/88, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía), en concreto las personas con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales (artículo 11.3), con el objeto de posibilitar su integración social promoviendo y favoreciendo la prevención y rehabilitación integral.

En el marco de una planificación general llevada a cabo por la Administración Autonómica, a la que también corresponde la supervisión y control del cumplimiento de la normativa en vigor respecto de los servicios prestados por las Instituciones públicas, así como los prestados por las Instituciones privadas; la Ley antes enunciada asigna la competencia de gestión de los centros de servicios sociales especializados de ámbito local en los municipios de más de 20.000 habitantes, a los Ayuntamientos.

La Ley 7/85 de 2 de abril, de Régimen Local, atribuye al municipio competencias en relación con la prestación de servicios sociales, en los términos de la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, figurando entre esta última la Ley de Servicios Sociales de Andalucía. La Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, que entró en vigor con posterioridad a la licitación mencionada atribuye a los municipios las competencias sobre servicios sociales comunitarios, sin perjuicio de las que puedan venir asignadas por la normativa sectorial.

Ahora bien, por lo que respecta a la atención temprana es necesario destacar que no nos encontramos ante una prestación de servicios sociales sino sanitarios. Aun cuando la dispensación de esta prestación estuviera residenciada hasta hace relativamente poco tiempo en el ámbito de los servicios sociales, lo cierto es que la Ley 1/99 de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía, asigna al sistema público de salud el establecimiento de los sistemas y protocolos de actuación técnicos necesarios para que, desde la atención primaria en adelante, quede asegurado el asesoramiento y tratamiento necesario, o lo que es lo mismo, la intervención múltiple dirigida al niño, la familia y la comunidad que comprende información, detección, diagnóstico, tratamiento, orientación y apoyo familiar.

Como hemos reseñado, la prestación que tradicionalmente se ha denominado atención temprana se proporcionaba en el ámbito de los servicios sociales, pero el sistema se ha movilizado hacia el de los servicios sanitarios tomando como punto de partida la publicación del proceso Asistencial Integrado de Atención Temprana, que se acompañó paralelamente de la creación de los centros de atención infantil temprana (CAITS), determinándose el papel de los pediatras de zona como nuevos ejes sobre los que pivotan las actuaciones en este sector. Este proceso de creación de centros se ha llevado a cabo mediante convenios o conciertos de la Consejería de Salud con entidades públicas o privadas, fundamentalmente Ayuntamientos y Asociaciones del sector. De esta forma anualmente se publican las bases reguladoras y la convocatoria de subvenciones de los programas que desarrollan estos centros (estimulación precoz, rehabilitación y logopedia).

De ahí que, teniendo en cuenta por un lado que los Ayuntamientos en materia sanitaria solo tenían atribuidas por la Ley 7/85, de 2 de abril, de régimen local, competencias en materia de protección de la salubridad pública y participación en la gestión de la atención primaria de la salud; y por otro que muy difícilmente los programas aludidos pueden incardinarse dentro de la atención primaria de la salud; es por lo que solamente de manera muy forzada es posible considerar que la prestación de atención temprana sea una competencia de titularidad municipal, y por tanto pueda llegar a concederse su gestión como servicio público municipal, que es lo que ha venido a materializarse en la convocatoria pública que en enero del año 2.010 se anunció por dicho Ayuntamiento.

Con posterioridad y para nuestro ámbito territorial, la Ley 5/2010 de 11 de junio, de Autonomía Local, limita las competencias sanitarias de los municipios a las relacionadas con la salud pública, debiendo interpretarse sus preceptos en relación con las previsiones que contempla la Ley 2/98 de 2 de junio, de Salud de Andalucía, y el propio Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad Autónoma.

– En esta tesitura nos parece que la configuración de la atención temprana como servicio público local, ha llevado a confusión a dicho Ayuntamiento, pues el cese en el uso del inmueble por parte la Asociación recla-

mante no puede llevar consigo el trasvase de usuarios al nuevo centro, como así pretendió hacerse por anuncio de la Concejalía de Asuntos Sociales que obra entre la documentación aportada por la interesada.

La Asociación reclamante está inserta en el ámbito de la prestación de la atención temprana, una vez que ha sido adjudicataria de subvención para llevar a cabo su programa en este ámbito, con arreglo a la convocatoria efectuada por la Secretaría General de Salud Pública y Participación de la Consejería de Salud para el año 2010, iniciándose, según consta en informe suscrito por la Delegación Provincial de Salud, con el visto bueno de la consultora de atención temprana de la misma, reuniones de asesoramiento y metodología de trabajo a seguir, así como con los pediatras de la zona para establecer la derivación y coordinación entre ellos.

De ahí que cualquier iniciativa que el Ayuntamiento quiera desarrollar en el ámbito de la atención temprana, incluida la construcción de un centro y la solicitud de subvenciones para llevar a cabo programas de esta naturaleza, habrá de desarrollarse de manera independiente, y al margen de la que ya viene desarrollando la citada Asociación.

Y es que en nuestra opinión no se trata de conceder un servicio público a quien pueda realizarlo de la manera más satisfactoria para los usuarios, de acuerdo al criterio sustentado por el Ayuntamiento. Se trata de colaborar con la Administración Sanitaria en la dispensación de la prestación, de la misma manera que puede colaborar la iniciativa social, y desde luego sin capacidad de decisión sobre el destino de los usuarios, los cuales son derivados a los distintos CAITS precisamente por el pediatra o el sistema sanitario público conforme a los criterios previamente establecidos.

De la misma manera tampoco parece apropiado lamentar la continuidad en el concierto con la Administración Autonómica que la Asociación mantiene para el centro ocupacional, en la medida que el Ayuntamiento entiende que la Asociación debería renunciar al mismo, al objeto de permitir el traslado a las nuevas dependencias, puesto que la decisión sobre el concierto, su adjudicación al adjudicatario del nuevo centro, y su continuidad respecto de la Asociación reclamante, corresponde a la Administración Autonómica conforme a su planificación de recursos, no pudiendo llevarse a cabo tampoco una cesión de los usuarios, a los que se reconoce el derecho a acceder a una plaza en un centro concreto, y en su caso podrán solicitar el traslado al nuevo centro conforme a los procedimientos legalmente establecidos cuando aquél llegue a concertarse, respondiendo a la voluntad individual de cada uno.

A la vista de todo ello se formuló al Ayuntamiento la siguiente **Recomendación**:

"Que por parte de esa Entidad Local se respete la colaboración de la iniciativa social en la prestación de los servicios sociales y sanitarios evitando su intervención respecto de los usuarios y pacientes que tienen asignada plaza concertada o conveniada por la Administración Autonómica."

La respuesta del Ayuntamiento se ha pronunciado manifestando la aceptación de nuestra Resolución en todos sus términos.

2.2 Consumo

En este apartado cabe destacar la importancia de la Administración de Consumo frente a la Administración de Justicia, toda vez que la primera se ofrece desde el marco legal en parámetros de agilidad y gratuidad, aspectos que no se dan en la segunda. No obstante, no son excepcionales los casos en que la administración de consumo se muestra en las antípodas de aquellas características, demorando las actuaciones relativas a las denuncias cuando no omitiendo u obstruyendo las mismas.

Buen ejemplo de ello lo tenemos en el expediente de **queja 09/3903** en la que los interesados denunciaban la actitud omisiva de la Junta Arbitral Municipal de Consumo del Ayuntamiento de Granada, al incumplir la obligación que a toda Administración compete de dictar resolución expresa en procedimiento tramitado ante la misma y, más específicamente, la de poner término al arbitraje promovido ante dicha Junta Municipal mediante el dictado de laudo.

Los reclamantes expusieron que con ocasión de defectos constructivos apreciados en la vivienda que habían comprado a la constructora Empresa pública del Suelo de Andalucía (en adelante EPSA), plantearon reclamación contra la misma en materia de consumo, ante la Junta Arbitral Municipal de Consumo del Ayuntamiento de Granada, a cuyo procedimiento arbitral de resolución de conflictos se encontraba adherida la constructora reclamada.

La solicitud de arbitraje se formalizó por los interesados en modelo normalizado en abril de 1999, que fue registrado como expediente número 111/99, en el que, al amparo del artículo 31 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 19 de julio de 1984 y del artículo 5 del Real Decreto 636/93, de 3 de mayo, regulador del Sistema Arbitral de Consumo, sometían a la decisión arbitral los defectos de construcción que en el mismo relacionaron, interesando de la reclamada su subsanación y/o indemnización del importe en que tasaron el menoscabo.

Admitida a trámite la solicitud de Arbitraje y una vez designado el Colegio Arbitral que conocería y dirimiría la discordia, por acuerdo del Secretario Técnico de la Junta Arbitral de junio de 1999 se comunicó a las partes la composición del referido Colegio, citando a las mismas a la audiencia que tendría lugar el día 21 de julio de 1999.

Alegan los interesados que en la fecha prefijada tuvo lugar la celebración de la audiencia, de cuya

constancia documental carecen, al no haberles sido facilitada copia del acta de la misma. No obstante, acompañan los reclamantes escrito presentado ante la Junta Arbitral el 22 de diciembre de 2000, en el que expresamente reseñaban que, una vez celebrada la audiencia el día 21 de julio de 1999, pero no habiéndose dictado aún el laudo que pusiera fin al procedimiento iniciado, además de reiterar su reclamación inicial, solicitaban un nuevo arbitraje que, tras la celebración de vista, culminara con resolución expresa del conflicto.

En sucesivos escritos dirigidos a la Junta Arbitral, los interesados han reclamado, –sin obtener en ningún caso respuesta–, la certificación o fotocopia compulsada del expediente administrativo (el 17 de julio de 2006), conocer el estado de tramitación del procedimiento con fundamento en el artículo 35 *a)* de la Ley 30/1992 (el 6 de mayo de 2008), la resolución del expediente paralizado y la respuesta a los anteriores escritos (el 23 de junio y el 2 de septiembre de 2008); habiendo denunciado asimismo la situación al Instituto Nacional de Consumo, que, a su vez, inquirió información a la Junta Municipal de Granada sin obtener tampoco respuesta de aquélla, ni pronunciarse el citado Instituto.

Expresó en dicho informe la Administración reclamada en el presente, que no puede dar respuesta a la cuestión planteada por los interesados, ya que el responsable de la Junta Arbitral al tiempo de la tramitación del expediente que refieren los reclamantes, remite su consulta a los archivos correspondientes, "*donde debiera estar el citado expediente, sin que el mismo haya podido ser localizado*". A lo que añade que si bien la Administración tiene la obligación de contestar conforme a la ley, "*la propia ley, consciente de la posibilidad de falta de contestación establece mecanismos (básicamente el silencio administrativo), de modo que el interesado o administrado no quede inerme*"; considerando injusto que la falta de contestación administrativa, que podría haber sido impugnada en el plazo de seis meses, pueda ser reclamada por el interesado y tener virtualidad diez años después, al ser contraria al principio de seguridad jurídica, que "*impide el mantenimiento sine die de situaciones jurídicas injustas*".

Por su parte los reclamantes manifiestan que:

– Que la ley no establece que la pérdida de un expediente administrativo que custodia la Administración, sea causa que la exima de dictar resolución expresa que le ponga término, sino que, en todo caso, es la constatación de dicha causa impeditiva la que ampararía la exacción de responsabilidad patrimonial administrativa por el administrado.
– Que cualquiera que sea el tiempo transcurrido sin resolver el procedimiento, la omisión es imputable exclusivamente a la Administración, no siendo el administrado sino una víctima de la pasividad administrativa, que sigue conservando el derecho a obtener resolución expresa o a que se desplieguen las consecuencias jurídicas de la falta constatada de la misma. Siendo ello independiente de que el reclamante pudiera haber hecho valer su pretensión en vía jurisdiccional o la haga valer en lo sucesivo, ya que es ello una facultad que no elimina la obligación administrativa de resolver expresamente el procedimiento sometido ante la misma.

Delimitado el debate en los términos expresados en el punto anterior, la cuestión en litigio queda reducida a determinar si, como sostiene el reclamante, subsiste la obligación de la Administración de resolver expresamente el expediente pendiente o, en caso de imposibilidad, ha de iniciarse expediente de responsabilidad patrimonial que resarza los daños que al administrado se le hayan derivado de la falta de dictado del laudo arbitral; o, por el contrario, como mantiene el Ayuntamiento, el tiempo transcurrido deslegitima al administrado para exigir el dictado de resolución, al haber podido obtener respuesta al conflicto planteado de haber ejercitado su acción en vía jurisdiccional.

– *Sobre el procedimiento Arbitral en materia de Consumo*:

En cumplimiento del mandato que a los poderes públicos impone el artículo 51 de la Constitución española de 1978, referido a garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, se promulgó la hoy derogada Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, −vigente hasta el 1 de diciembre de 2007−, cuyo artículo 31 previene el establecimiento por el Gobierno de un sistema arbitral que, sin formalidades especiales, atienda y resuelva con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes, las quejas o reclamaciones de los consumidores o usuarios, siendo voluntario el sometimiento al mismo de las partes y debiendo constar expresamente por escrito. En sentido sustancialmente coincidente se manifiesta el vigente Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, respecto del Sistema Arbitral del Consumo, como sistema extrajudicial de resolución de conflictos entre los consumidores y usuarios y los empresarios (artículos 57 y 58).

La previsión inicial de la Ley 26/1984, se materializó en el Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, regulador del Sistema Arbitral de Consumo, −derogado desde el 25 de agosto de 2008 por el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero−, que, además, previno la suplencia de sus lagunas mediante la aplicación supletoria de la Ley de Arbitraje. Ha de reseñarse que el referido Real Decreto de 1993 sigue siendo de aplicación en el procedimiento de los comparecientes, por expresa previsión de la norma de derecho transitorio del posterior Decreto de 2008 (Disposición Transitoria cuarta).

De conformidad con las normas vigentes al tiempo de la solicitud de arbitraje por los hoy reclamantes, la

Junta Arbitral Municipal de Consumo del Ayuntamiento de Granada acordó admitir a trámite la misma, hallándose la reclamada EPSA adherida al procedimiento arbitral de resolución de conflictos (artículos 5 y 6.1 del Real Decreto 636/1993) y, correlativamente inició el procedimiento arbitral de consumo con la designación del colegio arbitral (artículo 10.1), citando a las partes implicadas para la celebración de la audiencia preceptiva dentro del plazo máximo de tres meses que imponía el artículo 12.1 del Real Decreto que examinamos.

Concretamente, como afirmaron y acreditaron los reclamantes en documento oficial expedido por la Junta Arbitral Municipal de Consumo que acompañaron con el escrito inicial de la presente queja, la audiencia fue señalada para el día 21 de julio de 1999.

No existe sin embargo constancia documental del desarrollo de la citada audiencia ni, por tanto, de las alegaciones que en la misma efectuaron las partes o de las pruebas que propusieron y de las que se valieron, ya que, afirman los reclamantes, ninguna copia del acta de lo actuado que hubo de levantar el Secretario del colegio arbitral, conforme al artículo 12.5 del Real Decreto 636/1993, les fue entregada. Si bien, ninguna duda albergamos en cuanto a su celebración efectiva, como resulta de lo consignado en escritos posteriormente dirigidos por los comparecientes a la Junta Arbitral actuante, en los que expresamente se refieren a dicha audiencia. Sin que tampoco conste que por el colegio arbitral, de no haber sido ello así, se procediera a señalar una nueva fecha para la práctica de la audiencia, en los términos del artículo 12.2.

Celebrado por tanto el acto ante el colegio arbitral, debió proceder este al dictado del laudo arbitral, dentro del plazo máximo de cuatro meses desde su designación el 29 de junio de 1999 (artículo 14.1 del Real Decreto 636/1993). No existen, sin embargo, más actuaciones en el procedimiento que los reiterados escritos de los aquí reclamantes, solicitando la resolución del conflicto, que se prolongan desde el 22 de diciembre de 2000 hasta el 13 de marzo de 2009, sin obtener durante todos estos años respuesta ni pronunciamiento en sentido alguno.

Cabe destacar que el reclamante ha manifestado en sus escritos ante esta Institución su convencimiento de que, entretanto no fuese dictado el laudo, la pendencia le impedía ejercer su acción en vía judicial, habiendo constatado esta Defensoría que en el acuerdo de admisión a trámite del procedimiento de arbitraje no se contenía ninguna prevención legal referida, entre otras, a la forma de terminación de las actuaciones y las consecuencias jurídicas del laudo o de su ausencia en los términos del artículo 48 y el plazo para su dictado, especificando cuándo queda expedita la vía judicial.

– *Sobre las consecuencias jurídicas de la falta de dictado del Laudo Arbitral*:

Producido el incumplimiento por el colegio arbitral de su obligación de dictar el laudo, no ya en el plazo normativamente establecido, sino de forma absoluta y definitiva, la cuestión que se plantea es la de determinar qué consecuencias jurídicas pueden derivarse de esta inobservancia, máxime cuando, como ocurre en el presente, la Administración reclamada no ha custodiado y conservado el procedimiento inconcluso.

La posibilidad de que el laudo arbitral de consumo no fuere dictado y sus consecuencias, no son contempladas en el Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, regulador del Sistema Arbitral de Consumo, como tampoco la previene el vigente Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero. Sin embargo, sí estaba regulada tanto en la Ley de Arbitraje 36/1988, de 5 de diciembre, −vigente en la fecha del procedimiento que nos ocupa− como en su sucesora, la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, cuyas normas son de aplicación supletoria en todo lo no previsto en la normativa del Sistema Arbitral de Consumo (artículo 1 del Real Decreto 636/1993 y 3.1 del Real Decreto 231/2008).

Dispone al efecto la Ley de Arbitraje 36/1988 en su artículo 30.2 que Transcurrido el plazo sin que se hubiere dictado el laudo, quedará sin efecto el convenio arbitral y expedita la vía judicial para plantear la controversia", a lo que, (además de otras precisiones), añade actualmente la Ley 60/2003, en su artículo 37.2 segundo párrafo, el inciso "sin perjuicio de la responsabilidad en que hayan podido incurrir los árbitros".

En puridad de conceptos, la norma supletoria de aplicación al supuesto sería la Ley 36/1988, ya que así lo indica la Disposición Transitoria Única de la Ley de Arbitraje de 2003, respecto de los procedimientos arbitrales iniciados antes de su entrada en vigor, como es el caso.

Por tanto, en el Sistema Arbitral de Consumo y su procedimiento es de aplicación la norma supletoria de la Ley de Arbitraje, de manera que, efectivamente, si el laudo no se dicta en el plazo normativo, simplemente queda expedita la vía judicial. Y así, aún cuando existe obligación del colegio arbitral de amparar el interés sometido a su consideración por el consumidor, resolviendo expresamente, en el sentido que proceda, la controversia planteada, ello no conduce a concluir que, incumplida la obligación citada en el plazo en que debió tener lugar, pueda exigirse del Colegio Arbitral el dictado de laudo o, mejor dicho, que dicha exigencia sea eficaz y jurídicamente relevante una vez transcurrido el plazo en que el laudo debió dictarse, ya que si así se hiciera, tendría lugar la nulidad de la referida resolución, al no ser su dictado temporáneo. No en vano, el artículo 45.3.º de la Ley 36/1988 (expresamente declarado de aplicación al Sistema Arbitral de Consumo por el Real Decreto 636/1993), sanciona con nulidad de pleno derecho al laudo dictado fuera de plazo. Criterio el de la citada nulidad mantenido por el Tribunal Supremo

en su doctrina jurisprudencial (sentencias de 13 de junio de 1984, 27 de febrero de 1985, 17 de octubre de 1988, 31 de marzo de 1989 y 1 de octubre de 1990, entre otras). Esta misma doctrina ha sido aplicada por la Audiencia Provincial de Granada (Sección 3.ª), en Sentencia número 831/2001, de 26 de noviembre, en procedimiento de laudo seguido precisamente contra EPSA.

No siendo eficaz para dar respuesta a los intereses del reclamante, por tanto, exigir a la Junta Arbitral el cumplimiento de la obligación de resolver extemporáneamente, la inobservancia por parte de dicha Junta de la referida obligación, debe transformarse en la obligación de responder por la ausencia de resolución, en los términos del artículo 16.1 de la Ley de Arbitraje 36/1988 (reproducido en los artículos 21.1 y 37.2 de la Ley 60/2003), siempre que del incumplimiento se derive un daño resarcible para los interesados. El citado artículo 16.1 establece que «La aceptación obliga a los árbitros y, en su caso, a la Corporación o asociación (institución arbitral), a cumplir fielmente su encargo, incurriendo, si no lo hicieren, en responsabilidad por los daños y perjuicios que causaren por dolo o culpa. En los arbitrajes encomendados a una Corporación o asociación, el perjudicado tendrá acción directa contra la misma, con independencia de las acciones de resarcimiento que asistan a aquélla contra los árbitros».

– *Sobre si la responsabilidad de los Árbitros y/o del Colegio Arbitral puede generar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Granada por el anormal funcionamiento de su Junta Arbitral Municipal de Consumo*:

Existe una diferencia ostensible y relevante entre el arbitraje regulado por la ley general y aquél a que se refieren las normas reguladoras del Sistema Arbitral de Consumo, y esta no es otra que la finalidad y ámbito de uno y otro. A saber: mientras la Ley de Arbitraje fija este procedimiento como mero instrumento de los particulares para solucionar extrajudicialmente las cuestiones litigiosas de su libre disposición, el Sistema Arbitral específico de Consumo, tiene un fundamento constitucional, al ser el cumplimiento normativo del mandato dirigido a los poderes públicos por el artículo 51 de la Constitución, lo que incide tanto en el control y organización del sistema como en quienes pueden constituir el Colegio Arbitral. Y así, lo que realmente caracteriza al arbitraje de consumo y lo diferencia del común, es que teniendo el mismo por finalidad la de servir como procedimiento eficaz de protección de los legítimos intereses de los consumidores y usuarios, la garantía de cuya defensa se impone a los poderes públicos, su puesta a disposición como instrumento al servicio de aquéllos compete a la Administración, mediante su respectiva Junta Arbitral de Consumo, a la que corresponde admitir a trámite la solicitud y designar al Colegio Arbitral.

Desde esta perspectiva, ¿puede predicarse la responsabilidad, ya sea patrimonial o de otra índole, de la Administración Pública, cuando se han producido irregularidades en un procedimiento que cae bajo el ámbito de aquélla, pesando sobre la misma el deber constitucional de garantizar la defensa de los consumidores por la vía del procedimiento arbitral del sistema específico de consumo, o, por el contrario, la omisión del dictado del laudo por el Colegio Arbitral, por más que su Presidente sea un empleado público, es ajena a la Administración, escapando a su control y responsabilidad?

Para responder adecuadamente la disyuntiva formulada, hay que atender en primer lugar a la regulación del Real Decreto de 1993 vigente al tiempo del arbitraje que examinamos, que distingue (como igualmente el actual), como órganos diferenciados, la Junta Arbitral y el Colegio Arbitral: La Junta Arbitral, órgano de la Administración Pública, se compone por un Presidente y un Secretario, que deberán ostentar la condición de personal al servicio de las Administraciones Públicas, siendo ambos designados por la Administración de la que dependa la Junta (artículo 3.4). El Colegio Arbitral, por su parte, es el órgano decisorio colegial, que se compone por tres árbitros, de entre los cuales uno, el Presidente, debe ser empleado público y es designado directamente por la Junta Arbitral, actuando como Secretario el que lo sea de la Junta Arbitral de Consumo (artículo 11), correspondiéndole directamente examinar la controversia expuesta por las partes en la audiencia y resolverla mediante el dictado de laudo vinculante y ejecutivo.

Así las cosas, pudiera pensarse que, funcionalmente, la Junta Arbitral administrativa, como ajena a la decisión de fondo del conflicto en sí, −cuya audiencia y resolución competen exclusivamente al Colegio Arbitral−, no ostenta responsabilidad más allá de garantizar la articulación del procedimiento arbitral, posibilitando su existencia instrumental, no alcanzando ni a dichas Juntas Arbitrales ni a la Administración de las que dependen, responsabilidad derivada de la indebida actuación de los árbitros en la sustanciación material del arbitraje, ni, por ello, de la omisión de su obligación de dictar el laudo.

Sin embargo, si esta conclusión podría ser discutible en los términos antedichos, la cuestión cambia sustancialmente cuando lo que se plantea no es la corrección del laudo, sino la omisión pura y absoluta de su dictado en un procedimiento organizado y controlado por la Administración.

La cuestión de la naturaleza del procedimiento arbitral de consumo no estaba explicitada en la regulación originaria de la materia en el Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, si bien su conceptuación administrativa, despejando toda duda anterior, ha sido expresamente recogida en la actualidad por el Real Decreto 231/2008, conforme al cual puede aseverarse la naturaleza de

procedimiento administrativo que corresponde al regulado para el Sistema Arbitral de Consumo. En este sentido, es claro el artículo 7 del Real Decreto de 2008 cuando señala que las resoluciones de los Presidentes de las Juntas Arbitrales de Consumo pondrán fin a la vía administrativa, imponiendo al Secretario de la referida Junta la obligación de garantizar el funcionamiento administrativo de la misma y la responsabilidad en la notificación de los actos de la Junta, que habrá de efectuarse en los términos de los artículos 58 y siguientes de la administrativa Ley 30/1992, de 26 de noviembre; o su artículo 6, que entre las funciones de la Junta Arbitral de Consumo, incluye el impulso y gestión de los procedimientos arbitrales de consumo.

De todo lo cual se desprende que, en el primer sentido expuesto en el interrogante planteado al inicio de este apartado, no puede eximirse de responsabilidad ni a la Junta Arbitral de Consumo de Granada ni, como Administración de la que aquélla depende al Consistorio de dicha ciudad, por las irregularidades producidas en el procedimiento arbitral de consumo que se inició a instancias de los aquí reclamantes, cuando se ha permitido que, celebrada la audiencia, el procedimiento quedara inconcluso por omisión del deber del dictado de la resolución que le pusiera fin en los términos procedentes.

– *Sobre la responsabilidad de la Junta Arbitral Municipal del Ayuntamiento de Granada por incumplimiento de otras obligaciones administrativas*:

Existen, asimismo, en las actuaciones de esta queja, documentos que permiten hacer un reproche justificado a la Junta Municipal Arbitral de Consumo, al revelar el incumplimiento por su parte de otras obligaciones administrativas que expresamente le incumbían en el procedimiento arbitral y que omitió absolutamente, no solo como tal Junta, sino incluso en su condición de Administración Pública local que ha asumido competencias en la materia.

– *Incumplimiento de la obligación de tramitar la solicitud del arbitraje número 366/00*: En el documento aportado por los interesados como número 3 de los que acompañan a su queja, en modelo oficial de la Junta Municipal Arbitral de Consumo, el Ayuntamiento de Granada recogió una nueva solicitud de arbitraje de los comparecientes, numerada como expediente 366/00, presentada el 22 de diciembre de 2000.

La Junta Municipal, en defecto de resolver el procedimiento inicial, tampoco llegó nunca a admitir o a inadmitir a trámite la nueva solicitud de arbitraje, no proveyendo nada respecto de la misma, infringiendo con ello el deber de proteger el interés de los consumidores y de posibilitar su acceso a un instrumento específico de garantía de sus derechos, absteniéndose de iniciar el procedimiento arbitral de consumo y, en cualquier caso, de resolver expresamente la solicitud que, como Administración, le había sido dirigida, en cumplimiento de la obligación que le impone el artículo 42 Ley 30/1992 y, en todo caso, de las que le competían conforme al procedimiento específico de consumo, impidiendo el acceso de los comparecientes a un nuevo arbitraje, sin justificar ni motivar las razones de su silencio.

– *Incumplimiento de la obligación de custodiar el expediente administrativo*: El informe remitido por el Ayuntamiento reclamado, expresa que consultado quien fuera responsable de la Junta Arbitral al tiempo de la tramitación del expediente que refieren los reclamantes, este remitió su consulta a los archivos correspondientes, "*donde debiera estar el citado expediente, sin que el mismo haya podido ser localizado*".

Sentado que se trata de un procedimiento administrativo, (a mayor abundamiento, inconcluso), no cabe duda de que la Administración responsable de la gestión del archivo arbitral, en el que han de conservarse y custodiarse los expedientes arbitrales, ha incumplido la obligación que al respecto le concernía. Obligación que si bien especifica el vigente Real Decreto 231/2008 (artículo 6), era igualmente exigible conforme a la normativa anterior y que, por lo que a la práctica ordinaria se refiere, es escrupulosamente observada por todas las Juntas Arbitrales, municipales o no, desde su respectiva constitución y funcionamiento.

– *Incumplimiento de la obligación de proveer los reiterados escritos presentados por los reclamantes*: Como se recogió en el relato de hechos, los interesados han venido dirigiendo a la Junta Arbitral sucesivos escritos en los que solicitaron la certificación o fotocopia compulsada del expediente administrativo (el 17 de julio de 2006), conocer el estado de tramitación del procedimiento con fundamento en el artículo 35 *a)* de la Ley 30/1992 (el 6 de mayo de 2008), la resolución del expediente paralizado y la respuesta a los anteriores escritos (el 23 de junio y el 2 de septiembre de 2008). La Administración destinataria nunca otorgó respuesta expresa a ninguna de las peticiones.

Las consideraciones expuestas llevan a esta Defensoría, a efectuar al Ayuntamiento de Granada la siguiente **Recomendación**:

"Que provea los mecanismos pertinentes para depurar las responsabilidades administrativas y de otra naturaleza que se pudieran derivar de las irregularidades constatadas en el procedimiento de arbitraje objeto de la presente resolución.

Que se provea la solicitud de arbitraje presentada por los reclamantes por escrito de 22 de diciembre de 2000, registrado como expediente 366/00.

Que se acuerde iniciar expediente de responsabilidad patrimonial, dirigido a determinar si existe un daño y/o perjuicio resarcible para los interesados en el procedimiento de arbitraje originario inconcluso 111/99.

Que con objeto de garantizar en abstracto los derechos de los consumidores que pretendan someterse al procedimiento arbitral competencia de ese Ayuntamien-

to, en la resolución de admisión a trámite del mismo se incluya, además de la advertencia expresa del artículo 44.1 segundo párrafo del Real Decreto 231/2008, sobre presentación de alegaciones y pruebas en el acto de la audiencia, la referida a las consecuencias de la falta de comparecencia e inactividad de las partes en la audiencia de su artículo 46, la relativa a la forma de terminación de las actuaciones y las consecuencias jurídicas del laudo o de su ausencia en los términos del artículo 48 y el plazo para su dictado, especificando cuándo queda expedita la vía judicial."

Lamentablemente en este caso la falta de contestación del Ayuntamiento de Granada a los múltiples requerimientos realizados, nos ha llevado a considerar que por parte del mismo no se ha aceptado nuestra Resolución, y por tanto a dar obligada cuenta de dicho expediente en este Informe.

En el expediente de **queja 10/655**, la interesada, en su calidad de abogada de la comunidad de propietarios de una Urbanización, pone de manifiesto los problemas derivados de la falta de resolución por parte de la empresa promotora de la misma, de los defectos detectados en las viviendas, por los cuales interpusieron una hoja de reclamaciones que se sustanció ante la OMIC municipal, aduciendo el incumplimiento por parte de la promotora de la Ley de Ordenación de la Edificación, al no concertar un seguro decenal, ni inscribir en el registro de la propiedad el acta de finalización de las obras, sin haber obtenido respuesta alguna.

Desde esta Institución, acorde a las competencias que le confiere su ley reguladora, las cuales aparecen relacionadas con la vulneración de los derechos fundamentales por parte de la Administración Pública, pusimos de manifiesto desde un principio a las interesadas que no teníamos capacidad para intervenir en relación con el fondo del asunto, al suscitarse exclusivamente entre particulares, afirmando nuestra intención de admitir la queja en lo relativo al ejercicio por parte de esa Administración Local de sus competencias en materia de protección de los derechos de los consumidores.

El informe municipal se limita a reflejar que la reclamación suscrita por la comunidad de propietarios no se ha tramitado, así como que se desconoce el motivo por el que no se ha actuado conforme a lo previsto en el artículo 17 del Decreto por el que se regulan las Hojas de Quejas y Reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias de Andalucía, proponiendo a continuación que se proceda a dar curso a la misma sin más demora.

Por tratar de buscar una justificación a esta inacción, el informe considera que pudo entenderse que la hoja de reclamaciones incorporaba una denuncia de hechos susceptibles de ser calificados como infracción administrativa, y que esa Entidad Local no debía tramitar el correspondiente procedimiento sancionador, por no haber asumido competencia sancionadora en materia de consumo.

En resumidas cuentas el informe administrativo se limita a explicar a esta Institución que en relación con la reclamación de la interesada no se ha hecho nada, que se desconoce el motivo de este incumplimiento por parte de quien tenía la responsabilidad de tramitarla, que bien pudo considerar que se trataba de una denuncia que no podía dar lugar a procedimiento sancionador por falta de competencia, y que ahora se traslada a quien puede incoar aquél ante la falta de respuesta de la empresa reclamada en el plazo normativamente establecido.

Si nos adentramos en el entramado normativo que contiene prescripciones relativas a la intervención de los municipios en defensa de los consumidores, nos encontramos en primer lugar con La Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios en Andalucía, que dedica a este aspecto su Título III, y refiere entre las competencias municipales las de inspección de consumo con el alcance máximo y facultades establecidas en la ley, y el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones localizadas en su territorio. Por su parte, aunque no estaba vigente en el momento de formular la reclamación, la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, ha venido a incluir entre las competencias propias de los municipios la de ordenación, planificación y gestión de la defensa de las personas consumidoras y usuarias, y en este sentido reproduce la que igualmente atribuye a estas Entidades Locales la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Así contempla dentro de aquélla la de tramitación, análisis, mediación y arbitraje de las quejas, reclamaciones o denuncias que presenten las personas consumidoras; la constitución, gestión. organización y evaluación de las oficinas municipales de información al consumidor de su ámbito territorial, la inspección de consumo y la potestad sancionadora respecto de las infracciones localizadas en su territorio en las condiciones establecidas en la normativa autonómica reguladora de la materia de consumo.

Ya con un nivel mayor de concreción, el Decreto 72/2008, de 4 de marzo, que regula las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas, determina en su artículo 14 la competencia de la Oficina Municipal de Información al Consumidor correspondiente al domicilio de la persona consumidora o usuaria, o bien la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de consumo, para tramitar las quejas y reclamaciones.

En definitiva a la vista de la normativa expuesta aparece clara la competencia de la OMIC de ese Ayuntamiento, una vez ejercitada la opción por la misma por parte de la interesada al presentar la re-

clamación ante ella, para proceder a su tramitación. Sobre este particular el artículo 17 explica las posibilidades de intervención si se considera que existe una solución acorde con el ordenamiento jurídico que pueda satisfacer a ambas partes, o bien mediante la propuesta de sistemas de resolución extrajudicial (mediación y arbitraje), así como las medidas a adoptar en el caso de que la empresa reclamada se niegue a aceptar dichos procedimientos.

Para los supuestos de hojas de quejas y reclamaciones que contengan denuncias, el artículo 15 determina la incoación de oficio, si procede, del correspondiente procedimiento sancionador, a la par que se desarrolla el que tiene por objeto satisfacer, también si procede, las pretensiones de la parte reclamante, o la toma de razón de la queja expresada.

Es decir, que la estimación sobre la incorporación de la denuncia de hechos constitutivos de infracción en la hoja de reclamación, no supone en ningún momento el cese de la obligación de tramitar esta última conforme a los procedimientos arriba señalados, para lo cual se incorporará al expediente una copia simple de aquélla, remitiéndose a continuación el original al órgano competente de la Entidad Local que haya asumido competencias sancionadoras en materia de consumo, o en su defecto a la Delegación Provincial de la consejería competente en dicha materia.

A la vista de lo anterior consideramos que no cabe excusa alguna para la inacción de la OMIC de ese Ayuntamiento, la cual en todo caso debió de tramitar la reclamación, pues de la mera lectura de la hoja en el apartado relativo a los hechos reclamados, así como del escrito que se acompaña como anexo de la misma, y que igualmente constaba en poder de dicho Organismo, se desprende la lesión ocasionada a la interesada y el resto de propietarios en sus viviendas, y la pretensión de que fueran reparados los desperfectos.

Luego aparte, si se estimaba que también se denunciaban hechos constitutivos de infracción y tras analizar la competencia propia de ese Ayuntamiento se pensaba que se carecía de la posibilidad de ejercicio de la potestad sancionadora en materia de consumo, debió igualmente remitirse el expediente a la Delegación Provincial de la Consejería de Salud en Cádiz, como señala el mencionado artículo 15.2 del Decreto 72/2008, de 4 de marzo, así como el artículo 97.1 *i)* de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, que contempla entre las competencias del municipio en esta materia la de instar la actuación de los órganos competentes de la Junta de Andalucía cuando no tengan competencias, o recabar los medios necesarios para ejercerlas. Muy al contrario no es sino hasta que la interesada reclama la intervención de esta Institución, cuando por parte del Ente Local se toma conciencia de su reclamación y se obra en consecuencia conforme a los preceptos reseñados.

Teniendo en cuenta lo expuesto se elevó al Ayuntamiento la siguiente **Recomendación**:

"Que se tramite la reclamación de la interesada conforme a lo previsto en el artículo 17 del Decreto 72/2008, de 4 de marzo, y ello con independencia de que por parte de la Delegación Provincial de Salud pueda incoarse expediente sancionador.

Que se lleve a cabo una investigación interna que permita determinar las causas por las que la OMIC no ha tramitado dicha reclamación al tiempo de su formulación, y se establezcan los instrumentos de control oportunos para evitar que esta situación vuelva a producirse".

Desde el Ayuntamiento referido se nos ha informado sobre la aceptación de la Recomendación, añadiendo que como fruto de la intervención del servicio de atención al consumidor del mismo, se ha producido un acercamiento entre la empresa reclamada y el usuario.

X. DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

1. INTRODUCCIÓN

La grave situación económica que atraviesa España, que tiene su correlativo traslado al ámbito de los presupuestos y gastos públicos, que paralelamente a la caída de los ingresos se acompaña un crecimiento de los gastos de protección social (prestaciones por desempleo, políticas activas de empleo, etc.), ha llevado a tales niveles de déficit público que este haya dado lugar a una reforma constitucional en orden a establecer un límite al respecto.

No ha podido estar ajena a esta dinámica el denominado Sistema de Atención a la Autonomía y Dependencia (SAAD), sobre el que tras la restricción introducida en el 2010 por Real Decreto-Ley 8/2010, en el 2011 por Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre se viene a establecer una moratoria en su actual proceso de progresiva implantación, que alcanza a las personas afectadas por un grado de dependencia moderada.

Tras estas reformas se encuentra la cuestión de la financiación y sostenibilidad del Sistema de la Dependencia, cuestión sobre la que nos hemos ocupado monográficamente en el capítulo primero de este Informe Anual.

Aunque esta Institución abordó en su primer año de vigencia un Informe sobre la situación de las personas mayores dependientes en Andalucía (2007), lo cierto es que desde entonces no se ha vuelto a realizar un estudio similar, y ello a pesar de las distintas vicisitudes acaecidas durante los cinco primeros años de implantación de la ley de Dependencia (periodo 2007-2011), circunstancia que nos motiva a que hagamos nuestra y destaquemos brevemente aquí, las consideraciones dimanantes del reciente Informe del Gobierno para la evaluación del SAAD, de 4 de noviembre de 2011, informe que con acierto viene a representar un reflejo

de la evolución y evaluación del mismo en este periodo, documento que expresa las fortalezas y debilidades que en este lapso de tiempo se han demostrado en su desarrollo.

Así, el citado informe señala como fortalezas del Sistema las siguientes:

– La extensión de la acción protectora a las personas dependientes en base al derecho subjetivo.
– La integración de las ramas de servicios sociales autonómicos tradicionales lo que ha puesto "en valor el conjunto del sistema de servicios sociales".
– Ha permitido avanzar en el marco de colaboración y coordinación entre las diferentes Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.
– La mejora en ordenación normativa, sistemas de información y herramientas de gestión.
– Mejora en profesionalización y calidad del sistema de servicios sociales.
– Ha contribuido a la creación de empleo en el sector.

Entre las debilidades del SAAD las Comunidades Autónomas destacan las siguientes:

– Dificultades para hacer frente los primeros años a una demanda que ha desbordado las previsiones iniciales del Libro Blanco de la Dependencia.
– Una segunda debilidad coyuntural ha sido la lentitud en establecer mecanismos de coordinación entre Administraciones así como sistemas de información eficientes a la hora del desarrollo del SAAD.
– Sostenibilidad financiera. Las Comunidades Autónomas plantean la necesidad de poner en relación el mínimo garantizado con el coste real de las prestaciones de los servicios sociales.
– Por otra parte, las Comunidades Autónomas destacan el problema del sobredesarrollo de las prestaciones económicas que encuentra parte de su explicación, no la única, en la aplicación del PIA de bajo contenido técnico.

En cuanto al acceso al SAAD el informe señala que:

– La gran mayoría de las Comunidades Autónomas considera que el número de solicitudes ha superado ampliamente la demanda esperada o previsible, sobre todo en el grado III, debido a la infraestimación de las cifras previsibles de personas dependientes realizadas en el Libro Blanco, la ausencia de filtros o barreras de entrada en el proceso de solicitud, las altas expectativas creadas por la Ley de Dependencia o la avalancha de solicitudes de valoración, sobre todo al principio del proceso, así como de revisión.
– Las Comunidades Autónomas están haciendo avances significativos en la incorporación de equipos multidisciplinares en la fase de la valoración (personal sanitario, psicólogos, trabajadores sociales, terapeutas ocupacionales y fisioterapeutas), así como en la clara diferenciación de los equipos de valoración en relación a los que equipos que elaboran el PIA, lo cual resulta determinante para evitar distorsiones en la asignación de los recursos. No obstante, resultaría recomendable una mayor convergencia entre las Comunidades en cuanto a la multidisciplinariedad de los equipos y al peso de los profesionales de la sanidad en la elaboración del PIA.
– Los plazos de resolución son aún excesivamente largos para atender a personas que están en situación de dependencia y con expectativas de supervivencia muy limitadas o de corto plazo.
– Suele prevalecer la gestión de las Comunidades Autónomas en las fases de valoración, resolución y dictamen y de asignación de la prestación, si bien hay que destacar la creciente colaboración de las Comunidades Autónomas con las Corporaciones Locales, con las que mantienen un protagonismo compartido en las fases de tramitación de la solicitud y de elaboración del PIA.
– Se precisa fortalecer los procesos de comunicación entre los gestores del SAAD en la Administración General del Estado y los gestores de las Comunidades Autónomas, sobre todo en lo relativo a definir un servicio de supervisión y orientación a disposición de los valoradores para compartir dudas con el resto del Estado y con los responsables del IMSERSO.

En cuanto a las prácticas de mejora y controles de calidad del sistema de valoración se han producido avances; prácticamente la totalidad de las Comunidades Autónomas entrevistadas afirman haberlas llevado a cabo.

Las acciones más habituales son los cursos y planes de formación específicos, reuniones semanales o mensuales de valoradores, jornadas anuales de intercambio de buenas prácticas o la puesta en marcha de órganos ad hoc como Comisiones Técnicas de valoración o comisiones permanentes de valoradores. No obstante, todavía existe una gran diversidad en cuanto a instrumentos y órganos de control en las Comunidades donde tan solo la mitad de ellas ha articulado sistemas de control de calidad sistemáticos con órganos, equipos o comisiones ad hoc.

En cuanto a la asignación y gestión de las prestaciones:

– Se ha conseguido un avance sustancial en el grado de conocimiento de los recursos disponibles por el equipo que decide el PIA y parece estar extendiéndose la puesta en marcha de aplicaciones informáticas de gestión de procedimiento para coordinar los distintos órganos, conocer recursos disponibles o unificar las bases de datos de acceso a los servicios sociales.

En general, se mantienen ciertas reservas entre las Comunidades Autónomas sobre la adecuación de los recursos sociales disponibles a las necesidades que surgen de las valoraciones realizadas. Entre las principales causas se apuntan, por el lado de la demanda, la preferencia de los beneficiarios por las prestaciones económicas, lo cual puede estar provocando ciertos desajustes entre lo que sería el servicio

más adecuado para atender a una persona dependiente y la libertad de elección de la propia persona o de sus familias y, por el lado de la oferta, el déficit de servicios sociales adecuados, especialmente en los ámbitos de la discapacidad y la enfermedad mental.

– Los servicios más deficitarios del SAAD siguen siendo los servicios residenciales, sobre todo para personas con discapacidad y enfermedad mental y el Servicio de Ayuda a Domicilio
– El peso de la prestación económica vinculada a un servicio es altamente variable entre las Comunidades Autónomas.
– Casi la totalidad de las Comunidades Autónomas tiene planes específicos de mejora de la calidad así como de participación de los agentes implicados en el SAAD. Existe, a pesar de los avances, cierta heterogeneidad y disparidad en cuanto a los planes de mejora de la calidad y no se observa una línea clara y articulada de la misma, lo cual también deja muy abierta la gestión de la calidad en todo el territorio nacional.
– La gran mayoría de las Comunidades Autónomas consultadas oferta programas de formación y hacen un seguimiento de los cuidadores en el entorno. En materia de formación tiende a ser práctica cada vez más habitual la colaboración con las organizaciones no lucrativas que cuentan con un amplio bagaje en este ámbito.

En relación al seguimiento de los cuidadores en el entorno la mayoría de las Comunidades consultadas realizan algún tipo de seguimiento, lo cual no implica que no existan dificultades ni escasez de recursos en este sentido, dado el enorme volumen de perceptores de las prestaciones económicas de cuidados en el entorno familiar. En algunos territorios suele hacerse por los propios trabajadores sociales o solicitarse una declaración responsable por parte del beneficiario o su familia del mantenimiento y cumplimiento de los requisitos que dieron lugar a la percepción de la prestación.

En lo que respecta a las novedades normativas sobre la dependencia, sin duda la más destacable en el ejercicio 2011 en esta materia viene dada por la moratoria introducida por el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, por el que se demoran a 1.º de enero de 2013 y 2014 los derechos concernientes a las personas pendientes de valorar en 2012 en grado de dependencia moderada, grados I niveles 2 y 1, respectivamente.

Según datos suministrados por la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social alrededor de unos 40.000 dependientes moderados resultarán afectados por esta moratoria en Andalucía, persistiendo al final del ejercicio de 2011 una lista de espera de unos 30.000 dependientes de las otras categorías (grandes dependientes y dependientes severos) pendientes de percibir su prestación (económica o servicio).

A nivel autonómico, la norma legal a destacar en este ejercicio se corresponde con la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera en Andalucía.

A continuación se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz:

– Resolución relativa a “Efectos de la demora en la Ley de la Dependencia” dirigida a la Consejería de la Presidencia, en el curso de la **queja 10/3001**.
– Resolución relativa a “Deniegan renovación de la tarjeta de Tussam gratuita por tener ingresos superiores a 1.500 euros/mes” dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 10/1242**.
– Resolución relativa a “Denegación de revisión del PIA” dirigida a la Consejera para la Igualdad y Bienestar Social en el curso de la **queja 10/5358**.
– Resolución relativa a “Solicitud de traslado de centro de mayores por motivos de salud” dirigida a Dirección General de Persona mayores de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social en el curso de la **queja 10/3758**.

Por el contrario, sí fueron asumidas las siguientes resoluciones:

– Resolución relativa a “Fallece esperando revisión de grado de dependencia” dirigida a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social en Huelva en el curso de la **queja 09/4195**.
– Resolución relativa a “Asistencia médica en Residencia de mayores” dirigida a la Dirección de la Residencia de mayores del Zapillo en Cádiz en el curso de la **queja 10/1683**.
– Resolución relativa a “Falta de traslado de instancia por el Ayuntamiento a la Delegación Provincial de la Junta de Andalucía” dirigida al Ayuntamiento de Tomares en el curso de la **queja 10/4317**.
– Resolución relativa a “Protesta por retirada bonobús gratis a pensionistas con más de 1500 euros mes” dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 09/2062**.
– Resolución relativa a “Desalojo de centro de día de discapacitados por el Ayto. de Alhaurín de la Torre” dirigida al Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre en el curso de la **queja 10/5243**.

En este ejercicio se han incoado respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguientes quejas de oficio:

– **Queja 11/1576** dirigida al Delegado Provincial para la Igualdad y Bienestar Social en Cádiz, relativa a “Déficit de plazas en Residencia de mayores”.
– **Queja 11/1598** dirigida a la Delegada Provincial para la Igualdad y Bienestar Social en Jaén, relativa a “Demora en pago de subvenciones en centro especial de empleo”.
– **Queja 11/1619** dirigida a la Consejera para la Igualdad y Bienestar Social, relativa a “Funcionamiento

de los centros residenciales de personas mayores en Andalucía".

– **Queja 11/2694** dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, relativa a "Elaboración del PIA en los expedientes de dependientes moderados".
– **Queja 11/3142** dirigida a la Consejera para la Igualdad y Bienestar Social, relativa a "Desarrollo normativo de ingreso de mayores en Residencia por necesidad".
– **Queja 11/3497** dirigida al Ayuntamiento de Jaén, relativa a "Exclusión de las Escuelas de Verano a menores discapacitados".
– **Queja 11/3543** dirigida a la Dirección General de Persona mayores de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, relativa a "Personas mayores en situación de abandono".
– **Queja 11/4247** dirigida a la Consejera para la Igualdad y Bienestar Social, relativa a "Cierre de la Residencia de mayores de Montequinto".
– **Queja 11/4735** dirigida a la Delegada Provincial para la Igualdad y Bienestar Social en Jaén y el Ayuntamiento de Jaén, relativa a "Huelga en el SAD de Jaén deja sin asistencia a personas dependientes".
– **Queja 11/6034** dirigida a la Consejería de Presidencia, relativa a "Adaptación de la normativa autonómica andaluza a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad".

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

2.1 DEPENDENCIA

2.1.1 DEMORAS

Las demoras procedimentales en los expedientes relativos a la dependencia constituyen una constante desde la inicial andadura de la Ley de Dependencia, demoras que alcanzan a todas las sucesivas fases del mismo: reconocimiento del grado y nivel de dependencia, aprobación del Programa Individual de Atención (PIA), revisiones de grado, nivel y PIA, efectividad de los servicios reconocidos, etc., cuestiones que en la mayoría de los casos traducen excesivos e injustificados periodos de tiempo en la practica administrativa, todo lo cual viene a evidenciar la "mala administración" existente en la gestión de estos expedientes.

Así, en el expediente de **queja 11/843** la interesada nos traslada la demora que presidía el proceso de reconocimiento de la condición de dependiente de su madre, que fue formulada a mediados de 2010, cuando aquélla contaba casi con 90 años de edad, por causa de su ceguera.

Tras su valoración por el personal sanitario del SAS no es hasta febrero cuando se persona la valoradora de la UTS para efectuar su cometido.

En este período de tiempo el estado de la solicitante había empeorado, habiendo sido diagnosticada de Alzheimer, y teniendo que ser ingresada en el hospital por trombosis venosa profunda y neumonía.

En este estado de cosas, y dado que al comparecer la valoradora solo hacía cinco días que la solicitante había sido dada de alta, aquélla se negó a llevar a cabo la valoración esgrimiendo que había tenido un ingreso reciente, y señalando que volvería a valorarla al cabo de unos meses.

La interesada estimaba que había transcurrido tiempo más que suficiente a la espera de la resolución de reconocimiento del grado y nivel de dependencia, y que aparte de la enfermedad que determinó el ingreso hospitalario, su madre presentaba otros padecimientos susceptibles de ser evaluados, que de por sí habrían de reportarle un grado de dependencia elevado.

El informe administrativo expresa que la valoradora asignada a la residencia se persona el 14 de febrero de 2011, donde es informada de que la solicitante había tenido dos ingresos hospitalarios recientes, recibiendo el último alta hospitalaria cinco días antes de la visita, de manera que "*se constata la situación no basal de la interesada y se decide posponer la aplicación del baremo de valoración de dependencia hasta que su situación sea estable y permanente, de acuerdo con el artículo 2.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre*".

La primera consideración que nos suscita con carácter general el supuesto que es objeto de este expediente de queja no es otra que la importante demora que acompaña al procedimiento de reconocimiento de la condición de dependiente y derecho a las prestaciones del sistema.

El incumplimiento de los plazos previstos para resolver las dos fases del procedimiento viene siendo habitual, y se justifica por las Administraciones intervinientes con argumentos más o menos entendibles que usualmente confluyen en la carga de trabajo que representa el gran número de expedientes que se ven obligados a tramitar.

Con independencia de las recomendaciones y sugerencias que hayamos podido emitir para tratar de solventar esta situación, lo que más llama la atención de este caso es que la demora se acumula en un único trámite de la primera fase del proceso, hasta el punto que se hace preciso el transcurso de más de un año desde la presentación de la solicitud para que se lleve a cabo la valoración mediante la aplicación del baremo correspondiente.

Por nuestra parte consideramos que el lapso de tiempo que se emplea no tiene justificación, y que los argumentos que se aducen en este caso, tanto desde el punto de vista de organización interno, como en lo relativo a la negativa de la valoración inicial, no sirven para avalarlo.

En este orden de cosas el artículo 2.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, el cual textualmente señala:

«A los efectos de la Ley se entiende por... Dependencia: el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en su caso el de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal».

Es verdad que la dependencia no se equipara a enfermedad o discapacidad, sino que resulta de la comprobación del nivel de desempeño de distintas tareas encuadradas entre las actividades básicas de la vida diaria, los apoyos que se precisan para llevarlas a cabo, y la frecuencia con la que se necesitan dichos apoyos, todo ello cuantificado conforme a determinados criterios ponderales previamente establecidos.

Ahora bien, lo que parece claro es que prescindiendo de las enfermedades aparecidas a la solicitante en el curso de la tramitación del expediente, aquélla ya de por sí presentaba un estado permanente por razón de discapacidad ligada a la pérdida de autonomía sensorial por causa de su ceguera, y que dicho estado permanente no solo resultaba perfectamente medible, sino que hacía presumir la imposibilidad de desempeño autónomo de un número importante de las tareas recogidas en el baremo, así como la necesidad de apoyos elevados y frecuentes para poder llevarlas a cabo.

En definitiva, que la ceguera de la solicitante, único aspecto que fundamentó su solicitud inicial de reconocimiento como dependiente, permitía augurar de por sí el reconocimiento de un importante grado de dependencia, sin necesidad de tener en cuenta los padecimientos determinantes de los ingresos hospitalarios (trombosis y neumonía), y en otro caso la interesada habría tenido a su disposición la posibilidad de recurrir la resolución si no estaba de acuerdo con la misma, o de solicitar una revisión, si los nuevos padecimientos determinaban el empeoramiento de la situación de dependencia.

De todas maneras si la situación no basal de la solicitante no se tenía en cuenta desde la perspectiva de tomar en consideración los nuevos padecimientos para la valoración, sino exclusivamente por el obstáculo que pudiera suponer el estado posthospitalario de aquélla para la fiabilidad del examen, ¿era preciso esperar otros cuatro meses para realizar una nueva visita? Mucho nos tememos que hubiera bastado un período muy inferior para que la madre de la interesada hubiera estado en disposición de cumplimentar las instrucciones de la técnico valoradora a fin de intentar la ejecución de las tareas recogidas en el baremo, sin que el previo padecimiento de una neumonía, y una trombosis (que resultó inoperable y por lo tanto está sujeta a tratamiento), pudieran desvirtuar la valoración en cuestión.

En resumidas cuentas, ha transcurrido más de un año desde que se formuló la solicitud sin que haya recaído resolución sobre el grado y nivel de dependencia de la madre de la interesada, la cual después precisará de otro período no inferior para la elaboración del programa individual de atención, demorándose injustificadamente el acceso a las prestaciones que pudieran corresponderle.

A la vista de todo ello esta Institución formuló a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social la siguiente **Recomendación**:

"Que se culmine a la mayor brevedad el procedimiento para el reconocimiento de la condición de dependiente de la madre de la interesada mediante el dictado de la resolución correspondiente que refleje el grado y nivel otorgado, y se agilice la tramitación de la segunda fase del expediente, procediéndose a la elaboración del PIA en razón de la fecha en la que debió recibirse la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia de haberse dictado esta última dentro del plazo legalmente establecido.

Que se tenga en cuenta la naturaleza de las enfermedades y discapacidades de los solicitantes y la gravedad de las mismas, para determinar el carácter permanente de su situación a efectos de llevar a cabo la valoración conforme al baremo".

La argumentación administrativa a este planteamiento, respecto a la primera Recomendación, situaba el cambio de domicilio como causa del retraso y respecto a la segunda, en que la existencia de enfermedades o discapacidades no pueden determinar la permanencia de estas a efectos de su valoración, a nuestro entender resulta insuficiente como señalamos en el contenido de la resolución.

Otro supuesto más normal en la casuística de las quejas es la relativa a las demoras en la elaboración y aprobación de los PIA, como resulta en el expediente de **queja 11/2694,** expediente que traía causa de que un número significativo de quejas que venían motivadas en la paralización de los programas individuales de atención (PIA) de las personas que habían sido declaradas como dependientes moderadas (grado I nivel 2).

Los reclamantes manifestaban que cuando acudían a los servicios sociales municipales para cuestionar sobre la elaboración de los PIA correspondientes a la tramitación de sus procedimientos de dependencia, eran informados sobre la imposibilidad de realizar los mismos por dos razones distintas. Así, por un lado, la inexistencia de normativa autonómica reguladora de las prestaciones correspondientes a este grado y nivel y sus intensidades; y por otro por la falta de carga de los expedientes en la plataforma digital Netgefys.

Por su parte el informe administrativo de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia niega estos dos últimos aspectos, primero porque los servicios y

prestaciones correspondientes al grado y nivel que consideramos se han recogido en el R.D. 175/2011, de 11 de febrero, que resulta de aplicación a todo el territorio del Estado, sin perjuicio de que se anuncie la aprobación de una norma autonómica equivalente; y segundo porque está abierta la posibilidad de gestionar estos expedientes en la aplicación informática citada por haberse producido la carga de los mismos.

En definitiva, lo que la Administración sostiene es que los programas individuales de atención que estamos considerando se están llevando a cabo en el plazo establecido, de manera que la efectividad del reconocimiento de la prestación para estos solicitantes no puede producirse como mínimo hasta primeros de julio de 2011.

Para alcanzar esta conclusión esgrime la modificación de la Disposición Final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, operada por el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, la cual determina el nacimiento del derecho de acceso a las prestaciones en la fecha en que se dicta la resolución del PIA; al tiempo que fija una plazo máximo de seis meses para tramitar el procedimiento y culminarlo con la resolución, reconociendo exclusivamente la posibilidad de abono retroactivo de las prestaciones económicas cuando dicho plazo sea superado y en todo caso, desde la fecha en la que se produzca dicha superación.

De lo anterior concluye que puesto que el derecho de acceso a las prestaciones para los declarados como dependientes moderados nivel 2 surge el 1 de enero de 2011, el plazo de seis meses para tramitar el procedimiento ha de contarse a partir de entonces. Así para quienes tenían reconocido el grado y nivel aludidos antes de dicha fecha el plazo se iniciará con ella, y para los que lo hayan solicitado con posterioridad comenzará desde la fecha de presentación de la solicitud.

En este sentido coincidimos con el criterio sustentado por la Agencia en orden a la suficiencia del R.D. 175/2011 de 11 de febrero para la elaboración de los PIA correspondientes a los declarados como dependientes moderados (grado I nivel 2). Y es que aunque se prevea la aparición de una normativa autonómica equivalente sobre las prestaciones y servicios y las intensidades correspondientes a este grado y nivel, la vigencia de aquél en todo el territorio del Estado lo hace inmediatamente ejecutivo.

Ahora bien esta manifestación no puede sino resultar contradictoria con las que desde numerosas Delegaciones Provinciales de la Consejería se nos han trasmitido, esgrimiéndose como justificativas de la falta de elaboración de estos programas individuales de atención:

"...en la actualidad, este Real Decreto (R.D. 175/2011, de 11 de febrero) está pendiente de desarrollo normativo en nuestra Comunidad Autónoma para poder ser aplicado y proceder a la elaboración del PIA en base a los criterios sobre las intensidades de protección de los servicios, el importe de las prestaciones económicas, y los requisitos y condiciones de acceso que se establezcan...." (Informe de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Málaga de fecha 28 de junio de 2011 emitido en el expediente de ***queja 11/2119****).*

"...las instrucciones que este Departamento de Coordinación de la Dependencia tiene en relación con la elaboración de los PIAs de las personas que tienen grado I nivel 2, es que los mismos no se pueden elaborar ni tramitar hasta tanto la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social publique en el BOJA la Orden por la cual se desarrolla dicho grado y nivel en nuestra Comunidad Autónoma..." (Informe de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Granada de fecha 21 de septiembre de 2011 emitido en el expediente de **queja11/1195**).

Con ello queremos poner de manifiesto que bien entrado el año 2011 y mucho más allá de la fecha de finalización del plazo máximo de tramitación que la Administración sitúa a primeros de julio de 2011, hay expedientes iniciados antes de la fecha de efectividad de las prestaciones en los que aún no se ha empezado a elaborar la propuesta de PIA.

Por otro lado se aduce que es posible gestionar los expedientes a través de la aplicación informática habilitada al efecto, pero tampoco se dice cuándo se produjo la carga de los expedientes, pues muy numerosas han sido las quejas en las que la imposibilidad de utilizar la herramienta aludida con la finalidad de elaborar los PIAS en estos casos, les ha sido anunciada a los interesados desde los propios servicios sociales comunitarios.

Entrando ya en el planteamiento que realiza la citada Agencia, ciertamente el Real Decreto-Ley 8/2010 de 20 de mayo, por el que se adoptan las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público opera una modificación importante del contenido de la Disposición Final 1.ª de la Ley de Dependencia.

Así por lo que hace al surgimiento del derecho de acceso a las prestaciones reconocidas en las resoluciones de las Administraciones Públicas competentes, se vinculaba en la redacción anterior con el inicio de su año de implantación de acuerdo con el calendario recogido en el apartado 1 (que permanece inalterado), o bien con el momento en que se solicite su reconocimiento por el interesado cuando se inste con posterioridad a dicha fecha.

Con la nueva redacción en cambio, el derecho de acceso a las prestaciones surge en la fecha de la resolución del programa individual de atención.

En nuestra opinión el primitivo apartado 2 de la referida disposición final permitía el acceso a las prestaciones desde el inicio del año de implantación del sistema para el grado y nivel reconocidos, siempre que se hubieran solicitado con anterioridad. En este sentido se pronuncia por ejemplo la sentencia del

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 22 de octubre de 2010, la cual señala que "*partiendo de que la interpretación de las normas ha de realizarse conforme a los criterios hermenéuticos establecidos en el artículo 3.3 CC, y que entre estas reglas interpretativas adquiere singular relevancia el elemento de la literalidad, que ordena al intérprete estar al sentido de sus propias palabras....debe entenderse con la recurrente, que la conclusión judicial objeto de censura viene determinada por una interpretación restrictiva que no solamente es opuesta a la literalidad del precepto, sino también contraria al fin perseguido por una norma cuya material efectividad se pretende inmediata para los supuestos de gran dependencia, como es el caso del recurrente, debiendo entenderse que el reconocimiento administrativo del derecho a la prestación de cuidados no profesional, habrá de serlo con efectos del inicio de su año de implantación (1 de enero de 2007) y solo en el negado supuesto de que su solicitud (de 2 de enero de 2007) se hubiera producido con posterioridad al indicado período natural podría considerarse una data alternativa, que en el presente caso deviene inoperante*".

Esta previsión se habría visto cumplida de haberse aplicado estrictamente las previsiones contempladas en el capítulo IV del Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración.

Lógicamente resultaba difícil para los reconocidos como grandes dependientes la presentación de la solicitud a la fecha de efectos según el calendario establecido (primero de enero de 2007) dado lo reciente de la entrada en vigor de la ley, lo que no obstaba para que a las personas reconocidas con otros niveles que habrían de ser operativos en años sucesivos se hubieran aplicado las prescripciones del mencionado Decreto, o lo que es lo mismo, no se hubiera tramitado para ellos el PIA porque el año de reconocimiento de la condición de dependiente no se correspondía con el de efectividad de las prestaciones según el calendario (artículo 17), pero se habría elaborado la propuesta del mismo por los servicios sociales comunitarios en los tres meses anteriores al inicio del año de implantación (artículo 18.5).

De esta forma la eficacia retroactiva de las prestaciones económicas cuando la solicitud se realiza antes del inicio del año de implantación según el grado y nivel reconocido, habría de referirse a dicha fecha; vinculándose sin embargo con la fecha de presentación de la solicitud, cuando se hubiera hecho con posterioridad a la fecha de efectividad según el calendario correspondiente.

Todo ello referido lógicamente a las prestaciones económicas, puesto que los denominados servicios lógicamente se disfrutan en el año que corresponda por el calendario según el grado y nivel reconocido, pero el surgimiento del derecho a los mismos se ha producido siempre a raíz del PIA, y por tanto sin eficacia retroactiva alguna.

Ahora bien, la Disposición Final de la Ley de Dependencia recoge dos aspectos bien diferenciados, por un lado el relativo al calendario para la efectividad de las prestaciones, o lo que es lo mismo el momento a partir del cual los beneficiarios pueden disfrutar de las mismas según el grado y nivel reconocidos; y por otro el atinente a la eficacia de los derechos individuales, que establece hasta dónde se extienden sus efectos una vez tramitado el procedimiento.

Pues bien, de estos dos aspectos diferenciados solamente el segundo se ha modificado con la nueva redacción operada por el Real Decreto-Ley 8/2010, pues como ya hemos puesto de manifiesto si antes de la misma los efectos debían producirse desde el inicio del año correspondiente a la efectividad según el grado y nivel reconocido, o bien desde la fecha de formulación de la solicitud si esta era posterior; ahora se generan exclusivamente a partir de la fecha de la resolución del PIA, con la única excepción de la superación del plazo de seis meses establecido como máximo para la tramitación, en cuyo caso los efectos podrán retrotraerse a dicho término.

La razón que subyace a esta modificación es absolutamente económica, como no podía entenderse de otra manera en el seno de una norma que contiene medidas encaminadas a la reducción del déficit público.

No obstante es preciso resaltar que el apartado 1 de la Disposición Final 1.ª permanece inalterado, o lo que es lo mismo, ya desde la aparición de la norma conocíamos que la efectividad del derecho a las prestaciones para los dependientes moderados (grado I nivel 2) surgiría el 1 de enero de 2011 (el quinto y el sexto año a contar desde el 1 de enero de 2007), por lo que la mera modificación del plazo de tramitación no puede hacer surgir la conclusión de que el procedimiento para los casos que estamos considerando deba iniciarse desde el inicio de este ejercicio.

Y es que la nueva redacción de la Disposición Final que estamos considerando introduce un elemento novedoso a nivel legislativo, y es el establecimiento de un plazo máximo para la tramitación del procedimiento. En realidad la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, no recogía plazo alguno, salvo lo que pudiera derivarse de la remisión a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, señalando a efectos procedimentales muy escasas prescripciones, pues los criterios básicos sobre las mismas habrían de acordarse por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

En desarrollo de aquellos, la Comunidad Autónoma Andaluza elaboró el Decreto 168/2007, de 12 de

junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración.

Y es que es en esta norma donde se regula el procedimiento en nuestro ámbito autonómico, contemplándose dos fases en la tramitación, con expresión de un plazo de tres meses para emitir la resolución en cada una de ellas, a contar la primera desde la entrada de la solicitud en el registro de los servicios sociales comunitarios del municipio de residencia de la persona solicitante; y la segunda desde la fecha de recepción por los servicios sociales comunitarios correspondientes de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia.

Con arreglo al contenido de este Decreto y con carácter general, los procedimientos se han venido tramitando desde la formulación de la solicitud, de manera que si tras determinar el grado y nivel de dependencia asignados, al beneficiario no le correspondía disfrutar de las prestaciones hasta un año posterior, se dejaba en suspenso aquél, debiéndose reanudar en los tres meses inmediatamente anteriores al inicio del año de efectividad, con la elaboración de la propuesta de PIA.

La modificación introducida con la incorporación de un nuevo apartado 2 solamente afecta al plazo de tramitación, en el sentido de considerarlo como plazo único que se computa desde la fecha de entrada de la solicitud hasta la resolución que determina las prestaciones, de lo que se deduce que no puede suspenderse, como de hecho venía ocurriendo hasta ahora, por los motivos que hemos explicado anteriormente.

Pero ello no implica, como tampoco pasaba antes, que los procedimientos no puedan iniciarse hasta que empiece el año de vigencia de las prestaciones correspondientes, entre otras cosas porque dicho año depende del grado y nivel reconocidos, y para ello es preciso que aquéllos se tramiten al menos hasta la resolución que reconoce la condición de dependiente, y este período de tramitación también ha de computarse dentro del plazo. A nuestro modo de ver, el procedimiento debe tramitarse en su integridad, sin solución de continuidad, al tiempo de formularse la solicitud, aunque sea anterior a la fecha que le correspondería a la efectividad de las prestaciones, quedando demorado a esta última el acceso efectivo a las mismas.

La contradicción que se genera en cuanto al cómputo del plazo entre la Ley estatal y el Decreto autonómico, debe resolverse naturalmente a favor de la primera, pero también sería preciso una revisión del segundo en orden a su adecuación a aquélla. Llama la atención que la Administración Autonómica haya operado la modificación oportuna de la normativa que regulaba la intensidad de protección de los servicios, el régimen de compatibilidad de las prestaciones, y la gestión de las prestaciones económicas del sistema en Andalucía mediante la Orden de 26 de julio de 2010, a fin de incorporar la modificación explicada sobre la fecha de eficacia de las prestaciones (artículo 18); y que, sin embargo, no haya hecho lo propio con el Decreto 168/2007, de 12 de junio, a pesar de que el mismo se ha visto afectado por el nuevo apartado 2 de la Disposición Final 1.ª de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en lo referente al plazo.

Con total seguridad para las solicitudes presentadas con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, debió operar el nuevo plazo previsto en la Disposición Final 1.ª de la Ley, de manera que a partir de la fecha de entrada en registro habrían de computarse los seis meses, generándose los efectos para los dependientes moderados nivel 2 así reconocidos a partir de la resolución del PIA, con retroactividad a la fecha de superación de aquél para las prestaciones económicas, y disfrute a partir de 1 de enero de este año.

Puesto que la entrada en vigor de la modificación de la Disposición Final 1.ª se produjo el 1 de junio de 2011, para los solicitantes reconocidos como dependientes moderados nivel 2 que iniciaran el procedimiento en dicha fecha ha existido incluso tiempo suficiente para que el plazo se computara antes de la fecha de efectividad de las prestaciones, y por lo tanto para que empezaran a disfrutarlas desde entonces, o por lo menos desde que se determinaron las prestaciones para este grado y nivel por la normativa estatal.

El problema se suscita con relación a las solicitudes que se habían formulado con anterioridad, que incluso contaban con resolución de reconocimiento de la situación de dependencia de fecha anterior a la de la efectividad de las prestaciones prevista por el calendario, pues la cuestión controvertida se plantea en torno al momento temporal en que debió reiniciarse el cómputo en estos casos.

Lógicamente teniendo en cuenta que no es posible hacer de peor condición a quienes habían iniciado la tramitación con anterioridad, es por lo que estimamos que dicho cómputo debió iniciarse desde el mismo momento en que el referido plazo entró en vigor.

Por el contrario, situar el inicio del cómputo el 1 de enero de 2001 como lleva a cabo esa Administración, significaría vincular la tramitación del procedimiento a la efectividad de las prestaciones, cuando en realidad esto no ha ocurrido para los grados y niveles de dependencia que ya eran efectivos antes de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 8/2010, que a estos efectos solamente ha operado una modificación del plazo, que en absoluto impide que las prestaciones ya reconocidas con anterioridad a la fecha de efectividad prevista en el calendario, queden demoradas a la misma en el acceso a su disfrute.

Lo que la Administración propugna para estos supuestos es una interpretación restrictiva y penalizadora de los derechos de estos ciudadanos, que a la tardanza que les ha adjudicado el propio calendario, suman la demora en la tramitación, la cual además no se limita a la interpretación criticada sobre el *dies a quo* para el cómputo del plazo, sino que se extiende, de la misma manera que ha sucedido en la dinámica general de aplicación de la Ley, más allá del plazo conferido, como señalábamos más arriba. No podemos olvidar que en este grado y nivel de dependencia los servicios predominarán con carácter general respecto de las prestaciones económicas, por lo que ni siquiera procederá mayoritariamente el efecto compensatorio de la retroactividad, materializándose en definitiva una auténtica postergación de los derechos de los afectados.

A la vista de todo ello formulamos a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía la siguiente **Recomendación**:

"Que se impartan instrucciones a las Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social en orden a la inmediata elaboración de los PIA correspondientes a las personas declaradas dependientes moderados con grado I nivel 2.

Que se tramiten los procedimientos de dependencia con carácter íntegro, sin solución de continuidad, desde la fecha de presentación de la solicitud, con independencia de que los beneficiarios no puedan acceder a las prestaciones hasta el inicio del año de efectividad de las mismas, con arreglo al grado y nivel reconocido.

Que se reconozcan efectos retroactivos a partir de 1 de enero de 2011 a todos los beneficiarios de prestaciones económicas que iniciaron el procedimiento antes del primero de junio de 2010, cuando debió empezar a computarse el nuevo plazo previsto en el apartado 2.º de la Disposición Final 1.ª de la Ley.

Que se promueva la adecuación del Decreto 168/2007, de 12 de junio, a la nueva redacción de la referida Disposición Final 1.ª por lo que hace a la afectación del mismo por la modificación del plazo de tramitación de los procedimientos."

Dicha resolución, a la fecha de emisión de este informe, se encuentra pendiente de contestación por la Agencia.

2.1.2 REVISIONES

Aunque los expedientes de revisión, ya se trate del reconocimiento del grado y nivel de dependencia asignado o del PIA aprobado, también participan de las demoras de los expedientes sobre los que los interesados pretenden su modificación por vía de revisión, aspecto que hemos analizado en el apartado anterior, queremos aquí destacar un aspecto particular como es la discrepancia sobre la procedencia de la modalidad de intervención objeto de discrepancia.

En este sentido en el expediente de **queja 10/5358** el interesado, en representación de su madre judicialmente incapacitada y sujeta a la tutela del anterior, exponía la negativa de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social para admitir siquiera a trámite, la solicitud dirigida a la modificación de la atención residencial asignada en el Programa Individual de Atención derivado de su reconocimiento como dependiente.

El reclamante en la presente queja, compareció exponiéndonos la situación de su madre, de ochenta y un años de edad, judicialmente incapacitada, enferma con padecimiento de alzheimer y reconocida como Gran Dependiente en Grado III, Nivel 2, que determinó la propuesta por los Servicios Sociales Comunitarios del Programa Individual de Atención correspondiente a la misma, interesando estos como modalidad de intervención más adecuada, la de prestación económica para cuidados en el entorno familiar, ejerciendo como cuidador el propio hijo compareciente.

El interesado detalla el contexto familiar concreto bajo cuyo prisma hay que integrar las circunstancias diversas sucedidas y que justifican su pretensión en el expediente. Y así, comienza destacando que cuando se efectuó la propuesta de la referida prestación económica para cuidados en el entorno familiar a favor de su madre, el compareciente era quien se había hecho cargo del cuidado de esta y del de su padre, residiendo ambos en el domicilio del hijo.

No obstante, meses después de la propuesta, el reclamante se encontró desbordado e incapaz de asumir correctamente la atención simultánea de sus progenitores. Lo que motivó que, pensando en el bienestar de estos, instara de los Servicios Sociales Comunitarios de su municipio de residencia, la modificación de la prestación propuesta en el Programa Individual de Atención y se transmutara en Servicio de Atención Residencial. Así fue aceptado, aprobándose la nueva propuesta por la Delegación Provincial, por Resolución de 20 de abril de 2009, ingresando los padres del reclamante en una Residencia Geriátrica el 30 de abril de 2009.

Desafortunadamente, refiere el interesado que el 20 de agosto de 2009 su padre falleció, provocando este duro golpe afectivo un empeoramiento en la enfermedad de su madre y su inadaptación a la Residencia, ya que, siendo absolutamente dependiente de aquél, acostumbraba a no separarse en ningún momento de su marido, siguiéndole por el centro allá donde este fuese. De manera que la ausencia definitiva del padre del interesado, hizo que su madre, incapaz de comprender, en la ausencia mental de su Alzheimer, la realidad acontecida, se sintiese sola y desamparada, mostrando un continuo nerviosismo en el que comenzó a vagar por la Residencia y a esperar en la puerta, expresando su deseo de marcharse.

Ante este empeoramiento de su madre y viéndola sufrir, su hijo y tutor, decidió trasladarla al domicilio

de este y ocuparse directamente de su atención, solicitando nuevamente a los Servicios Sociales Comunitarios la reversión del Programa Individual de Atención a la prestación económica inicial para cuidados en el entorno familiar. Entretanto dicha modificación se tramitaba y aprobaba, expresa el interesado que ha continuado abonando la plaza residencial y haciendo un esfuerzo económico superior a sus posibilidades, para no dejar a su madre abandonada a su suerte.

Sin embargo, aun cuando el cambio pretendido se traducía en obtener la prestación que originariamente fue propuesta a favor de su madre por la Administración, por entenderla la más adecuada (y que fue cambiada a su instancia), la Delegación Provincial de Sevilla dictó Resolución en la que acordó inadmitir la solicitud de revisión por carecer manifiestamente de fundamento, de conformidad con el artículo 89.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Frente a la citada Resolución se alzó en alzada el compareciente, acompañando en justificación de su pretensión copia del informe elaborado por la Directora de la Residencia Geriátrica y copias de informes psicológico y médico.

Frente a este acontecer administrativo cabe hacer las siguientes consideraciones:

– Sobre la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión:

La Resolución de la Delegación Provincial, en materia de solicitud de revisión de la prestación del Programa Individual de Atención formalizada por el interesado, acordó su inadmisión a trámite por carecer manifiestamente de fundamento, de conformidad con el artículo 89.4 de la citada Ley 30/1992. Siendo confirmada al resolver el recurso de alzada planteado frente a la misma.

El artículo 89 de la Ley 30/1992, tras consagrar la exhaustividad, congruencia y motivación de la resolución administrativa que ponga fin a un procedimiento de dicha naturaleza, prohibir la llamada "*reformatio in peius*", y especificar ciertas formalidades de la misma, impone a la Administración la obligación de resolver, disponiendo taxativamente que «En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso», no obstante lo cual la faculta para resolver inadmitiendo las solicitudes manifiestamente carentes de fundamento.

En primer lugar, hay que destacar que, conforme a la doctrina jurisprudencial, la inadmisión de plano fundada en el artículo citado, es una facultad conferida a la Administración con carácter excepcional que, por ello, tiene un carácter restringido, razón por la cual, para que la resolución de inadmisión sea ajustada a derecho, ha de ir referida a una solicitud sin fundamento de forma cualificada, es decir, en los términos legales, manifiesta.

En el caso que examinamos, no podía la Administración hacer uso de tal facultad excepcional, por cuanto el promotor del expediente, como obra en la documental integrante del mismo, no se limitó a pedir la revisión sin más, sino que la fundó en una causa concreta que, además, justificó con los informes que le daban respaldo y sustento. Razón por la cual estimamos que su solicitud no está, en modo alguno, carente de fundamento y menos aún de forma patente. Cosa distinta sería si el fundamento alegado admite o no encaje entre los supuestos que la Ley exige para materializar la revisión. Pero esta es ya una cuestión de fondo sobre la que, por motivos obvios, no ha emitido pronunciamiento la Administración reclamada.

Por otra parte, al margen de lo anterior, puede apreciarse que la Resolución de inadmisión incurre en el grave defecto de no ser motivada, como también para la misma, como tal resolución y teniendo sus consecuencias encaje entre los supuestos del artículo 54, exige el artículo 89.3 de la Ley 30/1992. Concretamente, la decisión administrativa no fundamenta cuál es la razón por la que la solicitud y su documentación anexa carecen manifiestamente de fundamento para proceder a la revisión solicitada, lo que genera la indefensión de la parte, al impedirle conocer el motivo legal de la decisión y accionar de forma solvente contra la misma; así como convierte en ordinaria, sin mayor esfuerzo que emplear un formulario tipo, una facultad administrativa que, como hemos dicho, ha de ser excepcional y por ello justificada, excediendo los reducidos límites del artículo 89.4 con riesgo de generar una actividad administrativa abusiva con lesión de los derechos del interesado.

De conformidad con lo antedicho, estimamos que la solicitud del reclamante debió haber sido objeto de la correspondiente tramitación previa a su resolución o, en todo caso, suficientemente motivada la Resolución de inadmisión.

– Sobre la revisión del Servicio o de la Prestación reconocida a la dependiente en el Programa Individual de Atención:

La incapacitada dependiente, madre del reclamante, fue clasificada como Gran Dependiente Grado III, Nivel 2, correspondiéndole en función de dicho grado, entre otros, ser beneficiaria bien del Servicio de Atención Residencial, bien de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (artículo 28.3 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en relación con el artículo 2.1 *a)* del Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006).

De conformidad con lo anterior, los Servicios Sociales Comunitarios de su municipio de residencia, en

el que la dependiente convivía con su marido en el domicilio de su hijo y tutor, elevaron a la Delegación Provincial propuesta de Programa Individual de Atención (PIA), consignando como modalidad de intervención más adecuada, la de prestación económica para cuidados en el entorno familiar, con desempeño por el reclamante de la función de cuidador. Siendo finalmente aprobado en su lugar el Servicio de Atención Residencial, por expresa petición del compareciente, al considerar este por las razones descritas anteriormente, que en ese momento era lo más beneficioso para el bienestar de sus padres.

Producido un cambio sustancial en la vida familiar por el fallecimiento del padre del interesado, con influencia negativa en el estado de salud de su madre y en su calidad de vida, el compareciente constató la necesidad de tener a su madre consigo, amparada y bajo su directa protección, cuidado y compañía. Específicamente, la Directora de la Residencia Geriátrica certifica que la integración en el centro de la dependiente y de su marido fue buena hasta que se produjo el fallecimiento del segundo, a raíz del cual la incapacitada empeoró su comportamiento, "*se muestra muy nerviosa, se encuentra siempre en la puerta de la calle esperando para poder salir e irse a su casa según dice ella*", sin que la atención de su hijo sacándola a diario de la Residencia mejore su estado de ánimo ni la haga desistir de su voluntad contraria a estar en el centro. No menos categórico es el informe psicológico aportado por el compareciente, en el que la profesional describe una relación afectiva recíprocamente cariñosa y respetuosa entre sus padres, una absoluta dependencia de la mujer hacia la figura de su esposo, de manera que "*no se alejaba de él en ningún momento y siempre permanecía atenta a sus necesidades y deseos*", a pesar del grave deterioro cognitivo que padece aquélla y de su mutismo monosilábico y, finalmente, concluye que, dada la importante dependencia emocional descrita, la muerte del marido provoca en la enferma ansiedad y confusión, haciendo especialmente importante la compañía de la dependiente por personas que, en su consideración, sean de afectividad positiva o familiares.

El sufrimiento de la dependiente y su soledad sobrevenida, determinaron que el interesado y tutor de su madre solicitara la revisión del Programa Individual de Atención, en la pretensión de que el Servicio de Atención Residencial reconocido fuera sustituido por la prestación económica inicialmente propuesta para cuidados en el entorno familiar.

El artículo 29 de la Ley 39/2006 establece en su apartado 2 que el Programa Individual de Atención será revisado a instancia del interesado y de sus representantes legales, (además de contemplar su revisión de oficio por la Administración y con motivo del cambio de residencia a otra Comunidad Autónoma del dependiente). Esta previsión es reproducida y completada por el artículo 19 del Decreto 168/2007, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, así como los órganos competentes para su valoración, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Establecida la legitimación para promover la revisión del Programa, la prestación reconocida podrá ser modificada en función de la situación personal del beneficiario (artículo 30.2 de la Ley 39/2006 y 20.1 del Decreto 168/2007).

En el supuesto planteado por el compareciente, los informes acompañados a la solicitud de revisión del beneficio reconocido en el Programa Individual de Atención, revelan de forma fundada que se ha producido un cambio negativo o desfavorable en la situación personal de la dependiente, traducido en su desadaptación al centro residencial y el empeoramiento de su salud, derivado de una circunstancia importante sobrevenida, cual es la de haber perdido a su principal compañero de viaje en la vida, su marido, que, a su vez, constituía para ella compañía imprescindible en la Residencia.

A lo anterior debemos añadir la circunstancia esencial de que, inicialmente, el beneficio propuesto fue el que ahora se reclama (prestación económica para cuidados por su hijo en el entorno familiar), que posteriormente quedó sustituido por la atención residencial por expreso deseo del compareciente, dado que en el momento concreto en que se planteó la alternativa eran dos las personas mayores a su cuidado, con todas las consecuencias que ello comporta.

De manera que si, originariamente, los Servicios Sociales Comunitarios no encontraron reparo alguno en proponer la referida prestación como la más adecuada, por concurrir los requisitos legales del artículo 14.4 y 18.1 de la Ley 39/2006, −sin que en el informe social para la elaboración de la propuesta de Programa Individual de Atención a personas en situación de dependencia, relativo a la madre del reclamante, apreciaran indicadores negativos en la consistencia y fragilidad del apoyo de la unidad de convivencia ni en la atención a la dependiente, ni riesgo de claudicación−, no existen motivos para denegar la prestación en este momento, desaparecida la sobrecarga que para el núcleo familiar representó la dedicación a dos personas mayores (ahora solo queda una), que fue la que motivó el cambio por la atención residencial en dicho momento y revelada la situación actual de la dependiente.

No en vano, el artículo 13 de la Ley 39/2006, entre los objetivos de las prestaciones de dependencia, señala el de «facilitar una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que desee y sea posible», considerando el artículo 37.1.4.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía como principio rector en la orientación de las políticas públicas, la especial pro-

tección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida. ¿Y qué digna calidad de vida puede tener en una Residencia una persona afectada por un grave deterioro cognitivo, cuyo único referente en un centro extraño, (su marido), ya no está allí para sentirse amparada a su lado, provocando su continua intención de marcharse? ¿Es humano condenar a una persona mayor a morir en una Residencia aislada, negándole los beneficios de la protección social si se refieren a otra modalidad de la que tiene reconocida, cuando un hijo pugna por acogerla en su núcleo familiar?

Cierto es que la prestación económica para cuidados en el entorno familiar por cuidador no profesional, se contempla por la Ley 39/2006 como excepcional, pero no lo es menos que dicha excepcionalidad ya fue admitida en el caso de la dependiente por la propuesta inicial, lo que pone en tela de juicio la resistencia administrativa a reconocerla ahora, cuando la atención residencial no ha sido más que una medida meramente transitoria motivada por unas circunstancias concretas y puntuales que ya no se dan, cuya reversión solicitó de inmediato el compareciente fallecido su padre a los tres meses de residir en el centro, instando el retorno de su madre al domicilio familiar con la correlativa prestación económica, en beneficio e interés de la misma. El interesado lleva luchando por ello desde hace un año y siete meses (el 13 de agosto de 2009 tuvo entrada su solicitud en la Delegación Provincial).

En conclusión, visto lo expuesto, los informes aportados relativos a la salud de la dependiente, la patología que padece, su soledad y enajenación y su avanzada edad, hacen que el apoyo de los recursos sociales para que esta pueda acabar sus días en un entorno familiar y afectivo, constituya una cuestión de equidad y de respeto a su dignidad, en el marco de la debida sensibilidad social.

Todo lo antedicho comporta que por esta Defensoría se considere procedente que por esa Administración se haga uso de la facultad de revisión de oficio de actos en vía administrativa, en los términos prevenidos por el apartado primero del artículo 105 de la Ley 30/1992, revocando la Resolución por la que se inadmite a trámite la solicitud del interesado, con la finalidad de entrar a conocer el fondo del asunto que el mismo plantea, adoptando la decisión sustantiva oportuna.

Las consideraciones expuestas llevan a esta Defensoría a efectuar a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social la siguiente **Recomendación**:

"Que conforme autoriza el artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se revoque la resolución de inadmisión a trámite de la solicitud dirigida a la revisión del beneficio reconocido a la madre del reclamante en el Programa Individual de Atención, y admitida a trámite que esta sea, se proceda a tramitar el procedimiento, dictando resolución que contenga pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado."

Frente a esta postulación la contestación administrativa se reitera en la procedencia del recurso residencial asignado a la persona dependiente a la vez que la falta de idoneidad para la prestación de cuidados por parte del familiar actuante, o lo que es lo mismo, la improcedencia de la revisión de oficio postulada por esta Institución, por lo que concluimos el expediente con referencia al artículo 29 de la ley 9/1983, reguladora de la misma.

2.1.3 PRESTACIONES ECONÓMICAS

Como quiera que las prestaciones económicas, y en especial, la relativa a la de cuidados informales en el entorno familiar, son la dominante en los derechos reconocidos en la materia, esta tiene su traslación en la casuística que nos plantea la ciudadanía.

Así, en el expediente de **queja 10/4371,** el interesado nos expone su discrepancia con el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) por considerarlo este organismo como ocupado, en vez de desempleado, por su condición de cuidador de persona familiar dependiente.

En este sentido nos señala que en virtud de expediente de dependencia de su madre, esta tiene reconocida la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, en virtud de lo establecido en la denominada Ley de Dependencia (Ley 39/2006, de 14 de diciembre), recayendo en su persona la condición de cuidador familiar o no profesional y siendo objeto de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, en situación asimilada al alta (mediante la suscripción del correspondiente convenio) en virtud de lo establecido en el Real Decreto 625/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

Consecuencia de lo anterior es que su madre, como beneficiaria de la referida prestación económica, percibe una determinada cantidad y su hijo cuidador aparece dado de alta en el sistema de Seguridad Social como cotizante a tiempo completo. A su vez, como consecuencia de este estado de afiliación derivado de la normación de la dependencia, no le es reconocida su situación de desempleado por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE), apareciendo en el sistema informático de esta Administración de Empleo (Programa HERMES) como "ocupado", circunstancia que le veda la posibilidad de beneficiarse de las políticas activas de empleo destinadas exclusiva o preferentemente a las personas en situación de desempleo. En este sentido se le informó en su oficina local del SAE cuando acudió para interesarse por un determinado Taller de Empleo, en el que no se le admitió cursar la solicitud para acceder al mismo.

Admitida a trámite la queja, por ese Organismo se nos informa escuetamente que "*toda persona inscrita en el SAE tiene de forma implícita a su demanda una situación administrativa de alta y vinculada a ella una situación laboral de desempleado u ocupado. A mayor abundamiento, la situación laboral de la persona hace referencia a la relación que mantenga con la Tesorería General de la Seguridad Social*", concluyendo que dada la vinculación del interesado con la Seguridad Social por vía del Convenio especial como cuidador profesional, aparece con esa característica en su inscripción de demanda de empleo en el SAE.

Expuesto en estos términos el planteamiento de la cuestión, caben hacer las siguientes consideraciones.

En primer lugar hay que decir que la condición de beneficiario derivada de la Ley de dependencia la tiene la persona declarada en situación de dependencia, y no la persona del cuidador no profesional que la atiende, con independencia de que esta última este o no dada alta o asimilada al alta en el Régimen General de la Seguridad Social, sin que en ningún caso esta condición de cuidador suponga una situación laboral de ocupación y sí la de desempleado como es el caso aquí planteado.

Por otro lado, existe una expresa referencia a la posibilidad de participar en las políticas activas de empleo, al menos en lo que se refiere a la modalidad de la Formación Profesional para el Empleo, toda vez que el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en su artículo 5 (modificado por adición en este punto por el citado real Decreto 615/2007) señala como destinatarios y colectivos prioritarios de esta formación no solo los trabajadores ocupados y desempleados, sino asimismo «los cuidadores no profesionales que atiendan a las personas en situación de dependencia».

Cuestión diferente es si la modalidad de la política de empleo (como en el caso de la que se lleva a cabo mediante programas de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo) a favor de las personas desempleadas conlleva un periodo de trabajo y práctica profesional con la suscripción de un contrato para la formación (artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores) que obligaría al correspondiente encuadramiento y filiación en el Régimen General de la Seguridad Social y correlativa baja en el Convenio especial que con anterioridad hubiera venido dando cobertura al cuidador no profesional afectado, conforme a lo previsto en el artículo 2 del referido Real Decreto 615/2007, al no exigir el encuadramiento para los casos en que el cuidador siga realizando o inicie una actividad por la que deba quedar incluido en dicho sistema general.

Desde la perspectiva de esta Institución, la figura del cuidador no profesional establecida en la Ley de Dependencia no determina por sí su situación laboral, como tampoco la especificación de la inscripción de su demanda de empleo en el SAE, situación que puede ser la de ocupado o desempleado conforme a lo establecido en la normativa relativa al empleo (Ley 56/2003, de 16 de diciembre y demás normativa de desarrollo).

Igualmente, a efectos de calificar la inscripción de la demanda de empleo, tampoco la condición de cuidador no profesional puede determinar la situación de ocupado o desempleado exclusivamente en función de tener o no suscrito el Convenio especial a que se refiere el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo.

Hecha esta consideración, resulta exigible que el tratamiento del cuidador no profesional o familiar de las personas dependientes sea en el ámbito normativo y de gestión del empleo el mismo en cualquiera de las modalidades de las políticas activas de empleo, es decir, atendiendo a su condición de cuidador-ocupado o cuidador-desempleado según se deduzca de su situación laboral y encuadramiento en el sistema de Seguridad Social, salvedad hecha de la vía excepcional de asimilación al alta prevista en el Real Decreto 615/2007, situación que ha de tener el correspondiente reflejo en el programa informático que soporte la gestión administrativa del empleo y de las políticas activas.

Por lo anteriormente expuesto, y de conformidad con lo establecido en el artículo 29.3 de la Ley 9/1983 reguladora de esta Institución, se formula a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo la siguiente **Recomendación**:

"Que se cursen las instrucciones necesarias en orden a asegurar que la inscripción de demanda de empleo de las personas cuidadoras no profesionales de las personas dependientes, al amparo de la denominada Ley de Dependencia, sea acorde con su situación laboral y de vinculación o encuadramiento con el régimen general de la Seguridad Social, con independencia de si tiene suscrito un Convenio especial con la misma conforme a lo dispuesto en el real Decreto 615/2007, de 11 de mayo."

Por la Dirección del SAE se contesta favorablemente a este planteamiento asegurando que se habían adoptado las medidas necesarias para que este colectivo no sufriera alteración en su situación administrativa y laboral como consecuencia de desempeñar su responsabilidad de cuidador familiar, y en consecuencia para que en estos casos sigan apareciendo en la base de datos como "desempleados".

2.2 Discapacitados

En este apartado destacamos cuestiones relativas al ámbito de la discapacidad extramuros de la Ley de Dependencia, como suelen ser las que giran alrededor del grado de discapacidad y su incidencia en los sectores sobre los que despliega sus efectos (becas, bonificaciones, etc.). Igualmente se extiende a los

expedientes relativos a la valoración del grado de discapacidad las demoras que venimos señalando en la dependencia, cuestión aquí más injustificable toda vez que el procedimiento resulta más simplificado y sumario.

Ejemplo de lo dicho lo tenemos en el expediente de **queja 10/2879**, en el que la interesada denunciaba la demora en la resolución del expediente iniciado para la revisión del grado de discapacidad que tenía reconocido (44%).

La solicitud, motivada por el empeoramiento de su situación, era objeto de una demora de siete meses a la fecha de formulación de la queja en esta Oficina sin haber obtenido respuesta, considerando por su parte que esta demora, que conlleva el incumplimiento de los plazos normativamente establecidos, le estaba impidiendo el disfrute de los beneficios a los que la revisión del grado pudiera dar lugar, significativamente la obtención de una pensión no contributiva que viniera a paliar su precaria situación económica.

En su informe, la Delegación nos explicaba que en fechas recientes se emitió resolución administrativa reconociendo un grado de discapacidad del 52% y que ya había sido enviada a la interesada.

El análisis del iter procedimental en este caso ofrece como conclusión que ha sido preciso un año y tres meses para el dictado de la resolución.

Nos situamos en esta queja ante una problemática conocida puesto que resulta insistentemente suscitada ante esta Institución. No por tiempo transcurrido sin embargo se ha visto solucionada, pues las medidas que hemos reclamado en numerosas ocasiones, y que sin duda en algunos casos se han adoptado, no han sido suficientes para resolver una cuestión cuya importancia trasciende del mero aspecto procedimental, para residenciarse en el perjuicio que se ocasiona a quienes no pueden acceder a las prestaciones para las que el reconocimiento de la condición de discapacitado, es una exigencia inexcusable.

En las resoluciones que sobre este particular hemos dirigido a algunas Delegaciones Provinciales responsables de la tramitación de estos expedientes, llegamos a afirmar que la demanda de reconocimientos y revisiones se ha estabilizado en un número que no se puede atender con los medios de que actualmente dispone esa Administración en un plazo razonable (por no hablar del plazo legalmente establecido que es de tres meses), de forma que las mejoras y ampliaciones que se hayan podido llevar a cabo en los últimos tiempos no permiten afrontar aquélla con una mínima garantía de satisfacción de los derechos de los peticionarios.

Por lo que hace a dicha Delegación Provincial hemos dirigido una solicitud de informe en la **queja 10/6497** en la que interesamos datos generales sobre la tramitación de estos expedientes, encontrándonos a la espera de respuesta para poder evaluar los tiempos invertidos en los mismos, por lo que aunque en esta queja se constate el incumplimiento del plazo que se recoge en la normativa estatal de aplicación en ausencia de una regulación autonómica específica (el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre y la Orden Ministerial de 2 de noviembre de 2000) y dejemos constancia expresa del mismo, vamos a diferir el dictado de un pronunciamiento genérico en este punto y la eventual emisión de recomendaciones o sugerencias, al recibo del informe pendiente y su valoración en la queja referida.

Otro es el aspecto que singularmente suscita nuestra atención en esta tramitación y motiva nuestras consideraciones. Y es que si hemos hecho mención de la frecuencia con la que recibimos quejas relacionadas con la demora en la resolución de los expedientes de reconocimiento de la condición de discapacitado, otro tanto habríamos de señalar respecto de las que directamente discrepan con el grado reconocido.

En este orden de cosas lo cierto es que esta institución viene absteniéndose de intervenir al objeto de cuestionar la valoración realizada y la aplicación del baremo correspondiente, considerando que carecemos de los medios y los conocimientos técnicos necesarios para ello, limitándonos a sugerir en estos casos la interposición de los recursos oportunos.

Además, por lo que se refiere al grado de discapacidad reconocido a la interesada, no contamos con el dictamen técnico-facultativo que nos permita conocer cuáles de sus padecimientos se han tenido en cuenta para determinar aquél y en qué medida incide cada uno en el porcentaje total, así como la puntuación que se haya otorgado en función de los factores sociales complementarios.

Lo que sí sabemos de acuerdo al grado de discapacidad declarado (52%), el cual se corresponde conforme a los criterios generales con la categoría o clase IV, es que las deficiencias permanentes que padece la interesada le ocasionan una discapacidad que se califica como grave, y que la horquilla porcentual que corresponde a dicha clase oscila entre el 50% y el 70%.

En definitiva solo 13 puntos porcentuales separan la valoración actual de la interesada de la que podría generar el derecho a percibir una pensión no contributiva por razón de invalidez, y las limitaciones que ocasionan sus afectaciones se definen igualmente graves que las que pudieran dar lugar al 65% ansiado.

Vaya por delante nuestro conocimiento con relación a los parámetros generales de valoración que se contienen en el capítulo primero del R.D. 1971/99, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía; que no atienden al diagnóstico de la enfermedad sino a las consecuencias de la misma, y no descansan en el alcance de las deficiencias, sino en su incidencia sobre la capacidad para llevar a cabo las actividades de la vida diaria.

Ahora bien, la interesada en su comparecencia ante esta Institución ha alegado padecimientos de fibromialgia, trastorno distímico, pérdida de visión por quimioterapia y fundamentalmente proceso oncológico. Solo en cuanto a este último adjunta informes clínicos, que resultan expresivos de su afectación por un tumor carcinoide de la válvula ileocecal, que precisó de una hemicolectomía derecha con anostomía ileotransversa. En definitiva esta patología determinó la resección del colon derecho del que actualmente carece, y trajo consigo la aparición de metástasis hepáticas.

Ciertamente el capítulo 11 de la norma antes citada que se dedica a la valoración de las neoplasias, también determina que el mal pronóstico de una enfermedad a medio o largo plazo no se acompaña necesariamente de un grado de discapacidad importante en el momento de la valoración, previéndose los momentos en los que puede procederse a la revisión.

Por las informaciones a las que hemos podido acceder sobre la naturaleza de la enfermedad oncológica de la interesada, sabemos que este tipo de tumores pueden tener una evolución lenta, incluso en los casos en que se detecten metástasis. De hecho la intervención de la interesada se practicó en el 2004 y las metástasis ya han sido tratadas en varias ocasiones con quimioembolización.

A pesar de ello sin embargo nos encontramos con que el proceso evolutivo de la enfermedad ha progresado y actualmente se encuentra en el estadio más elevado (estadio IV), cuando sus efectos son más severos, con la única perspectiva de un mayor agravamiento, todo ello al margen del resto de sus patologías.

Las reglas fijadas para la valoración de las neoplasias atienden a los diversos estadios de la evolución de la enfermedad y a la finalidad curativa o paliativa del tratamiento, corrigiéndose la menor valoración en los momentos iniciales con la posibilidad que conlleva la revisión. Ahora bien, los tiempos que hemos visto que presiden los procedimientos de revisión, y la reclamación de la interesada que incorpora esta queja resulta buena prueba de ello, no solo no se ajustan a los plazos previstos, sino que superan lo que puede entenderse razonable, por lo que la capacidad de que las revisiones actúen de mecanismo corrector en estos casos simplemente desaparece.

Lo que queremos decir es que los plazos que están imperando en los reconocimientos y las revisiones no permiten ajustar el grado de discapacidad que afecta a los solicitantes desde un punto de vista temporal, por lo que es muy posible que por el tiempo que entraña el dictado de una nueva resolución de revisión del grado de la interesada, en el momento en que esta incremente su nivel de discapacidad en el estrecho margen que precisa para alcanzar e 65%, y atendiendo a la situación actual de sus padecimientos, no pueda llegar a disfrutar del beneficio que se asigna a aquél.

Verdaderamente la disfunción que así se pone de manifiesto no afecta a la norma sino que deriva de su incumplimiento, ante lo cual reclamamos una aplicación interpretativa de aquélla que tenga en cuenta la realidad de la práctica administrativa.

Ya en el ámbito de la valoración de la dependencia, donde se están reproduciendo los mismos incumplimientos relativos a los plazos, acrecentándose la dificultad por la duplicidad de fases en el procedimiento y la intervención de distintas Administraciones, se ha aceptado por la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social actuar en parte conforme a criterios que no solo tienen en cuenta la estricta aplicación de los baremos en el momento de la valoración, sino también el pronóstico de la enfermedad. Así por ejemplo en una patología como la Esclerosis Lateral Amiotrófica con pronóstico fatal en un corto período de tiempo, ha coincidido con esta Institución en cuanto al reconocimiento de los grados de dependencia más elevados desde el principio, a fin de que los afectados cuenten con los medios previstos en la normativa vigente para ayudarles a recibir los cuidados que precisen.

De ahí que apartándonos de nuestra postura tradicional en estos casos, y con carácter excepcional, teniendo en cuenta el reconocimiento a la interesada de un nivel de discapacidad grave susceptible de alcanzar hasta un grado del 70% dentro de la clase IV prevista en el R.D. 1971/99, de 23 de diciembre, nos permitamos sugerir a la Administración que por el equipo de valoración se realice una aplicación de la norma que conjugue los criterios del baremo con la práctica administrativa comentada, caracterizada por la demora en la resolución de los procesos de revisión, al objeto de declarar a aquélla afecta de un grado de discapacidad del 65%.

No está de más recordar que la interesada subsiste en la actualidad con una pensión compensatoria de 180 euros por causa de su divorcio, y que si dicho estado económico impide vivir dignamente a cualquier persona, mucho menos puede resultar digno para quien padece un estado de salud de tanta gravedad.

De acuerdo al razonamiento expuesto y con fundamento en el artículo 29.1 de la Ley 9/83, de 1 de diciembre, reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, dirigimos a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social la siguiente **Sugerencia**:

"Que se revise la resolución recaída en el procedimiento de revisión de grado de discapacidad promovido por la interesada a efectos de que se le reconozca el 65% que resulta necesario, junto al resto de los requisitos establecidos, para el acceso a una prestación no contributiva de invalidez".

Por la Administración se procedió a la revisión sugerida por esta Institución, resultando finalmente un grado revisado del 65% de discapacidad.

2.3 CENTROS

En el expediente de **queja 10/1683** la interesada nos planteaba la problemática que, a su juicio, afectaba a la salud física y mental de su hermano, discapacitado psíquico residente desde el año 2003 en una Residencia de mayores.

Concretando las reclamantes dichas situaciones perjudiciales en las siguientes:

– El cuestionamiento por parte de la Dirección del Centro, del derecho de su hermano a ocupar plaza en el mismo.
– La desatención sanitaria del residente en el Centro, al no permitírsele que fuera atendido por la facultativa que lo había venido tratando en la Residencia hasta su traslado a planta distinta, o bien por el otro médico que visita en la Residencia, en lugar de imponerle el Médico de la Residencia, cuando existe una falta de sintonía e incluso recíproca antipatía entre usuario y médico, que lleva al primero a prescindir de las consultas.
– Y, finalmente, la imposibilidad, tras tantos años de residencia, de que su hermano disfrute de habitación de uso individual, en lugar de tener que compartirla con otro residente que, en opinión de las reclamantes, constituye una compañía inadecuada, tanto por la enfermedad mental que aquél padece como por sus nocivas costumbres, ya que fuma en la habitación compartida, presenta un insomnio nocturno que provoca su actividad incesante interrumpiendo el sueño de su hermano y manifiesta distintos hábitos de higiene personal diferentes a los de este.

Incidencias todas ellas que, en palabras de las comparecientes, han venido siendo provocadas voluntaria y conscientemente por el equipo médico y directivo del Centro, con la única intención y finalidad de evitar la adaptación de su hermano a la vida de la Residencia y conseguir que la abandone.

Del informe referido, a su vez, se dio traslado a las promotoras del presente expediente de queja, que las formalizaron, restringiendo finalmente la pretensión motivadora de su queja, a la concretada en la necesidad de que su hermano, independientemente del uso individual o compartido de habitación, fuese separado de quien es su actual compañero desde hace años, puesto que, conociendo que cuenta con antecedentes psiquiátricos, refería encontrarse en una situación de "*terror incontrolable y angustia permanente*" derivada de las amenazas que aquél le profiere cuando no accede a darle dinero. A lo que debe añadirse el hábito de fumar del referido compañero, que perjudica y pone en riesgo la salud del hermano de las reclamantes.

Centrada en esta última cuestión la pretensión objeto de la presente queja, encontramos una falla insalvable en la problemática planteada. Y esta no es otra que la de la ausencia de constancia de la voluntad propia del residente e incluso la de si cuenta este con facultades intelectivas y volitivas que le permitan emitir su parecer y deseo al respecto.

Efectivamente, la presente queja ha sido promovida por dos de las hermanas del residente, sin que en ningún momento se haya conocido la opinión del directamente afectado, puesto que, en realidad, ni las reclamantes ni la Directora informante refieren de forma clara, expresa e indubitada haber recabado de su hermano su parecer o sentir respecto de la polémica planteada. Posiblemente, las primeras, por entender que se encuentran en la obligación de defender los intereses que detectan en las necesidades de su hermano, al no tener este capacidad intelectual para tomar dicha iniciativa por sí mismo. No constan ni conocemos, sin embargo, las razones de tal omisión por parte de la segunda.

Circunstancia que, en este punto concreto, no puede obviarse, dado que la pretensión a que finalmente ha quedado circunscrito el expediente (cambio de habitación en la Residencia por situación de temor a su actual compañero y la condición de fumador en la habitación de este), implica una voluntad expresada en ese sentido por el interesado, o al menos conocer la realidad que el mismo vive.

A estos efectos, la Orden de 21 de junio de 2006, por la que se regula el Reglamento de Régimen Interior de los Centros Residenciales para Personas mayores de Titularidad de la Junta de Andalucía, especifica en su artículo 15 (apartados 2 y 3) que el cambio de habitación, además de por criterios asistenciales, se llevará a cabo mediante acuerdo entre las partes; así como que en caso de conflicto entre las personas usuarias de una misma habitación, se procederá al cambio de habitación, previa decisión del equipo de profesionales del centro.

De conformidad con los anteriores mecanismos y posibilidades, es el residente quien debe solicitar, en caso de ser esta su voluntad, el cambio de habitación ante la Dirección del Centro, exponiendo las razones que justifican el referido cambio y adoptarse lo procedente "*mediante acuerdo*". Por lo que resulta de la presente queja, es razonable que el residente funde su solicitud de cambio de habitación en la angustia o terror que pueda albergar respecto de su compañero, ya surja este estado de una situación objetiva (comportamientos y actitudes de aquél), ya tenga su origen en una percepción de tipo subjetivo con respecto al mismo, que le provoque tal estado de malestar. Esta solicitud deberá ser tramitada en la Residencia, pudiendo acordarse el cambio por acuerdo entre las partes, o directamente por el equipo de profesionales del centro, de apreciarse la existencia del conflicto referido.

En la apreciación de conflicto, debe incluirse, si se objetivara, la concurrencia de situaciones objetivamente perjudiciales para el residente, tales como las que puedan afectar a su salud física, ya que se afir-

ma en la queja que el compañero de acostumbra a fumar en la habitación que ambos comparten. Lo que resulta contrario a la prohibición específicamente establecida para los centros residenciales de mayores o de personas con discapacidad por la Disposición Adicional Décima de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, así como en los artículos 15.9 y 19.7, respectivamente, de la Orden de 21 de junio de 2006, por la que se regula el Reglamento de Régimen Interior de los Centros Residenciales para Personas mayores de Titularidad de la Junta de Andalucía.

Por lo que a la postura de la Dirección de la Residencia se refiere, llama la atención la afirmación que consta en su informe, cuando, refiriéndose a esta cuestión del cambio de habitación, dice que "*hasta la fecha no se ha producido en el centro la combinación de factores que promueva un nuevo cambio de habitación de...*"; sin que, en realidad, pueda extraerse de dicha expresión cuál es la causa que lo impide ni, en definitiva, cuáles son los factores que han de combinarse para la consecución efectiva del cambio. Lo que unido al resto del informe y escritos del expediente sugiere, como telón de fondo, la prevalencia de una situación de enfrentamiento y conflicto entre Dirección y equipo del centro y familiares del residente, ajena a sus intereses.

En otro orden de cosas, como se apuntaba en párrafos anteriores, la capacidad o incapacidad intelectual y volitiva del interno y, por ende, la posibilidad del planteamiento solvente o iniciativa por parte del mismo para solicitar el cambio de habitación, nos suscita dudas razonables. Estas surgen de la contradicción y discrepancia entre las opiniones vertidas por los emisores de los distintos informes obrantes en el expediente y con respecto a los datos administrativos objetivos. Ya que, mientras el Secretario General de la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad, en escrito destaca que el hermano es una persona afectada por una discapacidad intelectual importante (90% grado de discapacidad reconocido), dificultando dicha discapacidad que pueda prestar consentimiento por sí mismo y, al propio tiempo, la imposibilidad de suplir el mismo al no estar judicialmente incapacitado (añadiendo incluso que fue esta discapacidad psíquica la que motivó que no se le instruyera, en su momento, un expediente disciplinario por determinados hechos); la Dirección de la Residencia, en cambio, reconoce que presenta una discapacidad psíquica, pero reseña el esfuerzo del equipo técnico de hacerle partícipe en las decisiones que se adopten respecto de su vida, con objeto de que este sea "*consecuente y responsable de sus actos*": En el punto opuesto, el informe del Médico de la Residencia, expresa que "*A pesar de tener una calificación de minusvalía de un 90% reconocida en septiembre de 1985, está valoración nunca ha sido compartida por el equipo técnico de este centro, como tampoco lo es por el equipo de valoración de la dependencia...*". A lo que añade que los psiquiatras que han examinado al residente no contemplan en el mismo ninguna patología psiquiátrica "*y su déficit intelectual no condiciona su capacidad volitiva para discriminar la idoneidad de sus conductas y toma de decisiones*".

Las consideraciones expuestas llevan a esta Defensoría, tomando como criterio teleológico la protección última del residente, a efectuar a la Dirección de la Residencia de mayores, la siguiente **Sugerencia**:

"Que promueva las actuaciones oportunas para conocer si concurren razones que aconsejen el cambio de habitación del residente, recabando para ello la opinión del mismo e investigando la posible concurrencia de razones que pudieran aconsejarlo en los términos referidos en la presente queja.

Que, conforme a lo que resulte de las actuaciones predichas, promueva los mecanismos que permitan acordar lo que resulte procedente".

Por la Administración se adoptaron las medidas propuestas en nuestra Sugerencia.

En el expediente de **queja 10/3758** compareció la interesada en su calidad de residente en un centro de mayores de Málaga, al cual había accedido procedente de otro centro de titularidad de la Administración Autonómica en la provincia.

Nos decía entonces la interesada que cuando solicitó el traslado a Málaga desconocía que las condiciones climatológicas de la ciudad fueran a afectar tan negativamente a su estado de salud, dado su padecimiento de asma, de manera que a raíz de las crisis que comenzó a sufrir, nos daba cuenta de las numerosas ocasiones en las que solicitó plaza en otra residencia pública o concertada, de las provincias de Sevilla o Jaén. En este punto señalaba que los profesionales le advirtieron de la imposibilidad de proceder al traslado hasta que hubiera transcurrido un año desde su ingreso, dado que este último obedeció también a un traslado voluntario.

De esta manera cuando se cumplió un año de su acceso al centro malagueño, entendiéndose que desde entonces era lícita su pretensión, se promovieron diversas actuaciones de la Dirección, según manifestaciones de la reclamante, para llegar a obtener el traslado que necesitaba.

Así presentó solicitud de traslado en el registro de la residencia de mayores, y que la reiteró a finales del mismo mes, sin que la Dirección General de Personas mayores, a la que las mismas iban dirigidas, se hubiera pronunciado al respecto a la fecha de formulación de la queja ante esta Institución.

Admitida la queja a trámite, el informe a la citada Dirección General nos indicó que la primera solicitud

de traslado de la interesada que les constaba databa del 2009, cuando aquélla aún no llevaba un año en la residencia, motivándose la misma por causa de acercamiento familiar, inadaptación al centro, y ausencia de relación con los demás residentes, y que la segunda solicitud se recibió a medidos de 2010, mencionándose ya en esta oportunidad la afectación de la salud de la peticionaria, no constando sin embargo la tercera solicitud que se menciona por la misma.

Reconociendo su competencia para realizar los traslados interprovinciales, dicha Dirección General alude a que no pudo iniciar los trámites oportunos para acordar el traslado porque no contaba con la preceptiva acta de la comisión técnica de valoración del centro, especificando los motivos del traslado y pronunciándose sobre su idoneidad, la cual ha de ser remitida por el centro, junto con la solicitud, a la Delegación provincial, siendo esta última la encargada de elevar el expediente a la Dirección General para la resolución.

Por su parte el informe de la Dirección de la Residencia confirmó la noticia del fallecimiento de la interesada, acaecido en los primeros días de 2011, adjuntando copia el acta de la comisión técnica de valoración fechada en diciembre de 2010, que se dice enviada en esa misma fecha a la citada Dirección General, junto a los informes médico y social.

Nos interesa clarificar un primer aspecto, que no es otro que la normativa reguladora de los traslados en centros de mayores, al objeto de comprobar cuáles son las prescripciones procedimentales establecidas en este punto y valorar su cumplimiento por parte de los organismos intervinientes.

En este sentido cabe resaltar que al tiempo en que la interesada formuló las solicitudes de traslado de centro, era el Decreto 28/90 de 6 de febrero, el que establecía los parámetros normativos en relación con los ingresos y traslados en centros para la tercera edad. Con anterioridad esta norma también extendía su regulación a idénticos procedimientos relacionados con los centros de personas discapacitadas, pero fue sustituido en este cometido concreto por el Decreto 246/2003, de 2 de septiembre, el cual vino a derogar el primero exclusivamente en lo que se refería a personas con discapacidad.

Con posterioridad ambos han sido expresamente derogados por el Decreto 388/2010 de 19 de octubre, por el que se regula el régimen de acceso y traslado de personas en situación de dependencia a plazas de centros residenciales y centros de día y de noche, el cual en su disposición transitoria única determina su aplicación respecto de las personas que hubiesen adquirido la condición de usuarias de acuerdo con las normas anteriormente citadas.

Pues bien, si tenemos en cuenta el diseño procedimental que contiene el Decreto 28/90, de 6 de febrero, para los traslados entre centros de mayores, apreciamos que el trámite se inicia con la solicitud del interesado o su representante legal realizada en el impreso oficial, a la que se debe acompañar la documentación justificativa que se determine, y presentar en las Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social (que habrán de entenderse en lugar de las Gerencias Provinciales del desaparecido IASS), los centros de servicios sociales, y demás dependencias públicas acreditadas en la normativa de procedimiento administrativo.

Salvo circunstancias especiales debidamente acreditadas, es preciso que el solicitante haya permanecido al menos un año en el centro desde el que pide el traslado, tramitándose las solicitudes por orden de presentación, y valorándose conforme al baremo, culminando con resolución aprobatoria o denegatoria que debe comunicarse al peticionario, conformándose con las primeras las listas de reserva para el acceso a los centros, cuyas vacantes se irán cubriendo cuando se produzcan, por el orden de inclusión en las mismas.

Teniendo en cuenta, por tanto, el esquema teórico conforme al cual se debió proceder por parte de todos los implicados, nos encontramos en primer lugar con que la interesada alude a numerosas solicitudes de traslado, provenientes tanto de su propia iniciativa como de la actuación del centro, sin que las mismas, a tenor de los hechos relatados, tuvieran reflejo formal en el registro correspondiente hasta junio de 2010.

Ciertamente a la Administración Autonómica le consta una solicitud de 2009, pero entonces ni había transcurrido el año, ni se mencionaban razones de salud.

Nos parece sin embargo que los hechos tal y como se mencionan lo que ponen de manifiesto es el desconocimiento por parte de los responsables del centro de mayores del procedimiento para tramitar los traslados. Llama primero la atención que se haga esperar a la interesada el transcurso de año desde su llegada al centro, y no se tuviera en cuenta la posibilidad de alegar y acreditar convenientemente el perjuicio para su salud, el cual sin duda podría tener cabida entre las circunstancias excepcionales que permiten eludir este requisito (artículo 5.1 del Decreto 28/90 de 6 de febrero).

Por otro lado, y con independencia de otro tipo de gestiones que desde el centro hubieran podido hacerse, también resulta extraño que la solicitud no se plantee formalmente hasta cuatro meses después de haberse cumplido el referido plazo del año. A mayor abundamiento no es sino desde que se recepciona la queja ante esta Institución y se solicita informe a la Dirección del centro de mayores, cuando se reúne la comisión técnica de valoración con el propósito de apoyar la solicitud de la interesada y se remite la documentación a los servicios centrales de la Consejería.

Ahora bien, por lo que a este aspecto se refiere, también habría que señalar que el procedimiento que

hemos comentado brevemente más arriba, y que se regula en la norma ya aludida, en ningún momento refiere la necesidad de acompañar a la solicitud el acta de la comisión técnica de valoración, no figurando tampoco dicho cometido entre las funciones que a la misma atribuye el artículo 13, ni resultando razonable entenderla incluida entre los documentos justificativos (artículo 3 b) que deben ser aportados por el solicitante.

No en vano dicha exigencia de acompañamiento a la solicitud de un informe de la comisión técnica de valoración se introduce por medio del Decreto 388/2010, de 19 de octubre, no pudiendo por tanto justificarse la inacción administrativa por dicho motivo en solicitudes de traslado instadas mucho antes.

Pero es que aunque dicho requisito hubiera sido establecido con anterioridad por medio de instrucciones de carácter interno, cabe preguntarse por qué dicha Dirección General se limitó a no actuar, y no requirió de subsanación al centro o a la propia interesada, sino que dejó en suspenso el procedimiento sin llegar a resolver en ningún sentido, y por lo tanto sin hacer llegar a la interesada la correspondiente notificación.

En todo caso a raíz de la entrada en vigor del Decreto 388/2010, de 19 de octubre (12 de noviembre), también pudo acordarse el traslado provisional por causa de urgencia, tal y como permite su artículo 13, si se consideraba que había un perjuicio cierto o peligro efectivo que afectara a la vida o la integridad física o psíquica de la residente.

En definitiva desconocemos las circunstancias en las que se produjo el fallecimiento de la interesada, y por ello no podríamos valorar en qué medida su permanencia en el centro malagueño y la afectación del clima para con su enfermedad tuvo incidencia en el mismo. Lo que sí parece claro es que el desconocimiento del procedimiento establecido, la falta de actitud proactiva y la ausencia total de coordinación entre el centro y esa Consejería a la hora de tramitar su solicitud de traslado entorpecieron el mismo y la mantuvieron en una situación perjudicial para su estado de salud durante más tiempo del que era preciso.

Lamentamos por otro lado que la propia operativa burocrática de esta Institución, que depende de la remisión de los informes por parte de los Organismos a los que se les requiere, tampoco haya permitido nuestra intervención en el plazo de tiempo que demandaban las circunstancias del caso, y que por tanto todos hayamos llegado tarde a tratar de solventar la problemática que la interesada planteaba.

A la vista de todo ello se formuló a la Dirección General de Personas mayores así como a la Dirección del centro de mayores la siguiente **Recomendación**:

"Que se clarifique el procedimiento de traslados entre centros de mayores, sobre todo en relación con las solicitudes formuladas antes de la entrada en vigor del Decreto 388/2010, de 19 de octubre, y se revisen las instrucciones existentes o se impartan las oportunas para la coordinación de las actuaciones de los centros y los órganos encargados de la tramitación y resolución de los expedientes".

Por la Dirección General de mayores se contesta no aceptando la Recomendación al entender que la regulación abordada en el citado Decreto resulta norma suficiente para la resolución de los supuestos de traslados planteados por los usuarios de estos centros.

2.4 Movilidad

Entre las distintas modalidades de ayudas a favor de las personas mayores y/o discapacitados se encuentran las correspondientes al transporte colectivo urbano, por vía del bonobús reconocido a los portadores de la tarjeta de Tercera Edad y la correspondiente a las plazas de aparcamiento público a favor de los poseedores de la tarjeta de aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida.

Así, respecto al primero de los supuestos, esta Institución procedió a la apertura de la **queja 09/2062**, **queja 10/1242**, **queja 10/1664** y **queja 10/2508** a instancia de diversos afectados que mostraban su disconformidad con la medida adoptada por el Consistorio, consistente en restringir la gratuidad del bonobús a las personas mayores que, individualmente consideradas, no superasen determinado nivel de rentas mensuales brutas. A cuyo efecto, en diciembre de 2008 se acordó por el Pleno del Ayuntamiento, la limitación de la "*Tarjeta de la Tercera Edad*" a los mayores de sesenta y cinco años empadronados en Sevilla, cuyos ingresos brutos mensuales no superen la suma de mil quinientos euros; con efecto desde el 1 de marzo de 2009.

Los interesados son personas residenciadas en la tradicionalmente denominada "*tercera edad*" (personas mayores, en la terminología oficial actual), que comparecieron ante esta Defensoría para exponer la situación cercenadora de sus derechos sociales y económicos, que les sobrevenía como consecuencia de la decisión adoptada por el Ayuntamiento de Sevilla, en materia de transporte público municipal de dicho colectivo.

Exponían coincidentemente los reclamantes, su rechazo a que el Consistorio pudiese llevar a efecto la decisión de privar a las personas mayores, perceptoras o no de pensión, del beneficio que hasta ese momento venían disfrutando, cual es el de poder hacer un uso gratuito del transporte público municipal sevillano (autobuses), con independencia de su nivel de ingresos o rentas.

En apoyo de su postura, argüían argumentos diversos, que se resumen en los siguientes:

– En primer lugar, aludían al lapso temporal de reconocimiento individual del derecho, por cuanto cada

tarjeta expedida a su titular, consignó un concreto período de vigencia o validez desde su concesión. Lo que, a su juicio, obligaba al Consistorio a respetar, como mínimo imprescindible, el tiempo de validez prefijado en la tarjeta de cada usuario beneficiario, con independencia de las medidas restrictivas o de supresión del beneficio que, en lo sucesivo, pudieran adoptarse respecto a los nuevos beneficiarios, o respecto de los preexistentes, una vez cumplido el tiempo de vigor de cada título habilitador.

– Respecto del contenido concreto de la decisión limitativa, –en cuya virtud el uso gratuito del bonobús se circunscribe a los mayores cuyos ingresos brutos mensuales, individualmente considerados, sean iguales o inferiores a mil quinientos euros–, reprocharon los afectados la inadaptación de la regla a la situación familiar concreta de cada usuario y las cargas que de la misma se derivan. Ya que, expresaban, se producen situaciones de agravio comparativo entre quienes quedan excluidos del beneficio por percibir rentas o ingresos superiores a la citada cuantía, teniendo sin embargo a cargo un cónyuge u otro familiar no perceptor de rentas y aquellas unidades familiares cuyos miembros, por separado, pudieran percibir rentas que por no exceder del límite prefijado, en consecuencia, resultarían beneficiarios de la exención de pago del transporte, contando en realidad con mayor capacidad económica que los primeros.

– En tercer lugar, se argumentaba que, en la mayoría de los casos, la privación del beneficio en cuestión resulta injusta, al discriminar por motivos económicos a un sector de la población, necesitado, como ningún otro, de medios que faciliten su movilidad, autonomía e independencia, por padecer patologías limitativas, en una fase de su vida en la que sus recursos económicos quedaban linealmente reducidos a las prestaciones del sistema social que a cada cual correspondieran.

– Desde un punto de vista protector de la intimidad, expresaban los reclamantes que la vinculación a criterios económicos en la concesión de la "*Tarjeta de la 3.ª Edad*", exponía a los mayores de sesenta y cinco años excluidos de su titularidad frente a sus conciudadanos, al ser revelador de su nivel de rentas, para lo que bastaba con observar el tipo de título del que el usuario se valía en el transporte público. Lo que, además de infringir el derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales, pudiera señalarlos como víctimas potenciales de actos malintencionados.

– Aludiendo al entorno más cercano, se hacía referencia a beneficios reconocidos por otras Administraciones, como la bonificación del cincuenta por ciento en el precio de los transportes interurbanos que a sus titulares garantiza la tarjeta "*andalucía junta sesenta y cinco*"; así como a similares beneficios en los medios de transporte gestionados por la Red Nacional de Ferrocarril de España (RENFE).

– Y, por último, lamentaban los comparecientes que la mala gestión municipal del transporte urbano pretenda ser solventada a costa del bolsillo de un colectivo minoritario, que en modo alguno es la causa de su situación financiera ni va a ser la solución a la misma. Restricción que consideran particularmente reprochable en un tiempo de crisis como el que vivimos, cuyas consecuencias siempre se ceban con los grupos de población más débiles.

Vista la postura de los interesados, esta Defensoría requirió la emisión de informe al Ayuntamiento de Sevilla, que lo evacuó en el sentido de justificar la adopción de la medida en la necesidad de *"introducir un criterio social y solidario en el gasto de los recursos públicos, favoreciendo preferentemente a quienes más lo necesitan, en este caso las personas mayores de 65 años con ingresos medios o bajos*"; añadiendo que, por lo demás, la limitación a la gratuidad de las Tarjetas en cuestión, es una práctica existente, con variaciones en sus condiciones, en todas las ciudades, para lo que adjuntaba, a título ejemplificativo, información de los requisitos, condiciones y modalidades vigentes en Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga y Zaragoza.

En un segundo informe ampliatorio a instancia de esta Institución, se concluía desconocer la repercusión económica que la medida tendría en los resultados de la empresa de transporte urbano municipal, al no poder determinarse el uso que del medio hacían los beneficiarios excluidos del título (entre 18 y 20 mil personas), ni, en consecuencia, la utilización que harían en lo sucesivo.

Asimismo, dicho informe ampliatorio, adjuntaba el documento rubricado "*Informe de la Dirección sobre Tarifas 2009*", en el que, una vez analizada la situación vigente y la previsión de costes, se determinan las tarifas que regirán las líneas de TUSSAM en el año 2009. A efectos de actualización de tarifas, el documento en cuestión toma en consideración el hecho de que la empresa municipal, a pesar de ser una de las que cuenta con mayor ratio de viajeros por habitante y costes de explotación inferiores a la media, es deficitaria a causa de que sus tarifas son tan bajas que el precio del billete no cubre siquiera la mitad del coste del servicio, siendo, en conclusión esta razón la que provoca que sus ingresos sean insuficientes para la cobertura de los costes, entre los que se incluye la renovación de la flota para la mejora tecnológica y de protección del medio ambiente.

Para remediar la problemática planteada por la disparidad entre los costes de explotación y el precio del billete, se determina incrementar los ingresos propios mediante la fijación de una tarifa que compense o reduzca la diferencia entre costes e ingresos de explotación. Para lo que se examinan las tarifas de cada una de las categorías de los títulos de viaje, llegando a la conclusión de que las nuevas tarifas

incrementadas, siguen siendo las más baratas de entre las aplicadas en otras grandes ciudades; y que la gratuidad de la tarjeta para los mayores de 65 años no puede mantenerse, ya que, como sucede comparativamente en el sector, para otorgar "*verdaderamente un carácter social a la bonificación frente a una aplicación meramente por razón de edad*", la bonificación ha de ir vinculada al cumplimiento de determinados requisitos de renta mínima.

Queda fuera de toda duda el deber de prestación que, en materia de transporte colectivo urbano de viajeros, corresponde al Ayuntamiento de Sevilla y, dentro del mismo al Pleno de la Corporación (en materia de fijación de precios), conforme a los artículos 25.2.II y 26.1 *d)* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que incluye la potestad del establecimiento o modificación de los precios públicos aplicables por la prestación del referido servicio de su competencia, a tenor de los artículos 41 y 47.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. En este sentido hay que matizar que, aunque el resultado sea el mismo, la atribución competencial del Consistorio en materia de precios públicos como el que examinamos, no resulta del artículo 117.1 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres 16/1987, de 30 de julio, que se cita en el documento anexo al segundo informe, ya que el referido precepto fue declarado inconstitucional y, por tanto, nulo, por la Sentencia del Tribunal Constitucional número 118/1996, de 27 de junio.

Por su parte, en cuanto a su cuantía, el artículo 44.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, preceptúa que «El importe de los precios públicos deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada». Reconociendo su apartado segundo la facultad de fijar precios públicos por debajo de dicho límite mínimo cuando existan, entre otras, razones sociales que lo aconsejen.

Pues bien, partiendo de dichas bases normativas, la gratuidad de la "*Tarjeta de la Tercera Edad*" que, sin distinción, se reconocía hasta el 1 de marzo de 2009 a los mayores de sesenta y cinco años empadronados en Sevilla, tenía su fundamento en el referido criterio de carácter social.

No puede decirse lo mismo, en cambio, de las tarifas que sucesivamente viene aprobando el Pleno de la Corporación, por cuanto, como en el informe para 2009 se reconocía, su importe es tan bajo que el precio del billete ni siquiera cubre la mitad del coste del servicio. Ello implica que se incumpla la regla de mínimos del artículo 44.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004.

Este dato nos parece relevante, ya que la inobservancia de la norma, en beneficio indiscriminado de todos y cada uno de los usuarios del servicio del transporte colectivo urbano de viajeros, reduce el margen de maniobrabilidad disponible para que, por razones sociales, pueda darse mayor virtualidad a la facultad del apartado segundo del artículo 44, rebajando el precio por debajo de su límite mínimo, ya que si este no es respetado en caso alguno, no puede darse una explotación económicamente viable del servicio que permita tomar en consideración las circunstancias especiales de determinados colectivos que precisan hacer uso del mismo y que este se les facilite, ya no solo por razones de índole económica, sino de capacidades físicas, como es el caso de las personas mayores o tercera edad.

De este modo, llegamos a la conclusión de que el Ayuntamiento de Sevilla está subvencionando o bonificando "*de facto*", sin exigencia de requisito alguno, ni de edad ni económico ni incluso de empadronamiento en Sevilla, a todos y cada uno de los usuarios, ordinarios o eventuales, del servicio colectivo de transporte urbano municipal. Razón por la cual, el déficit en los ingresos obtenidos por la prestación del servicio en estos términos, determina la adopción de la medida contra la que los reclamantes en las quejas que examinamos se alzan. Mientras que, en cambio, el aumento de las tarifas acordadas para los restantes títulos de viaje mantiene su bonificación material, al adoptarse un aumento de sus precios respectivos que resulta ineficaz para reducir la diferencia real entre costes e ingresos de explotación, por cuanto, como el Ayuntamiento reconoce, para que ello se consiguiese habría que doblar el precio vigente o minimizar los costes de explotación, o incluso ambas cosas a la vez, en la proporción que el equilibrio financiero requiera.

No propugna esta Defensoría con el anterior razonamiento, por no ser ni el objeto de las quejas ni materia de su competencia, un incremento de los precios en cuestión que asegure el equilibrio mínimo a que se refiere el artículo 44.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004; equilibrio presupuestario al que, por otro lado, sería posible tender igualmente mediante un reajuste de la política de reducción del gasto en la empresa pública TUSSAM. Pero sí, en cualquier caso, estimamos necesario que se ejerza la competencia municipal en un sentido que reserve a la facultad del apartado segundo del citado artículo 44, el justo espacio que merece, aplicándola de forma efectiva y equitativa. De otro modo, no se estaría respetando en la práctica el criterio social y solidario que corresponde al gasto y distribución de los recursos públicos, en el sentido que el Consistorio propugna.

Entre los argumentos aducidos por los reclamantes en línea con el referido criterio social, es cierto que la Junta de Andalucía reconoce a todos los mayores de 65 años, sin distinción, la denominada tarjeta "*andalucía junta sesenta y cinco*"; que bonifica a su titular con el cincuenta por ciento del precio del billete de los viajes interurbanos que, teniendo origen y

destino en Andalucía, se realicen en los transportes públicos regulares de viajeros por carretera (Orden de 31 de julio de 2001 de la Consejería de Asuntos Sociales, hoy para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía).

También la Red Nacional de Ferrocarriles de España (RENFE), a través de la "*Tarjeta Dorada*", aplica descuentos entre el 25% y el 40% a los mayores de 60 años, sin consideración a otro criterio que no sea el cronológico puro, es decir, el de la edad del usuario.

Esta Defensoría ha de decir, no obstante, que ha examinado las limitaciones relativas a la gratuidad que rigen en otras ciudades, llegando a la conclusión de que, si bien es cierto que por regla general se establecen en ellas graduaciones en función de las cargas familiares del solicitante (estimación esta que los reclamantes lamentan que el Ayuntamiento de Sevilla no haya tomado en consideración), sin embargo, no lo es menos que, comparativamente, es en aquéllos otros municipios inferior el límite o nivel de rentas para el acceso a la gratuidad o a la bonificación. Tampoco faltan ciudades en que rige una importante bonificación (precio fijo mensual o anual del bonobús) para todo ciudadano que supere la edad de sesenta y cinco años, con independencia de su nivel de ingresos.

Sin embargo, cualesquiera que sean los requisitos que determinan el establecimiento de uno u otro sistema en otros municipios, las circunstancias que han concurrido en nuestra ciudad y el estado de cosas actual, dan un alcance especial a esta cuestión, a saber:

– El número de años en que ha estado vigente este beneficio social antes de su restricción (uno de los reclamantes refiere venirlo disfrutando desde el año 2001, es decir, desde hace una década).
– El hecho de que las tarjetas se expidieran con un plazo de vigencia plurianual que no ha sido respetado por la medida restrictiva, aplicada de plano y sin transición, frustrando con ello las expectativas generadas a sus titulares, que en modo alguno esperaban perder el derecho sin agotar al menos el período de disfrute con el que creían contar.
– La reordenación de las vías públicas que impide el acceso de vehículos privados a toda la zona del centro, fomentando por la vía forzosa el uso del transporte público colectivo, ya sea para llegar a dicho sector, ya para salir de él. Lo que, dada su edad, por naturales razones de capacidad física, incrementadas por previsibles limitaciones degenerativas, supone la obligación de los mayores de valerse de los autobuses municipales en determinados desplazamientos o renunciar a estos.
– La crisis económica que merma la capacidad y suficiencia económica, especialmente, de quienes dependen de sus pensiones públicas. No en vano el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ha acordado la suspensión de la revalorización de las pensiones del sistema público de Seguridad Social de carácter contributivo, reduciendo con ello el poder adquisitivo de los preceptores de pensiones.

Desconoce esta Defensoría si, dado el tiempo transcurrido desde que se materializara la medida acordada en la Ordenanza reguladora de los precios públicos del Ayuntamiento de Sevilla en su sesión plenaria de 31 de octubre de 2008, la empresa pública TUSSAM ha conseguido, como efecto directo y tangible de la misma, resolver las dificultades económicas que la afectaban.

En caso negativo, es decir, si privar de la gratuidad de la tarjeta a los mayores de 65 años cuyos ingresos superen los 1.500 euros mensuales, que hasta entonces la disfrutaban, no ha repercutido de forma ostensible en los resultados de la explotación del servicio público de transporte, resulta aconsejable el replanteamiento de la misma.

A la vista de todo ello se formuló al Ayuntamiento de Sevilla la siguiente **Sugerencia**:

"Que por esa Corporación se aborde el estudio económico financiero de viabilidad de la empresa pública TUSSAM y su política de precios públicos, y, conforme a su resultado, se reexamine la Ordenanza reguladora de los precios públicos del transporte colectivo urbano, en lo tocante a los aplicables a los usuarios mayores de sesenta y cinco años.

Que si como resultado de lo anterior, en lugar de la gratuidad general, se hiciese preciso establecer un umbral económico para acogerse a la exención total o parcial de pago en el título de transporte colectivo urbano municipal en favor de dicho colectivo, en la fijación de dicho límite, a efectos de computar el nivel de ingresos, se introduzcan factores de corrección en consideración a las cargas familiares."

Por las informaciones aparecidas en los medios de comunicación así como por la contestación de la Corporación de elaborar una nueva propuesta de tarifas para 2012, en la que aún están pendientes de concretar los criterios (así como la toma en consideración de las condiciones familiares en orden al establecimiento de bonificaciones o gratuidad), procedimos a dar por concluidas las actuaciones, en espera de la aprobación definitiva sobre dicha ordenanza.

Respecto al segundo de los supuestos planteados en el encabezamiento de este apartado, destacamos el expediente de **queja 10/4317**, en la que el reclamante nos planteó que habiéndole sido denegada por la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social la tarjeta de aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida mediante Resolución de 14 de septiembre de 2009, el siguiente día cumplimentó instancia normalizada del Ayuntamiento de la localidad, a la que acompañó

copia de la resolución denegatoria y certificado de minusvalía, dirigida a exponer ante la Delegación de Igualdad su disconformidad con la antedicha denegación, solicitando su concesión por la vía de la rectificación de la decisión adoptada.

La instancia en cuestión fue presentada por el interesado en el Registro General del Ayuntamiento y reiterada la solicitud inicial, interesando una respuesta, el siguiente día 3 de noviembre del año 2009.

No produciéndose actuación alguna, el reclamante acudió finalmente a esta Institución, promoviendo la presente queja, en la que denunciaba la omisión en que había incurrido el Consistorio, al considerar que, por una parte, incumplía su deber de darle al escrito presentado el curso correspondiente, mediante su remisión a la Administración destinataria del mismo, impidiendo con ello que su solicitud fuera resuelta por el órgano competente y, por otro lado, infringía su obligación de hacer saber y notificar en forma al solicitante las razones que impedían dicho traslado, para que, en su caso, pudiera accionar contra el mismo.

Expresó en dicho informe la Administración municipal reclamada que, dada la finalidad pretendida con su instancia por el solicitante, –cual es la rectificación de la resolución denegatoria de la tarjeta de aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida–, los Servicios Sociales municipales no pueden dar curso a la misma por dos razones:

– En primer lugar, por un motivo de forma, consistente en que el interesado no ha formalizado su petición “a través de la solicitud pertinente para ello”.
– Y, en segundo lugar, por consideraciones asimismo formales que inciden en el fondo del asunto, que se concretan en que el reclamante no acompaña a su instancia “la documentación médica necesaria para dar trámite a dicha petición”, lo que necesariamente producirá la desestimación de su solicitud, al no acreditar el requisito de “movilidad reducida”.

Ambos motivos son los que, en opinión del Consistorio, hacen imposible dar curso a la pretensión del solicitante, una vez establecido contacto telefónico con este sin que se aviniera a cumplir ambos trámites en la forma específica apuntada, dado que nunca llegó a hacerlo.

Efectivamente, el reclamante, en sus alegaciones finales al informe recibido, reitera el argumento de que el Ayuntamiento está obligado a dar traslado de su solicitud a la Delegación de Igualdad para que sea dicha Administración la que decida lo pertinente, o, en otro caso, a comunicarle por escrito las razones por las que no van a dar al escrito el curso legal, además de considerar que el requisito de forma está cumplido mediante la presentación de la instancia comprensiva de su pretensión y que el fondo de su petición está acreditado con el certificado de su discapacidad.

Delimitado el debate en los términos expresados en el punto anterior, la cuestión en litigio queda reducida a determinar si, como sostiene el reclamante, el Consistorio, en este caso, es un simple intermediario, “*nuncius*” o mensajero, incompetente en tal concepto para examinar y calificar el escrito presentado en su Registro General, ni en cuanto a su forma ni en cuanto a su fondo, debiendo limitarse a darle el curso que le corresponda, mediante su remisión a la Administración destinataria el mismo, competente para conocer y resolver sobre la petición planteada; o, por el contrario, como mantiene el Ayuntamiento, está el receptor de la instancia facultado para practicar este juicio de valor previo de su forma y contenido, impidiendo, en caso de apreciar defectos en uno y/u otro, que la solicitud, por defectuosa, llegue a poder y conocimiento de la Administración destinataria. Y, en este último caso, arrogada esta facultad por el titular del Registro en que la instancia se presentó, si el Consistorio cumplió con expresar las causas impeditivas verbalmente al reclamante, o debió notificarle por escrito las razones oportunas.

– Sobre los registros de documentos dirigidos a la Administración:

El artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, determina la obligación que compete a los órganos administrativos de llevar un registro general, en el que cause asiento todo escrito o comunicación presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa propia. A lo que añade que una vez «concluido el trámite de registro, los escritos y comunicaciones serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas».

En consonancia con ello, el mismo precepto contempla en su apartado cuarto los medios reconocidos a los ciudadanos para dirigir solicitudes, escritos y comunicaciones a los órganos de las Administraciones públicas, entre los que se señala la admisibilidad de la presentación tanto en los registros de los órganos administrativos a que aquellos se dirijan –artículo 38.4 *a)*–, como en los registros de cualquier otro órgano administrativo de la misma o diferente Administración, incluidos los de las entidades integrantes de la Administración Local cuando, en este caso, existiere convenio al respecto –artículo 38.4 *b)*–.

Se revela, por ello, como indiscutible, que el reclamante utilizó un modelo de instancia de los disponibles en el Ayuntamiento de Tomares, sirviéndose de su Registro General, conforme faculta el artículo 38.4 *b)* de la Ley 30/1992, para presentar en el mismo un escrito dirigido a la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, cuyo contenido ya ha sido mencionado.

Conforme al artículo 82.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, «los registros generales de los Ayuntamientos

actuarán como registros de entrada para la recepción de documentos dirigidos a la Administración de la Junta de Andalucía».

– Sobre la competencia administrativa en materia de procedimiento dirigido a la concesión o denegación de la Tarjeta de Aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida:

En desarrollo de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, el Decreto 293/2009, de 7 de julio, establece que la Administración de la Junta de Andalucía proporcionará a las personas con movilidad reducida una tarjeta que permita estacionar en los aparcamientos reservados, correspondiendo regular el procedimiento para su concesión a la Consejería competente en materia de integración social de las personas con discapacidad.

Atribución competencial esta en cuya virtud, la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, dictó la Orden de 10 de marzo de 2010 (en vigor desde el 29 de junio de 2010, que derogó la anterior de 18 de enero de 2002), por la que se aprueba el modelo y procedimiento de concesión de la tarjeta de aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida.

Desde el punto de vista procedimental formal, por lo que al lugar y forma de presentación de la solicitud de la mencionada tarjeta se refiere, el artículo 7.1 de la Orden de 10 de marzo de 2010 (como lo hacía el artículo 4.2 de la Orden de 2002), en consonancia con la ley general administrativa, especifica que deberá presentarse preferentemente en los Registros de la Administración competente de Igualdad (Delegaciones Provinciales o Centros de Valoración y Orientación adscritos a las mismas), sin perjuicio de lo que determina el artículo 38.4 de la Ley 30/1992. Y desde la perspectiva sustantiva o de fondo, atribuye asimismo a la citada Administración, la facultad para calificar la corrección o insuficiencia de la solicitud formulada, con sus consecuencias correspondientes, y pronunciarse sobre la concesión o denegación de la tarjeta (artículos 8 y 9 de la Orden de 2010).

Quiere ello decir que, cualquiera que sea el medio de presentación de la solicitud de entre los legalmente previstos, la destinataria de la misma siempre ha de ser de forma exclusiva la Administración de Igualdad, como competente para resolver y pronunciarse sobre la petición. Lo que permite llegar a la conclusión de que el reclamante, al presentar su solicitud o instancia, no iniciaba procedimiento alguno que se encontrara incluido en el seno de las competencias municipales, ni entablaba por ello una comunicación directa con el Ayuntamiento ni con ninguna de sus dependencias o servicios, limitándose a utilizar su Registro General como mensajero o instrumento para el traslado a la Administración destinataria.

Sobre esta premisa, ¿es posible que el Consistorio practicase actuación distinta a la de cursar sin dilación a la Delegación de Igualdad, el escrito recibido a través de su Registro General?

La respuesta, conforme a la vigente Orden de 10 de marzo de 2010 ha de ser negativa, debiendo el Ayuntamiento haber cursado a la destinataria competente la instancia del reclamante.

Cierto es, sin embargo, que en el momento en que el interesado presentó su instancia en septiembre de 2009, la normativa en vigor era la Orden de 18 de enero de 2002, cuyo artículo 7 regulaba la colaboración de los Ayuntamientos acordada en virtud de convenio, por la que los Consistorios con los que se hubiera suscrito, quedaban facultados para resolver sobre la concesión de la tarjeta de aparcamiento. No nos consta, al no haber el Consistorio hecho valer esta facultad en su informe, si por el titular de la Dirección Gerencia del extinto Instituto Andaluz de Servicios Sociales se había suscrito el correspondiente convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Tomares, que atribuyese a este facultades de resolución en los términos citados. Si bien, tampoco resulta indiscutible que la instancia del reclamante pudiera ser considerada como una nueva solicitud de concesión de la tarjeta que le acababa de ser denegada, iniciando un nuevo procedimiento, ya que en el escrito lo que el interesado solicita es la rectificación de la Resolución denegatoria de 14 de septiembre de 2009 que, lógicamente, acuerde en sentido inverso su concesión.

– Sobre el procedimiento de concesión de la Tarjeta:

El procedimiento administrativo para la concesión de la tarjeta de aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida, es de los que han de iniciarse siempre a solicitud de la persona interesada (artículo 6.1 de la Orden de 2010 y 4.1 de la de 2002, en consonancia con el artículo 68 de la Ley 30/1992).

Además, esta solicitud de iniciación, conforme establecen los referidos preceptos, ha de ajustarse al modelo que figura como Anexo 2 en cada una de dichas Órdenes, establecido por la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social (anteriormente de Asuntos sociales), en uso de la facultad/deber que previene el artículo 70.4 de la Ley 30/1992: «Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas. Los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan».

La única diferencia relevante que contempla la Orden de 2010 respecto de la de 2002, es la eliminación para el solicitante de la obligación de aportar documentación complementaria junto con la solicitud, con la finalidad de agilizar los trámites administrativos del procedimiento de concesión.

Con lo que, en el caso de estar solicitando "*ex novo*" la concesión, podría ocurrir que el reclamante hubiera presentado una solicitud defectuosa, al no formalizarla en el modelo normalizado normativamente establecido, ni acompañarla de la documentación preceptiva exigida por la Orden de 2002 aún vigente. Extremo este que, reiteramos, no podemos aseverar, puesto que el interesado, en realidad, pide en su instancia que se rectifique la Resolución denegatoria de la tarjeta de septiembre de 2009, que resolvía su solicitud de 2008. De donde parece extraerse que, en realidad, no estaba iniciando una nueva solicitud, sino instando la modificación de la resolución denegatoria, por vía de revisión o de recurso. No en vano, su solicitud (de septiembre de 2009) es prácticamente simultánea a la notificación de la resolución en cuestión y tampoco en el expediente de queja que resolvemos, ha expresado pretensión distinta.

De cualquier forma, la interpretación del escrito, previos las actuaciones que procedan, corresponde a la Administración competente para su tramitación y resolución, que nunca ha podido pronunciarse sobre una solicitud que no ha tenido entrada en ninguna de sus dependencias.

Por otra parte, los defectos en que pudiera haber incurrido la solicitud del reclamante, no pueden dar lugar, como ha ocurrido en el asunto que nos ocupa, a la paralización definitiva y "*sine die*" del procedimiento instado o de la pretensión ejercitada, privándole de todos sus derechos, ni limitarse la Administración a entablar comunicación verbal con aquel dirigida a indicarle los defectos que ha de corregir y, no procediendo el reclamante conforme a ello, abstenerse el Ayuntamiento, simple y llanamente, de dar curso a la solicitud. Antes al contrario, la ley común administrativa, entre las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, expresamente regula el trámite de subsanación y mejora de la solicitud, en el apartado primero del artículo 71, en los siguientes términos literales: «Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42».

Requerimiento al interesado que debe realizarse en los términos de los artículos 58.1 y 59.1 de la Ley 30/1992, notificándose al mismo por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción, fecha, identidad y contenido del acto notificado.

Hasta la fecha, el Ayuntamiento no ha dictado resolución que permita al interesado hacer valer sus derechos combatiendo las razones de la paralización del procedimiento; persistiendo en obstruir el curso legal del escrito presentado por el solicitante, sin que pare ello sea excusa un posible defecto de forma, que en ningún caso obsta a que se dé al escrito el curso legal correspondiente (remisión a la Administración competente), o se actúe conforme al artículo 71.1 y la obligación legal de resolver del artículo 42 de la Ley 30/1992. Máxime cuando de estimarse competente el Consistorio y entendiendo este que el escrito contiene una nueva solicitud, la Orden de 2002 previene incluso en su artículo 5.2 que, transcurrido el plazo de tres meses establecido para resolver sin que la oportuna resolución haya sido dictada y notificada, la solicitud deberá entenderse estimada.

Consecuencia esta última que no consideramos aplicable en el presente caso, precisamente porque el escrito del solicitante no ha llegado a conocimiento formal de la Administración competente para resolver, que, no constando otra cosa, es la Delegación de Igualdad.

Las consideraciones expuestas llevan a esta Defensoría, a efectuar al Ayuntamiento la siguiente **Recomendación**:

"Que proceda a dar traslado de la instancia presentada en el Registro General del Consistorio por el interesado a la Administración de Igualdad competente de la Junta de Andalucía, para su tramitación y calificación de su contenido y pretensión real por la destinataria, haciendo constar la urgencia de su resolución dada la demora desde la fecha de su formalización.

Que en el caso de existir convenio para que ese Ayuntamiento pueda arrogarse las facultades descritas en el apartado anterior, dicte resolución expresa en el sentido que conforme a derecho estime y la notifique en legal forma al reclamante."

Por el Ayuntamiento se procede al traslado de la instancia al órgano competente, asumiendo la recomendación dada por esta resolución.

2.5 Ayudas

Cada una de las convocatorias anuales de subvenciones y ayudas promovidas por la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social suele implicar a un elevado número de solicitantes que, ante el filtro que supone el establecimiento de unos determinados criterios y baremos, así como la limitación de los créditos presupuestarios, da lugar a que buena parte del colectivo que acude a estas vea denegada la ayuda o subvención a pesar de reunir los requisitos para su obtención, aquéllos que quedan situados por debajo de los umbrales establecidos por las comisiones de valoración.

Valga como ejemplo de lo dicho el expediente de **queja 10/6518,** en la que el interesado nos exponía su disconformidad con la resolución de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social, que desestimó su solicitud de subvención para la compra

de unas gafas, conforme a la convocatoria anual de la Consejería correspondiente al ejercicio 2010.

Exponía el interesado que percibe una pensión mensual inferior a 300 euros, y que vive de alquiler con sus padres, que son mayores y al igual que él han sido reconocidos como discapacitados. Considera que la resolución aludida es injusta, puesto que nunca ha recibido una ayuda de este tipo, y entiende que sus circunstancias económicas, personales y sociales no se han baremado adecuadamente, solicitando a este respecto acceder a los criterios que se contienen en el baremo y la forma en que se han tenido en cuenta dichos criterios en su caso para otorgarle la puntuación que ha recibido.

El informe administrativo indica que las subvenciones se otorgan en virtud de un proceso de concurrencia competitiva, puesto que existe un presupuesto fijo que es el que se va a repartir entre las solicitudes que alcancen una mayor puntuación conforme al baremo establecido. En este sentido la subvención solicitada por el interesado se denegó porque tras la aplicación de baremo su solicitud obtuvo 41 puntos, mientras que el mínimo para resultar beneficiario de aquélla ascendió a 46.

Ciertamente el argumento del interesado sobre la contradicción existente entre la denegación de la ayuda por un lado, y la reunión de los requisitos para ella por otro, no se sostiene, puesto que una cosa es que quien solicita la ayuda reúna las condiciones que se requieren en la convocatoria (específicamente no tener una renta per cápita superior familiar superior al salario mínimo interprofesional); y otra bien distinta es que alcance la puntuación suficiente para tener derecho a la misma.

En este orden de cosas el interesado ha manifestado reiteradamente ante esta Institución su desconfianza respecto al procedimiento de concesión, que se asienta fundamentalmente en la falta de conocimiento de la manera en que los criterios de baremación se han tenido en cuenta en su caso.

Estimamos que esta es la información que significativamente ha interesado el reclamante de parte de esa Delegación Provincial y que en ningún momento ha recibido: "*yo lo que quiero saber es en qué se han basado para realizar la baremación de los 41 puntos, y que me lo expliquen*".

Con independencia de que el interesado pueda o no conocer los criterios que se recogen en el anexo 9 de la convocatoria, y partiendo de que en su opinión la información proporcionada por personal de esa Delegación es bastante incompleta, nos parece que en tanto que interesado en el procedimiento tiene derecho a obtener copia de los documentos incorporados al mismo, entre los que figura la hoja de baremación correspondiente a su solicitud, con la indicación de la puntuación asignada en función de cada apartado del baremo (artículo 35 *a*) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común).

Dado que nos parece que dando cumplimiento a este derecho el promotor de esta queja vería resueltas las dudas que viene albergando sobre este particular, formulamos a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social la siguiente **Recomendación**:

"Que se envíe copia al interesado del informe de baremación correspondiente a su solicitud de subvención individual para la adquisición de gafas, correspondiente a la convocatoria anual de 2010, y se le explique la puntuación asignada por cada uno de sus apartados".

Por la Administración se acepta la Recomendación dando completa información al interesado sobre los extremos pretendidos por este.

2.6 Drogodependencia y adicciones

El escenario de las drogas en nuestro país presenta una evolución incierta unida a nuevas situaciones y contextos, entre los que debemos destacar la crisis económica y sus efectos en el conjunto de la sociedad. Ello esta llevando a la creación de hábitos distintos en los jóvenes, que tienen que ver con una nueva concesión de los riesgos y daños producidos por las adicciones a sustancias y a otras conductas.

En este sentido, se detectan cambios que afectan a la calidad de las sustancias por su adaptación al mercado; un descenso en las salidas nocturnas en fines de semanas de los jóvenes y, por ello, cuando salen viven la noche de forma más intensa y con mayores riesgos; beben menos alcohol en locales cerrados y se produce mayor consumo en las calles y una extensión del menudeo de drogas como modo de vida para muchos y cuyas consecuencias vemos recogidas en las quejas de este último año. Mientras, se produce una normalización de los consumos, sin que ello represente un incremento notable en el uso de sustancias, observándose una disminución de los accidentes de tráfico relacionados con el consumo del alcohol en jóvenes, aunque quizás existan aún situaciones dramáticas que deben mantener las alertas establecidas en estos años y que han producido un efecto importante en su reducción.

Podemos hablar de nuevos y diferentes riesgos que no percibieron sus progenitores, y en los que ellos han nacido y son consecuencia de la sociedad y momento que les ha tocado vivir. Adquieren estas una importante presencia en la población joven, a veces relacionada con el consumo de algunas sustancias legales (alcohol y tabaco) y con otras de carácter ilegal como el cánnabis y la cocaína.

Con respecto a las adicciones a sustancias vemos que sigue disminuyendo la percepción de los riegos en muchas de las sustancias citadas y, en otras, que fueron consideradas peligrosas en otro momento y

que estigmatizaban, como es el caso de la heroína, adquieren la misma consideración. A mayor percepción de los riesgos, menor posibilidad de desarrollarse la adicción y viceversa, por lo que debemos insistir en este aspecto.

Por otro lado, existe una población adulta cronificada en el consumo y con trastornos mentales leves o graves. Esto llevó en el año 2011 a realizar una revisión del protocolo de actuación conjunta entre los equipos de Salud Mental de Distrito y los de los Centros de Tratamiento Ambulatorio de Drogodependencias, tal como recoge el II Plan Integral de Salud Mental 2008-2012. En su elaboración fue invitada la Defensoría debido a sus constantes denuncias sobre la situación de las personas que padecen una patología dual. Su objetivo era paliar las dificultades y problemas de coordinación de la red de Salud Mental y de Adicciones, y nuestras aportaciones fueron dirigidas a proponer un mayor acercamiento entre ambas redes en el momento de la intervención, así como en el control de funcionamiento del protocolo, al considerar que el aún vigente había producido escasos resultados prácticos.

En relación a las adicciones comportamentales (videos juegos, Internet, sexo, anorexia,...) se sigue observando su mayor presencia en base al uso que los jóvenes hacen de estas. Es representativo el dato de que el 53% de los jóvenes españoles entre 15 y los 35 años tienen acceso a Internet mediante teléfono móvil; el 79,4% de los adolescentes españoles utiliza las redes sociales y el 40% las utiliza "*varias veces al día*", lo que supone su mayor presencia entre la población joven. No obstante, los problemas surgidos en el ámbito de los menores son tratados en la sistemática de este Informe en la Sección Tercera propia del Defensor del Menor, ya que tienen una mejor ubicación debido al conjunto de temáticas abordadas y sus correlaciones.

En cuanto al número de quejas en el año 2011 en esta materia ha sido de 24, a las que habría que añadir cuatro abiertas en el año 2010 y que concluyeron las intervenciones en ese año. Supone, con respecto al 2010, un notable incremento del 140%.

En su tratamiento las hemos agrupado en función de aquellas temáticas que, por su mayor relevancia, han estado presentes a lo largo del año. No obstante, muchas de las situaciones planteadas han sido tratadas en los informes anuales de años anteriores y volvemos a hacerlo conscientes de sus dificultades y los daños en la población adicta.

En relación a las temáticas trasladadas por la ciudadanía a la Institución, hemos seleccionado un amplio grupo centrado en los servicios y programas ofertados por la administración, referido a los recursos y plazas en comunidades terapéuticas, como consecuencia de un incremento en la demanda y una insuficiente cobertura de plazas. En este apartado, una de las dificultades detectada tiene que ver con pacientes que presentan una patología dual, coexistencia de un trastorno psiquiátrico y una conducta adictiva. Es este uno de las mayores deficiencias en el sistema de las adicciones en nuestra Comunidad Autónoma, al tratarse de forma paralela, en los casos que así se hace, por dos redes diferenciadas y con problemas de coordinación, como hemos comentado. También, destacar en el presente año un notable incremento de los problemas surgidos en torno a la crisis económica, como son las que afectan al movimiento asociativo que trabaja en este ámbito y los retrasos en el pago de los conciertos y subvenciones, así como los relacionados con las sanciones administrativas impuestas al amparo del artículo 25.1 de la Ley Orgánica 1/1992, sobre Protección Ciudadana.

Con respecto a la aplicación del artículo 25.1 de la Ley Orgánica 1/1992, sobre Protección Ciudadana, observamos un incremento importante en las sanciones establecidas, sobre todo en los casos que son identificados portando pequeñas cantidades de sustancias, que se les sanciona administrativamente. En estos casos, las sanciones superan los 300,52 €, cantidad mínima prevista, llegando a cuantías superiores a los 2.000 €. La situación económica de muchos de los denunciados impide hacer frente a estas cantidades y solicitan nuestra intervención ante la Subdelegación del Gobierno competente. Así, en la **queja 11/4962**, nuestro reclamante solicitaba nuestra intervención al haber recibido dos acuerdos de iniciación de expediente, en lo que las propuestas de sanción eran de 1.010,20 y 1.081,08 €. Alegaba el reclamante que se debía a un error al no haber sido portador en ningún caso de dicha cantidad de sustancia, así como su falta de medios económicos para hacer frente a estas debido a su situación de desempleo en la que se encontraba.

En cualquier caso, aun reconociendo nuestra falta de competencia en esta materia, nos dirigimos a la Subdelegación del Gobierno para que fuese atendida su petición en la aplicación en el grado mínimo previsto en la Ley, siendo en este caso de 300,52 €, a lo que estamos aún pendiente de recibir respuesta a nuestro escrito de mediación.

No obstante, debemos destacar que desde la Subdelegación del Gobierno, en base al Real Decreto 1079/1993, de 2 de julio, a los infractores se les informa de su derecho a iniciar un programa de deshabituación a las drogas, como medida que puede suspender la sanción. Recomendación que realizamos desde la Institución a aquellas personas que están incursos en un expediente sancionador y se dirigen a nosotros para trasladándonos el problema. Consideramos que para aquellas personas que de forma circunstancial se ven en esta situación, es la mejor forma de evitar la sanción.

También debemos destacar la **queja 11/2681**, en la que un ciudadano nos decía que había sido adicto

a las drogas y que en estos momentos no consumía. Denunciaba la presión a la que se veía sometido por agentes de la guardia civil de su localidad, por su condición de exadicto, para lo que nos aportaba una elevado número de denuncias, observando en una de ellas que se le había decomisado cierta cantidad de metadona que decía eran para su tratamiento de deshabituación.

Nos dirigimos en este caso a al Subdelegación del Gobierno de su provincia, recibiendo informe en el sentido de negar tal persecución por el hecho de haber sido adicto a las drogas y justificaban la intervención de los agentes en base a que realizaba movimientos extraños cuando se ve sorprendido, en lo que parece ser un intento de esconder determinada cantidad de sustancia.

En el caso de la cantidad de metadona, se nos señalaba "*que se hace constar que el encartado es consciente que si está bajo tratamiento de metadona, él mismo debe saber que no puede llevar más de la dosis preescrita para cada día, y que el resto de estas la debe tener algún familiar u otra persona para que se las dosifique y exista un cierto control. No debiendo llevarlas todos el citado, hecho que se suele producir con bastante regularidad, desconociendo los motivos*".

Es cierto que existe cierto trapicheo con esta sustancia, aunque nuestro reclamante nos había confirmado en su visita que hizo a la Institución que en su caso ello no se producía. Aconsejamos que la sustancia prescrita fuera recogida por un familiar para evitar estas situaciones. Al no poder hacer nada más al respecto, procedimos al cierre de la queja.

En relación a las quejas que vienen a poner de manifiesto las dificultades de atención a los pacientes con una patología dual y las dificultades de estos a la hora de recibir un tratamiento, destacamos por su peculiaridad la **queja 11/2922**, en la que una hija venía a poner de manifiesto la situación de su madre, de 47 años de edad y con una demencia etílica y síndrome de Korsakoff, que vivía sola en una casa en estado de abandono en el campo, y con unas condiciones higiénicas deplorables.

Solicitaba nuestra mediación, después de haber sido ingresada la madre bajo el efecto de una fuerte crisis en la Unidad de Agudos del Hospital Virgen del Rocío, temiendo que pronto se viera de nuevo en su vivienda en unas condiciones de vida lamentable y con nulo control para el consumo de alcohol. Solicitaba hiciéramos las gestiones necesarias para que entrase en una centro residencial en el que podría recibir una adecuada atención.

Refería que si no se le atendía, "*condenaríamos a mi madre a ser una vagabunda, sometida a los peligros de la calle, expuesta a que la violaran o le quitasen la vida*".

En el trascurso de la investigación nos encontramos que se le había iniciado un expediente de incapacitación que se encontraba en la Fiscalía de Incapaces, por lo que hicimos gestiones telefónicas para una rápida tramitación del mismo.

También nos dirigimos por escrito a la Directora de la Unidad de Gestión Hospitalaria de Virgen del Rocío, que nos refería en su informe que se habían iniciado los trámites para buscarle una alojamiento debido a su situación de exclusión social y falta de apoyo familiar. Se le llegó a conseguir una plaza en el Centro de personas Sin Hogar "Miguel de Mañara", dónde podría seguir su tratamiento con cierto control del mismo.

De esta forma se paliaba en parte el problema planteado. Sin embargo, poco después nos escribe la hermana de la persona en cuestión, que nos refiere que su hermana había aparecido días después de su ingreso en Miguel de Mañara en la localidad donde habita, situada a 35 kms, desconociendo cómo había llegado hasta allí, y manifestando en este caso cómo se dejaba salir a una persona en su estado y cómo fue llevada en el vehículo personal de la trabajadora social del Hospital Virgen del Rocío, incumpliendo esta funcionaria una norma que exige que los traslados se realicen de forma oficial en un vehículo adecuado.

Olvidaba en este caso la reclamante que los ingresos en estos centros es de carácter voluntario, al no existir internamientos involuntarios en dispositivos residenciales en nuestra Comunidad Autónoma.

Al mismo tiempo, le indicamos que lo realizado por la trabajadora social del Hospital Virgen del Rocío fue una acción fuera de su cometido y debido a que no se había personado ningún familiar para esta tarea, y que una vez ingresada en este centro se le pudiera realizar el PIA, paso previo para su posterior ingreso en un centro de internamiento de FAISEM, como recurso especializado, y tal como establece la Ley de Dependencia.

También informamos de nuestras gestiones ante la Fiscalía de Incapaces, para agilizar en lo posible el procedimiento de Incapacitación necesario que le permitiera contar con un tutor legal y se pudiera realizar un mayor control sobre esta señora. Habíamos conseguido priorizar este proceso, realizando todas las comparecencias necesarias y encontrándose el expediente en fase de resolución por el juzgado número 3 de Utrera.

En otro expediente, la **queja 11/3250**, nos ponía de manifiesto las enormes dificultades que existen para la intervención y seguimiento de los pacientes adictos que padecen una patología psiquiátrica y que sufren, en muchos casos, el rechazo de ambas redes cuando acuden a tratamiento. En este caso, la queja fue interpuesta por la madre de la afectada, una joven de 32 años con graves problemas de consumo de drogas y alcohol.

Nos venía a decir en su escrito que había estado cumpliendo condena, y que se encontraba en tratamiento en el centro de Cruz Roja, por derivación del Centro Provincial de Atención a las Adicciones.

Recientemente había tenido un ingreso en la Unidad de Desintoxicación Hospitalaria, y cuando se

personó en el centro para su ingreso portaba cierta cantidad de sustancias, lo que supuso la expulsión del mismo y se le impusiera una sanción temporal para su reingreso.

Refería que no era este el único centro del que había sido expulsada, ya que también desde la comunidad terapéutica Arcos Iris se le expulsó por ir bebida, al ser una exigencia el ingreso en buen estado. Afirmaba que esto es difícil en un caso como el de su hija, ya que a la falta de voluntariedad se une los problemas mentales.

Aportaba, junto al escrito, varios informes de Salud Mental en el que se destacaba que desde los 15 años fue tratada desde su ESMD por "*su carácter difícil, su dificultad para aceptar normas y negativa a estudiar*". La patología que presentaba, según CIE-10, era un "*trastorno disocial y de las emociones mixto (F-92)*" y ruptura familiar por separación y divorcio, por lo que había estado en tratamiento.

En el momento de interponer la queja, la paciente se encontraba ingresada en la Unidad de Agudo de Virgen Macarena, por lo que ante la posibilidad de una alta en fecha, vimos la oportunidad de realizar gestiones ante su centro de referencia, Cruz Roja de Sevilla. Dada la urgencia del caso y la angustia que nos trasladaba en su presencia en la Oficina, hicimos gestiones directas con el centro.

Se nos informó con un escrito de forma urgente, indicándonos que "*contaba con el alta de la Unidad, y que el misma día del alta acude a la consulta del centro de tratamiento de manera violenta primero físicamente, dando patadas a puertas y muebles, y posteriormente también de manera verbal amenazando con "romperlo todo", con que tiene una navaja en el bolso (la cual hace intención de saca) y ante el aviso de la doctora de que de mantener esa conducta llamaría a la policía para su desalojo, amenaza de nuevo afirmando que "si llamas a la policía te mato*". *Se le indica que es expulsada del centro y al comprobar que estamos llamado a la policía se marcha, sin dejar de dar golpes y patadas hasta la salida del edificio*".

Se pusieron en contacto telefónico con la madre a la que se le comunica que a partir de ese día para cualquier tema relacionado con el tratamiento de su hija debe dirigirse a la Dirección del CPD.

Con la información recibida, nos pusimos en contacto por escrito con la reclamante, informándole, entre otras cosas, las siguientes:

"La expulsión de su hija de los dispositivos de atención por los conflictos que ha ido presentando y su falta de voluntariedad, no impide que pueda volver entrar en cualquier otro momento, ya que en muchos casos la expulsión esta sujeta a una recaída, tiene carácter terapéutico y se sustenta en un tiempo para que reflexione sobre los motivos que le han llevado a esa situación.

Consideramos que antes de ser derivada a un centro de deshabituación o desintoxicación, es necesario seguir un programa de deshabituación ambulatoria, que le permita asumir el esfuerzo que supone estar internada en un régimen de vida de alta exigencia para personas que, por su situación de consumo, han llevado durante mucho tiempo una vida desordenada.

Nuestro consejo es abordar con su terapeuta de referencia la situación de su hija, de tal forma que exista un periodo de preparación previo al ingreso que lleve a mayores cotas de seguridad en la continuidad del programa.

Cabe también la posibilidad, como nos comenta, que tenga algún trastorno mental asociado al consumo de drogas. En este caso, es preferible que cuente con la intervención desde Salud Mental ya que si no existe una estabilización de dicho trastorno es imposible pensar en una deshabituación a las sustancias.

Por último, indicarle que en base a la entrevista que mantuvo con el asesor de adicciones de la Institución, y los contactos realizados por este con la Agencia de Servicios Sociales y Drogodependencias, es posible que en fecha muy próxima su hija pueda entrar de nuevo en un dispositivo de atención tal como nos solicitaba".

Con respecto a las quejas presentadas por el movimiento asociativo, destacamos la **queja 10/5582**, en la que una Federación Provincial de Drogodependencias se venía a quejar de los retrasos en los pagos de las subvenciones convocadas al amparo de la Orden reguladora, afectando ello a la continuidad de los programas desarrollados por la Federación con los medios que provienen de las subvenciones otorgadas.

Se nos decía "*que por problemas del retraso radicaba en el Departamento de Intervención de la Delegación Provincial de Cádiz, dispuesto para la valoración de la resolución de las solicitudes, ya que ralentiza exageradamente el proceso exigiendo documentación específica. Señalaba que el problema no era debido a los propios técnicos de este Departamento, si no al sistema de trabajo impuesto, que esta siendo tremendamente perjudicial para el desarrollo normalizado de nuestras actividad*".

Desde la Delegación Provincial se venía a indicar que "*la documentación solicitada desde el Servicio de Acción e Inserción Social, órgano instructor de los expedientes de subvenciones por Delegación de la Comisión de Evaluación prevista en el artículo 14 de la Orden reguladora, solicita estrictamente la documentación exigida en la Orden de convocatoria*".

Afirmaba el informe que el 9 de diciembre habían sido ingresadas la gran mayoría de las subvenciones a las entidades sociales solicitantes.

Por último, hacia referencia a "*que la demora en al tramitación de los expedientes no es imputable exclusivamente al órgano encargado de la fiscalización de los mismos. La aplicación del procedimiento del concurrencia competitiva, que rige la concesión de este tipo de subvenciones, y que se define en el artículo 22 de*

la Ley de subvenciones como el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una relación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria; también influye, por su especial complejidad, el retraso a la hora de resolver los expedientes de subvenciones".

Consideramos que el procedimiento descrito corresponde al trámite obligatorio, según fijaba la norma, pero en estos casos los retrasos en la resolución impide el funcionamiento de los programas o, en su caso, su suspensión temporal. En este sentido, y dada la merma producida en las cuantías de la subvenciones, consideramos que se debería realizar una revisión de los criterios para buscar una mayor eficacia de los proyectos que se llevan a efecto.

Otro aspecto que refleja la situación de crisis económica lo vemos recogido en la **queja 11/1591**, en la que una persona adicta a las drogas y en programa de mantenimiento con metadona, solicitaba su ingreso en el Programa de Incorporación Social Arquímedes al no contar con la ayuda del Ayuntamiento para la contratación y no percibir ayuda económica en el ámbito familiar.

Acusaba al Ayuntamiento por la falta de ayuda recibida, así como se sentía discriminado lo que le había llevado a realizar un tratamiento psiquiátrico.

Nos dirigimos en este caso a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social y al Ayuntamiento de Encinas Reales, con la intención de verificar lo que nos trasladaba el interesado. Desde la Consejería se nos informó que "*había sido beneficiario del programa Arquímedes en el año 2006, siendo contratado por el Ayuntamiento de su localidad, por un periodo de 12 meses, lo que le imposibilita la nueva participación en el programa, ya que el artículo 4 e) de la Orden de 8 de febrero de 2006 especifica: "no podrán concederse con cargo a este programa más de una subvención por trabajador, aunque este sea contratado por otro empleador o se le contrate conforme a otra modalidad laboral*"

Se nos informaba de su recorrido por varios dispositivos en estos años, así como del progreso que venía realizando dentro del programa de mantenimiento con metadona. Desde el centro comarcal de referencia se le propone para el programa Red de Artesanos.

Concluía el informe haciendo referencia que en estos momentos el reclamante se encontraba en lista de espera del programa Red de Artesanos.

Desde el Ayuntamiento de Encinas Reales, se no venía a decir que:

"El Ayuntamiento está atravesando una más que lamentable situación económica que nos lleva a casi no poder pagar las nóminas de los/as trabajadores/as.

A esta persona como a su familia se le ha estado continuamente ayudando.

Desde Servicios Sociales a la unidad familiar se le ha atendido en el año 2010 con un Salario Social y en el 2011 con una Ayuda Económica Familiar.

Que desgraciadamente el caso de este vecino no es el único que tenemos en este municipio y que el programa Arquímedes, tal y como se nos había comunicado, desde lo que marcan las bases no debe ser un proyecto de continuidad sino un proyecto que sirva de punto de partida para la inserción laboral y que los tiempos que vivimos no son los más favorables para nadie".

Vimos en esta queja las dificultades que tienen en la actualidad muchos ayuntamientos para atender las demandas de los sectores sociales más desfavorecidos, lo que sitúa a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad grave y con escasos medios para su reinserción social.

No obstante, en este caso, vimos que se le buscó una solución intermedia proponiéndole la contratación del programa Red de Artesanos que se le garantiza un periodo de contratación de un año.

2.7 Colectivos sociales desprotegidos

Variadas son las materias y aspectos en los que ha tenido ocasión de intervenir esta Defensoría con ocasión de las quejas tramitadas por la misma, afectantes a personas y familias en situación o en riesgo de exclusión, como consecuencia directa o indirecta de la crisis económica. En este tipo de quejas, lógicamente no podemos identificar un único o exclusivo hecho o situación que lleve a las personas a solicitar la intervención de la Institución, sino que se nos plantean problemáticas complejas en la que se dan una amalgama de causas y efectos, que interrelacionados y/o concatenados entre sí han dado lugar a que la persona o familia en cuestión, se encuentre en situación de vulnerabilidad social, cuando no de pura exclusión.

Nos encontramos así, con personas y familias que necesitan de la ayuda pública o de la asistencia social para poder subsistir y/o poder cubrir las necesidades básicas de alojamiento y alimentación. De las muchas consultas y quejas recibidas, las más dramáticas sean aquéllas en las que, en la mayoría de los casos, no constituyen sino el llamado desesperado de personas arrolladas por la realidad de una crisis económica que siempre se ceba especialmente con los más débiles. Son personas que acuden a esta Institución como último remedio, implorando algún tipo de ayuda, una respuesta o una solución para superar, aunque sea transitoriamente, su difícil situación, al haber agotado ya todos los canales y haber tocado todas las puertas de la Administración, sin haber conseguido solucionar sus problemas.

Siendo así, que las consultas y quejas recibidas durante estos casi de tres años nos han permitido hacer una radiografía a una sociedad que iba descubriendo paulatinamente la realidad y la gravedad de una crisis, que era percibida al principio del año 2008

como una amenaza lejana y pasajera, para verla, al finalizar el período de tiempo transcurrido desde entonces, como una presencia real asentada ya en las vidas de muchas personas y con cada vez más trazas de agravamiento y permanencia.

Además de incrementarse cuantitativamente el número de este tipo de consultas y quejas, también ha habido un aumento cualitativo en cuanto a la gravedad de las situaciones relatadas en las mismas y en cuanto al dramatismo de las realidades familiares y personales que dejan entrever. El número de quejas en esta materia durante el año 2011 ha sido de 118.

Podríamos decir que un primer bloque lo constituyen las quejas que nos han desvelado situaciones desesperadas de familias que han sufrido el embargo o, incluso, hasta el desahucio de su vivienda, por multitud de deudas contraídas, como consecuencia del impago de sus hipotecas o bien por embargos de las viviendas por multitud de problemas económicos. En estas quejas las personas manifiestan las dificultades de pago, o de llegar a acuerdos de refinanciación de deudas hipotecarias, con la inminente pérdida e incluso, el ya ejecutado desahucio, de sus viviendas, como consecuencia de la carencia de recursos económicos al haberse quedado en situación de desempleo y/o agotamiento de prestaciones y ayudas sociales.

En ellas se relata por las personas afectadas los conflictos y dificultades con entidades bancarias. En este sentido, las personas nos exponen sobre todo, la enorme dificultad de relación con los bancos que deniegan la concesión de una hipoteca o rehipoteca, aplazamiento o moratoria de los pagos.

En estos casos, se siguen llevando a cabo gestiones y mediaciones informales ante los bancos. La cuestión es que en muchas de estas ocasiones hay una nula respuesta a la mediación que se lleva a cabo, pues ni si quiera se responde por parte las de las Entidades Financieras y, en el caso de obtener respuesta, con resultados poco alentadores.

Es cierto, que en muchos caso las personas que llegan a la Institución lo hacen cuando se encuentran sometidas a un procedimiento judicial y cuentan con un pronunciamiento expreso que impide una solución negociada.

En relación a las actuaciones de mediación ante las entidades bancarias ante supuestos de pérdidas de vivienda habitual por ejecuciones hipotecarias o impago de créditos, se inició de oficio la **queja 11/3895**, al haber tendido conocimiento esta Institución del desahucio de una señora de 69 años, de su vivienda habitual, por no haber podido hacer frente al pago de un préstamo de su sobrino, al que avaló, por un importe de 29.000 euros, habiéndose llevado a cabo gestiones con la entidad bancaria afectada, a fin de intentar que las partes alcancen una acuerdo aceptable para ambas, no habiéndose concluido aún las gestiones encaminadas a esta finalidad.

Un segundo bloque lo constituyen las quejas en las que las personas afectadas solicitan nuestra intervención ante los Servicios Sociales Comunitarios, para que se les den ayudas de emergencia, o ayudas urgentes ante situaciones de necesidad. En este podríamos incluir también las quejas en las que se solicita nuestra mediación para que por parte de las Administraciones Locales se les dé un puesto de trabajo o el acceso a un empleo con el que poder hacer frente a necesidades básicas.

En el curso de tramitación de estas, nos hemos encontrado con Ayuntamientos que disponen de bolsas de trabajo y de la existencia de las correspondientes largas listas de espera, que se denominan, en algunos casos de emergencia o para personas en situación o en riesgo de exclusión.

En la mayoría de estas quejas, una vez que los Servicios Sociales Comunitarios nos trasladan, en muchos casos, la larga lista de intervenciones que desde hace años han venido llevado a cabo con las familias y dados los recursos sumamente escasos con los que en la actualidad cuentan estos, lo cual nos manifiestan en muchos de los informes de respuesta, nada más podemos hacer que dar por concluidas nuestras actuaciones.

Ejemplos de algunas de estas situaciones los tenemos en la **queja 11/884** y la **queja 11/613.** En la **queja 11/884,** un vecino de Benalmadena, parado de larga duración y con una minusvalía psíquica del 33%, carecía de la posibilidad de solicitar un nuevo subsidio de paro y sin posibilidad de solicitar el salario social. Nos decía que desde AFESOL (Asociación Malagueña para la Defensa de los Enfermos Mentales), era considerado como una persona en grave riesgo social. Desde los Servicios Sociales Municipales le habían concedido una ayuda de 150 euros, que resultaba insuficiente para cubrir sus necesidades básicas de higiene, medicación y alimentación. Concluía diciendo "*en resumen ya no se a quién recurrir para solucionar mi grave problema pues también que carezco de familia*".

Nos dirigimos al Ayuntamiento de Benalmádena solicitando información, y se respondía reconociendo la situación crítica de nuestro reclamante y afirmando que se le había ayudado en la medida que había sido posible.

Destacaban que el nivel de discapacidad de esta persona, no llegaba a tener un trastorno mental que permitirá ser perceptor de una pensión no contributiva. Acude al Centro de Día de mayores a comer o al comedor social de Torremolinos, donde recoge la cena todos los días. Había dejado de percibir el programa de solidaridad hacia un mes y había agotado el RAI del Servicio Andaluz de Empleo, por lo que encontraba en esos momentos sin ningún tipo de ingreso, aunque habitaba en una vivienda de su propiedad que compartía con una hermana. Se le pagaban todos los medicamentos que le hacían falta,

pero no encontraban más recursos en estos momentos para atenderle.

Esta situación empieza a ser bastante usual en muchas personas que van quedando sin ingresos debido a que agotan los programas sociales, mientras no tienen medios para subsistir desde las administraciones. Ello les lleva a una situación de pobreza extrema y de exclusión múltiple de la que es previsible que no abandonen por vida, dada las circunstancias en las que se encuentran.

En este sentido, consideramos la necesidad de crear un observatorio social en los municipios para realizar un seguimiento de este tipo de situaciones y atenderlas con un carácter prioritario, ya que de no ser así entrarán en una situación de pobreza severa que les impida contar con un mínimo par subsistir.

En la **queja 11/613,** una madre con dos hijos pequeños de 6 y 3 años y embarazada en espera de dar a luz, se encontraba en el albergue municipal de Sevilla, ocupando uno de los módulos de familia. Recibía una ayuda de 250 € del padre de los niños, a todas luces insuficiente para atender las necesidades de los cuatro miembros En la actual circunstancia, no podía trabajar de cocinera por su estado de gestación y por tener que atender a los menores y al que estaba a punto de dar a luz. Su queja iba a dirigida al albergue municipal ya que se le había comunicado que debía abandonarlo e ingresar en el centro de las Hermanas Adoratrices de Huelva y dejar los niños en un dispositivo de tutela de la Junta de Andalucía, hasta que normalizase su vida, a lo que se negaba.

Dada la situación tan delicada de la demandante, realizamos nuestras primeras gestiones por teléfono para posponer la salida del albergue, hasta tener una opción que pudiera satisfacer a la demandante y que fuera lo menos traumática posible. Pasado un par de meses, recibimos un informe en relación a las gestiones realizadas y alternativas encontradas en este caso.

En este se recogía toda una extensa información de las actuaciones realizadas, en su caso por el Equipo CORE Macarena, en el que destacamos el momento en el que el padre de sus hijos decide dejar de pagar el alquiler lo que le lleva a verse en la calle y se vea obligada a acudir al Centro de Acogida Municipal.

En la valoración realizada por el Equipo de Macarena, desde un primer momento entienden que este centro no es idóneo para sus circunstancias familiares y personales, por lo que no se consideró conveniente su permanencia en él y sólo, en el supuesto de que se pueda buscar una alternativa, podría seguir hasta su aplicación. Por ello, insistían en la falta de idoneidad de este recurso para la situación de sus hijos menores, al tener que vivir con personas de toda condición, así como por la necesidad de buscar una alternativa acorde a los posibles indicadores de riesgo que se observaban: (desempleo de larga duración, falta de vivienda, edad de los menores, inexistencia de ingresos económicos suficientes par atender las necesidades de los mismos...).

Por último, se hacía referencia a las propuestas que se barajaban en su caso, entre las que estaba la realización de un baremo para la ayuda familiar (AEF). Por otro lado, se nos informaba que en el momento que diera a luz sus padres se harían cargo de ella y los niños, mientras se abordaba una propuesta de alojamiento familiar.

A la vista del informe, consideramos que nada más podíamos hacer al respecto y procedimos al cierre del expediente.

No obstante, queremos llamar la atención sobre el hecho de que las consecuencias de la crisis económica, agrava la situación de las personas que ya anteriormente se encontraban en una situación de especial vulnerabilidad social, cuando no de exclusión, como es por ejemplo las personas en situación de exclusión residencial severa o personas sin hogar.

Es por ello que en lo que respecta a este posible agravamiento de la situación de las personas en situación de exclusión residencial severa se ha incoado de oficio la **queja 11/5670**, a fin de conocer las previsiones y los medios y recursos que se ponen a disposición de las personas sin hogar desde los municipios con la llegada del invierno.

Otros ejemplos del agravamiento de la situación de las personas y familias que ya se encontraban en situación de exclusión social, lo tenemos en las situaciones que dieron lugar a la tramitación de oficio de la **queja 11/1159** y la **queja 11/1972,** en las que abordamos cuestiones que afectan a familias multiproblemáticas, en las que a la situación de exclusión se les une trastornos psiquiátricos graves.

Se convierte así, la enfermedad mental como un signo más de exclusión cuando no existe una familia de acogida y los recursos se muestran insuficientes para atender la especificidad que existe en muchas situaciones.

En la primera **queja 11/1159**, abordamos la situación de una madre, y dos hijos, todos con graves trastornos mentales y una larga historia de conflictos de convivencia y grave riesgo de exclusión social, siendo preceptores de una pensión no contributiva. Tuvimos conocimientos del caso a través de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sevilla, que solicitaron nuestra ayuda para que le pudiera buscar una vivienda de EPSA (Empresa Pública de Suelo de Andalucía), al no poder seguir haciendo frente al pago de la pensión sonde llevaban más de año y medio.

Con anterioridad la familia había disfrutado de una vivienda de protección oficial, que se vieron obligados a abandonar por la presión y agresión de un grupo de vecinos, lo que le había llevado a estar casi dos años errantes entre el albergue municipal y pensión donde se encontraban.

En el caso de la madre y el hijo, con mayor trastorno mental, no contaban con el Programa Individual

de Atención realizado para poderse acceder a un centro de mayores como parecía aconsejable para la madre y a la ayuda a domicilio para los dos hermanos, en el supuesto de contar con una pensión.

Abrimos queja de oficio y realizamos una labor de mediación, trasladando el caso a la Comisión de Incapaces creada para situaciones como la encontrada en esta queja, ya que existía una propuesta de incapacitación para dos de los miembros de la familia.

Se realizaron varias reuniones para valorar los diversos informes emitidos desde los Servicios Sociales, Salud Mental, Fiscalía de Incapaces, Fundaciones Tutelares y Empresa Pública de Suelo.

Después de unos meses, donde estuvimos realizando un seguimiento del caso, se pudo cerrar todo el proceso con la incapacitación de dos de los miembros de la familia. A la madre se le realizó un ingreso en una residencia de mayores, dada su avanzada edad, mientras que para los dos hijos se le adjudicaron una vivienda en una barriada de la capital, que les permitiera cierta autonomía en sus vidas, contando con la ayuda a domicilio y la tutela de una fundación tutelar.

La **queja 11/1972**, se abrió de oficio, al haberse puesto en nuestro conocimiento por el Patronato de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Coria del Río, la situación de una familia en la que varios de sus miembros presentaban trastorno mental, consumo de drogas y dificultades de convivencia entre ellos. Como consecuencia de esta situación se producían graves conflictos familiares y de exclusión en casi todos sus miembros.

La situación de conflictividad familiar y de convivencia con el vecindario había llevado a innumerables denuncias de estos ante el municipio, que tenían que ver con la forma de vida que llevaban.

Entendimos que en este caso existían varias administraciones implicadas que venían interviniendo desde hacía bastante tiempo, por separado, con cada uno de los miembros de la familia, por lo que decidimos llevar el caso a la Comisión de Incapaces que existe en esta Institución y a la que ya nos hemos referido en la queja anterior, al contar esta Comisión con diversos representantes de administraciones, como son la Fiscalía de Incapaces, la Unidad de Gestión Hospitalaria de Virgen del Rocío, FAISEM y Jueces de Familia..., entre otros. Ello nos permitió recabar una amplia información de cada unos de los miembros de la familia. En el caso de una hija, conseguimos que mantuviera su estancia en una casa hogar, mientras se le buscaba un dispositivo adecuado a su situación que le mantuviera lejos del resto de la familia, por las incompatibilidades que presentaban. Mientras que otro de sus miembros falleció en el transcurso de la investigación.

Ante la ausencia de dos de los miembros, el trabajo de los Servicios Sociales pudo desarrollarse con normalidad, desactivando en parte el conflicto planteado.

Se procedió al cierre de la queja al considerar que estaban solucionados algunos de los problemas planteados. No obstante, somos conscientes que estas situaciones nunca alcanzan una solución definitiva, por lo que habrá que esperar que en cualquier momento pueda resurgir.

Por otra parte, las mencionadas consecuencias de la crisis se están manifestando en personas y familias que nunca habían sido usuarias de los Servicios Sociales, ni beneficiarias de las ayudas públicas por cuanto no lo habían necesitado hasta ahora. Lo cierto es que podemos afirmar que, en cierta forma y a consecuencias de la crisis económica, ha cambiado el perfil de las personas usuarias del sistema de protección social.

Así, en noticias aparecidas en los medios de comunicación, el pasado mes de agosto se cifraban en casi ocho millones de personas las que necesitaron apoyo institucional en 2009, habiéndose elevado, a consecuencia de la crisis, un 36% la petición de ayuda a los Servicios Sociales de toda España, sin que se incluyeran datos de Navarra y el País Vasco.

La tramitación de este tipo de quejas por esta Defensoría, también nos ha permitido conocer la grave situación que están atravesando los Servicios Sociales dependientes de las Entidades Locales, que se ven cada vez más presionados por el incremento en las demandas de ayuda que reciben de la ciudadanía, encontrándose con grandes dificultades para atenderlas como consecuencia de las limitaciones presupuestarias y por la obligación de dar respuesta con los mismos recursos a otras situaciones de necesidad sobrevenidas.

Son cada vez más numerosos los servicios sociales que tienen graves dificultades para mantener un nivel adecuado de atención a las demandas de ayuda recibidas desde su comunidad vecinal. Y ello pese a que la mayoría de los Ayuntamientos han hecho un meritorio esfuerzo para mantener o incluso incrementar las partidas presupuestarias que financian estos servicios sociales.

No obstante, la prolongación en el tiempo de la crisis económica y la grave situación financiera por la que atraviesan muchas entidades locales hacen temer que esta labor no pueda prolongarse por mucho más tiempo, especialmente si siguen incrementándose las situaciones de desprotección y exclusión social como consecuencia de la extensión del desempleo, la pérdida de viviendas y el agotamiento de los ahorros familiares.

Ante este panorama, por esta Defensoría se inició de oficio la **queja 11/3099**, en relación con las Ayudas complementarias previstas en la Ley Andaluza de Servicios Sociales, destinadas a paliar situaciones de emergencia social y las prestaciones a familias con personas menores a cargo, que se encuentra en la actualidad en fase de estudio y valoración de la

información recabada en los cuestionarios remitidos por los ayuntamientos a los que nos hemos dirigido.

Como hemos adelantado, la crisis ha producido un aumento de personas y familias que demandan la cobertura de necesidades básicas y urgentes ante un sistema de protección social que no cuenta con los recursos adecuados para hacerle frente, todo este panorama, hace que los Servicios Sociales públicos deriven muchas de estas situaciones hacía las entidades sociales, siendo preocupantes las actuales circunstancias, en lo que atañe a estas entidades, pues,: por un lado, dada la situación económica general, se puede estar produciendo una reducción drástica en las fuentes tradicionales de financiación privadas y públicas; y, por otro, un incremento sustancial y sostenido tanto en el número de personas que demandan ayuda, como en la cuantía de las que precisan, lo que nos ha llevado a incoar de oficio la **queja 11/4506** que actualmente está en tramitación habiéndose llevado a cabo reuniones con las entidades asistenciales más representativas, así como con otras organizaciones de mediano o pequeño tamaño que nos han hecho llegar su análisis, propuestas y reivindicaciones en relación a la grave situación económica actual.

Sin perjuicio de la valoración final que efectuemos de la información recabada, podemos adelantar algunas conclusiones iniciales de las aportaciones realizadas.

En primer lugar las entidades sociales con las que nos hemos entrevistado, nos han expuesto sus dificultades actuales para seguir prestando la labor asistencial que constituye su objeto social o fundacional, debido al considerable aumento de la demanda de ayuda por parte de la ciudadanía, como a los retrasos en la publicación de las convocatorias públicas de subvenciones lo que provoca retraso en la solicitud de estas ayudas, en su aprobación y en el pago de las mismas.

A ello hay que sumar la reducción del importe o cuantía de las ayudas públicas, lo que hace que con menores ingresos tengan que atender a un volumen mayor de personas que en años anteriores. En algunos casos, ha supuesto la desaparición de terminados programas, lo que les exige hacer uso de programas comunitarios o dispositivos normalizados en materia de empleo.

Esto supone, en mucho de los casos, que la entidad u organización afectada tenga que adelantar dinero de sus fondos propios para seguir prestando su labor asistencial, especialmente para subvenir a los gastos básicos de mantenimiento de la institución o de sus centros, así como los de personal.

Una problemática que se añade a esta situación es que muchas de ellas, tiene que acudir a pólizas de crédito para poder financiar sus actuaciones hasta que reciben el pago de las ayudas públicas, dándose la circunstancia de que la normativa de subvenciones deja que el importe de las mismas se imputen a las subvenciones cuando la Administración no les permite la imputación de los intereses que estas pólizas generan.

A todo ello se le suma la disminución de la ayuda o contribución económica de origen privado.

Por otra parte, estas entidades consideran que no son agentes sociales reconocidos, por lo que proponen que se regule normativamente su participación en el sistema público de servicios sociales, en aspectos tales como la coordinación entre estos y el tercer sector de acción social, con criterios de complementariedad y subsidiariedad.

En este sentido, venimos a destacar el trabajo realizado por la Comisión de Inclusión Social, creada en esta Institución hace unos años y en la que están representadas las ONG más importantes de la Comunidad Autónoma. Desde ella se elaboró un documento-propuesta para la Constitución del Consejo Andaluz de Organizaciones no Gubernamentales para la Inclusión Social, como órgano colegiado para la interlocución y asesoramiento en las políticas de inclusión social

Es un órgano que pretende su adscripción a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, que tenga, entre sus fines, formular propuestas y recomendaciones de política social, colaborar en la defensa e impulso de los derechos y prestaciones sociales; asesorar en las convocatorias de subvenciones y todas aquellas acciones que vayan en beneficio de la coordinación entre ONG y administraciones.

Somos concientes que con esta propuesta se puede avanzar en un mejor funcionamiento de las entidades que trabajan por la inclusión social de las personas en clara situación de desigualdad.

El trabajo realizado fue entregado en el mes de octubre a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, estando a la espera de su aprobación, con las modificaciones que el Organismo considere oportuno.

Finalmente, queremos destacar el hecho de la gran cantidad de quejas presentadas por familias monoparentales constituidas por mujeres que han sido víctimas de malos tratos, madres separadas o divorciadas y madres solteras, todas ellas con hijos a cargo, que acuden a esta Institución, solicitando ayuda para obtener una vivienda digna y con un alquiler bajo que se puedan permitir, en la que poder vivir con sus hijos, objetivo por el que muchas de ellas, llevan luchando muchos años.

Además, en casi todas, se menciona también la necesidad de empleo, o de un empleo estable, con cuyos ingresos poder hacer frente a las cargas familiares.

Dada la actual situación de crisis, la mayoría de ellas tienen empleos precarios o ni siquiera cuentan con un trabajo, por lo que sus ingresos no les permite hacerse cargo del pago del alquiler, siendo desahuciadas una y otra vez, viéndose obligadas por tanto a volver a vivir con sus hijos en las viviendas de sus

progenitores, normalmente viviendas de superficie muy reducida o bien han tenido que repartir a sus hijos enviándolos a vivir con otros miembros de la familia extensa. Otras, directamente, se encuentran desempleadas no contando con más ayuda económica que la que le prestan sus familias y otras con ingresos mínimos, normalmente salario social y la ayuda familiar, cuyo destino es, prioritariamente, el alimento de sus hijos, no pudiendo pagar por tanto alquiler alguno.

Pues bien, casi todas estas mujeres han solicitado en numerosas ocasiones vivienda social y han participado en diversos sorteos sin resultado alguno. Igualmente se han dirigido a los servicios sociales en búsqueda de ayuda, y en la mayoría de los casos se les ha ayudado puntualmente al pago del alquiler, pero el problema persiste, ya que al dedicar sus escasos ingresos prioritariamente al alimento y vestido de sus hijos como antes se ha dicho, la situación de imposibilidad de pago de un alquiler se cronifica.

Algunos ejemplos de las quejas tramitadas en la que se han puesto de manifiesto estas situaciones pueden verse en la Sección Segunda, Capítulo XIII, dedicado a las Políticas de Igualdad de Género, en el que abordamos de manera más pormenorizada la especial situación de vulnerabilidad social cuando no, de riesgo de exclusión en la que se encuentran estas mujeres.

2.8 Salario Social

En este apartado tratamos las consecuencias, siquiera indirectas para la ciudadanía, derivada de actuación de las Administraciones Públicas. Nos referimos, como no puede ser de otro modo, a los retrasos en los procedimientos de tramitación de ayudas y prestaciones o en el pago de las previamente reconocidas. Así, este bloque de quejas lo constituirían aquellas en las que se solicita la intervención de esta Defensoría para que la Consejería de Igualdad y Bienestar Social proceda al pronto pago del Ingreso Mínimo de solidaridad, comúnmente llamado salario social, como último recurso y esperanza de muchas familias para poder hacer frente a sus necesidades básicas.

Ya en el año 2010, se recibieron numerosas consultas y quejas relativas al funcionamiento del Programa de Solidaridad para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía. Pues bien, en dicho ejercicio, en el que la crisis económica seguía afectando severamente a los sectores sociales más vulnerables de nuestra sociedad, este Programa se había convertido en un instrumento paliativo muy importante, que alcanza a muchas personas y familias afectadas por la actual situación de creciente desempleo y agotamiento de las prestaciones etc., que les permite subsistir en espera de que un cambio de las circunstancias, para salir de la situación de exclusión en la que se encuentran inmersas.

Esta situación ha supuesto un importante crecimiento de peticiones, y para la Administración la obligación de aumentar los recursos para atenderlas. En este sentido, casi sin excepción, en todas las consultas y quejas recibidas se planteaba el tiempo excesivo de espera para el reconocimiento y/o pago de la ayuda y es que, el excesivo lapso de tiempo entre la solicitud de la prestación y la resolución de la misma con el cobro pertinente, hace que se desvirtúe su finalidad, que no es otra, al menos en el especto económico, sin olvidar las otras medidas de dirigidas a la inserción social que su normativa reguladora prevé, que la de contribuir a la cobertura de las necesidades más esenciales de las personas que la solicitan contemplándose para ello, en último término, un Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Todo ello nos llevó a incoar de oficio la **queja 10/2419**, abierta ante la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, con el objeto de conocer el funcionamiento del citado Programa de Solidaridad, en la que recientemente hemos recibido nuevo informe de actualización de los datos correspondientes al 2010 y 2011, con la intención de realizar un breve informe comparativo de un programa que cuenta con bastante demanda por parte los sectores sociales que peor lo están pasando en estos momentos de crisis.

Contábamos con un informe de 2009, en que se recogía datos de los años 2008 y 2009. Con los datos aportados en esta ocasión, pensamos que tendríamos un conocimiento bastante aproximado sobre su funcionamiento y sus carencias.

En relación a la información solicitada, les hicimos llegar la siguiente petición de datos del Programa a la Consejería competente:

- Presupuesto del programa inicial y consolidado del años 2010 y 2011 (hasta el tiempo estimado para la extracción de la información).
- Número de solicitudes y de resoluciones por provincia en ese tiempo
- Tiempo medio de espera estimado desde la presentación de la solicitud hasta su resolución, segregando los datos por provincia. Resoluciones de carácter extraordinario (artículo 20) llevadas a cabo en dicho periodo y por provincias.
- Número de preceptores y periodo de recepción que se hayan repetido en este periodo.
- Por último, información sobre la colaboración que se viene realizando con la Consejería de Empleo en Zonas de Necesidades de Transformación Social en materia de Inserción Socio-laboral, con la siguiente información:
  - Números de programas y ubicación de estos.
  - Participantes en los mismos.
  - Cuantía económica dedicada a los programas, segregando los datos por provincias.

Recibimos informe en mes de diciembre de 2011, del que extraemos la siguiente información que pasamos a valorar.

En referencia al presupuesto ejecutado en estos años, observamos que en el año 2008, en los inicios de la crisis económica, el crédito consolidado fue de 38.970.400 euros; en el año 2009 de 62.382.308 euros; en el 2010 de 64.009.838 euros, pasando en el 2011 a 77.947.770 euros.

Con esta información observamos un crecimiento cuantitativo importante en el año 2009 con respecto a 2008, y en el año 2011 con respecto al 2010, siendo el porcentaje de crecimiento es este último del 21,77%. Coincide este periodo con el momento en que la crisis se manifiesta de forma más virulenta, con un fuerte crecimiento en las cifras de paro en el país. Por ello, resulta previsible que se produjera un aumento significativo en las peticiones de acceso al programa.

Esto se sostiene en base a que el crecimiento presupuestario del 2008 sobre el año 2011, ha sido del 100%.

En cuanto al dato de ejecución del presupuesto, en el informe remitido se decía *"que en el año 2010 rozó el 100% de todas las provincias, y a fecha de este informe, todas ellas superan el 90% en la ejecución del presupuesto para el ejercicio 2011".*

Con respecto a la utilización de anualidades futuras, en el año 2011, se venía a decir que "*desde el mes de julio se ha procedido a hacer uso de la "anualidad futura*". Esto se debe a que el fraccionamiento de la medida de Ingreso Mínimo de Solidaridad en seis pagos, tal y como se refleja en su Decreto regulador, obliga a que los expedientes aprobados en las Comisiones de ese mes y en adelante, deban realizar pagos en el ejercicio siguiente, con la consiguiente carga en el presupuesto del ejercicio 2012".

Deducimos de esta información que existe un compromiso de gasto ejecutado con cargo al ejercicio 2012, de 16.403.770 euros, lo que supone el 26,56% del presupuesto consolidado del año anterior. Esto nos hace prever que de no concretarse la cuantía prevista en el programa para 2012, sobre una proyección de posibles demandantes de forma necesaria, existirán serías dificultades para hacer frente a estos.

No obstante, por las quejas recibidas en el 2011 sobre esta materia, deducimos que en el último trimestre se paralizaron las resoluciones de propuestas nuevas en base a las restricciones presupuestarias y al nivel de compromiso adquirido, ya que al plantear esta cuestión se nos venía a decir que la aprobación de la misma se realizaría en la primera Comisión de Valoración del año 2012.

En relación al número de solicitudes, se ha pasado de las 29.133 de 2008 a 43.953 de 2010, lo que supone casi un incremento del 50%. Al mismo tiempo, se observa que esta tendencia lejos de disminuir se incrementa, por lo que los datos a 30 de septiembre de 2011 recogen el número de 36.678 solicitudes presentadas, que realizando una estimación para el año completo superarían las 45.000 peticiones.

Con estos datos, vemos que no solo es necesario el incremento de la cuantía económica destinada al programa, sino una mejor dotación de recursos humanos que viniera a paliar los desequilibrios entre las distintas provincias a la hora de gestionar el programa.

Otro indicador importante a tener en cuenta, es el tiempo medio de espera desde la presentación de la solicitud hasta su resolución y resoluciones resueltas en base al artículo 20 del Decreto. Otro factor a tener en cuenta son las ayudas concedidas, las desestimadas y las que se archivan por no completar datos después de su requerimiento.

En los datos aportados, vemos que existían 169 días de media para la tramitación de los expedientes en el año 2009, y se había pasado a 116 en el 2011. Supone que se ha producido un incremento en los refuerzos dirigidos a la gestión del programa, a pesar de las solicitudes presentadas y haberse producido una reducción de 44 días.

Entre las provincias con mayor retraso que supera la media de 2011 (116 días), se encuentran Cádiz con 239 y Sevilla con 171 días. Al contrario, las que registran los mejores datos en la gestión del programa están Jaén con 47 y Almería con 62 días.

El propio informe reconocía que existen atrasos importantes en algunas provincias, lo que había motivado un estancamiento en dicho plazo, que está en vías de solución.

En relación a las solicitudes desestimadas, Ingreso Mínimo de Solidaridad concedidas y archivadas, vemos que de las presentadas en al año 2010, fueron concedidas el 68,18%, desestimadas el 10% y archivadas el 16,81%.

Con respecto al año 2011, hubo casi un 4% más de concedidas (71,77%); no variando los porcentajes de las desestimadas y archivadas, ya que fueron aproximadamente iguales (el 10,15% y 16,9%).

Otro de los indicadores solicitados, fue el número de situaciones previstas de emergencia social y recogidas en el artículo 20, del Decreto 2/1999, en el que se contempla que "*en situación de emergencia el Delegado/a Provincial podrá conceder el Ingreso Mínimo de Solidaridad con carácter provisional, y prosiguiendo el procedimiento previsto en la norma*": Se utilizó en 35 ocasiones en el año 2010 y 66 en el 2011. Llama la atención que las tres únicas provincias que lo utilizaron en el 2011 fueron Málaga (33), Granada (19) y Sevilla (13), que son, junto con Cádiz, las que presentan un mayor retraso en la resolución de los expedientes.

Este aspecto no queda suficientemente reflejado en el informe, ya que las posibles causas que llevan a la utilización del trámite de urgencia de forma desigual en unas provincias y en otras, se deben a la aplicación de criterios distintos en estas, la falta de información sobre el trámite desde los Servicios Sociales Comunitarios y en la valoración que del mismo hagan las Delegaciones Provinciales.

Con respecto al número de perceptores y su percepción reiterada pasado el periodo límite recogido en la norma, otro de los indicadores solicitados (artículo 14.2. del Decreto, que «permite que se vuelva a solicitar la concesión del salario transcurridos seis meses desde el término de la percepción del Ingreso Mínimo de Solidaridad concedido anteriormente»), nos encontramos que en el 2010 fueron 911 en Almería, descendiendo a 189 en el 2011, aunque el periodo contabilizado solo fue de tres trimestres de este último año. También Córdoba registra un dato que llama poderosamente la atención, con respecto al descenso en el número de casos reiterados, pasando de los 4.421 del 2010 a 2.537 en el periodo contabilizado de 2011. Además, resulta llamativo que de las peticiones realizadas en Sevilla solo se hubiesen tramitado 499 casos en el 2011.

Esta limitación impuesta por el Decreto, dificulta que en un mismo año se puedan llegar a percibir más de seis meses.

En cualquier caso, debemos considerar que es uno de los programas de mayor demanda y que cubre carencias importantes en sectores sociales con un alto nivel de vulnerabilidad que, de no contar con estas ayudas, estarían sufriendo unas peores condiciones de vida.

Sin embargo, uno de los aspectos más importante que la inserción social son las medidas dirigidas a la promoción del empleo y la integración laboral de los perceptores. Por ello, solicitamos información sobre la colaboración que se viene realizando con la Consejería de Empleo en Zonas de Necesidades de Transformación Social, centrando esa información en el número de programas y ubicación de estos; participantes en los mismos y cuantía económica dedicada a los programas, segregando los datos por provincias.

En este sentido, recibimos un amplio informe del programa SURGE, como una herramienta de desarrollo local que tiene como objetivo dinamizar, impulsar y coordinar actuaciones en materia de desarrollo y promoción socioeconómica de las zonas con necesidades de transformación social. Desde el programa se aplican las medidas dentro de los planes de desarrollo local, ajustando estas al territorio donde habitan personas en situaciones sociales difíciles. Por otro lado, debemos tener en cuenta que las Zonas de Transformación Social se ampliaron en toda la Comunidad Autónoma hace unos años, para así concentrar todas las intervenciones de las distintas Administraciones. El programa se gestiona a través de Entidades Sociales y Federaciones creadas para esta finalidad.

En relación a los usuarios del programa, según la memoria remitida, fueron 7.620 en el año 2010, de los que el 47% eran hombres y el 53% mujeres. Según la edad de estas personas, encontramos que la mayoría se encuentra en la franja de edad de 20 a 39 años, con un alto porcentaje de inmigrantes, y con bajo nivel académico.

Quizás el dato más relevante, es que el 69% de las ofertas de empleo se realizaron a través de empresas que contactan con los dispositivos, materializándose mediante empresas constituidas por los propios demandantes, en régimen de autónomos, o bien en la intermediación para la consecución de contrataciones en empresas externas, en régimen de trabajo por cuenta ajena.

El presupuesto gestionado por el programa en el año 2010, fue de 1.238.946 euros.

Aunque existen otras alternativas en los territorios y reconociendo los buenos resultados del proyecto, consideramos que el número de beneficiarios, siendo importante, no llega al 20% de los demandantes del programa de solidaridad, no siendo todos los participantes preceptores del mismo. Es por ello, que consideramos que habría que fomentar otras medidas que vinieran a promover la inserción social y laboral, tal como recoge el Decreto 2/1999, que refiere la existencia de medidas insertivas de acompañamiento al programa, que desarrollen y capaciten a la unidad familiar beneficiaria, en materia de empleo, educación, y vivienda, sin perder el carácter de medida de protección asistencial para aquellos sectores en los que la marginación y la desigualdad sean más patentes. Para ello, resulta obvio que es necesaria la coordinación de todos los recursos que trabajan en un territorio, sean estos públicos y privados, así como se habiliten los medios necesarios para el sostenimiento de estos programas.

De no ser así, nos encontraríamos que la única vía establecida para estos ciudadanos es la ayuda económica como fin último a su situación, abandonando parcelas de la inserción social que son fundamentales.

Hacemos hincapié en este aspecto debido a que la existencia de los Planes de Inserción deben ser considerados como una prioridad y un derecho de las personas en situación o riesgo de exclusión, y por ser el mejor modo de salir de situaciones que tienden a cronificarse.

Con respecto a las quejas tramitadas dentro del programa de solidaridad fueron 20, incidiendo la mayoría de estas debido la situación de precariedad en la que se encuentran los demandantes y sus familias cuando solicitan el programas y desde los Servicios Sociales se les informa de la tardanza en su resolución.

En muchos casos, vemos que el plazo de tres meses previsto en la resolución se agota, sin que el demandante haya recibido aún comunicación de la administración. En otras ocasiones observamos que a la finalización del plazo de los tres meses se solicita ampliación de documentación, por lo que la resolución se retrasa en el tiempo medio que se nos indicaba en el informe.

Estas situaciones se ven reflejadas en las quejas remitidas a la Institución, donde la mayoría de ellas inciden en estos aspectos. Así, en la **queja 11/5332**, se nos venía a decir que en enero de 2011 solicitó a la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Sevilla la inclusión en el

programa. Exponía la grave situación económica en la que se encontraba su familia y la falta de ingresos en todos los miembros, le hacía imposible esperar el tiempo de resolución que se le había informado.

Por la Delegación Provincial, se nos informa que en diciembre de 2011 se efectuó el pago correspondiente a tres mensualidades, de los seis meses concedidos por la Comisión de Valoración, estando pendiente percibir un segundo pago con la misma cuantía que el anterior, correspondiente a los tres meses restantes.

Significativa fue la **queja 11/2799,** presentada por un vecino de Málaga y que venía apoyada por 69 firmas más de afectados por la tardanza en la resolución del programa por parte de la Delegación Provincial de la Consejería en Málaga. Según escrito, esta situación estaba dejando a muchos de ellos sin poder hacer frente a los pagos de la hipoteca, con lo que podría suponer el desahucio de la vivienda. Asimismo hacía referencia a la grave situación económica en la que muchos se encontraban y la imposibilidad en estos momentos de poder sostener la lamentable situación en la que encontraban sus familias.

En esta queja los interesados hacían referencia a una serie de preceptos legales que les amparan en el derecho de percibir la ayuda, así como en el procedimiento fijado en el Decreto para la resolución de la solicitud, no debiendo este de superar los tres meses.

En definitiva, se nos solicitaba se adoptasen las medidas necesarias para que los expedientes tramitados de los firmantes se resolvieran dentro de los plazos legalmente establecidos.

Por la Delegación Provincial de la Consejería se nos informó que el expediente de la primera firmante, con los datos aportados, había sido resuelto positivamente y que se procedería al pago inmediato de la misma.

A falta de datos del resto de los firmantes, dimos traslado de esta respuesta para que pudieran tramitarse de forma individual cada una de las quejas. Recibimos posteriormente cuatro quejas de los firmantes, que fueron tramitadas y respondidas desde el Organismo.

XI. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

1. INTRODUCCIÓN

En el presente epígrafe, como viene siendo habitual en los últimos años, se incluye lo concerniente a control externo de las Resoluciones y actos de las Administraciones Locales (Ayuntamientos Diputaciones y Entes Instrumentales de la Administración Local) y lo concerniente a supervisión y control de la actividad administrativa de las Autoridades y Órganos gubernativos de la Administración Autonómica, en las siguientes materias de régimen interior: en las materias de Policía Nacional Adscrita; Policía Local; Emergencias y Protección Civil y; Espectáculos Públicos y Juego.

De las novedades Normativas habidas en el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Autónoma con incidencia en el ámbito local durante 2011, consideramos necesario destacar las siguientes:

– Ley 9/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los Ex Presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos.
– Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la ley 5/1988 de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos.

Ambas leyes resultan de extrema importancia y trascendencia en el ámbito local de Andalucía.

Así la Ley 9/2011 de 5 de diciembre, antes referida, ha sido promulgada en ejercicio de la competencia exclusiva asignada en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma, en todo lo referente a la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno, así como de las normas y procedimientos electorales para su constitución, en el marco del régimen electoral general. Ello, a propuesta de la Presidencia de la Junta de Andalucía y con la finalidad u objetivo expresamente manifestado de “mejorar el funcionamiento de nuestras instituciones de tal forma que sean más transparentes y cercanas a la ciudadanía, combatiendo el desapego creciente que muestra la ciudadanía hacia la actividad política y hacia aquellos que la ejercen” (Exposición de motivos de la propia Ley 9/2011, de 5 de diciembre).

La nueva disposición legal es fruto de las acciones y actuaciones llevadas a cabo en sede parlamentaria por el Grupo de Trabajo constituido a iniciativa de la Presidencia de la Junta de Andalucía que, sobre la base de las propuestas elaboradas por el citado Grupo y contando con el refrendo del Pleno del Parlamento de Andalucía, ha venido a reforzar las incompatibilidades de parlamentarios y altos cargos de la Administración, reforzar sus obligaciones en materia de transparencia de sus actividades e ingresos, así como modificar el estatuto de los ex presidentes de la Junta de Andalucía.

Finalmente, en aras de una mayor transparencia de los asuntos públicos, se procede a modificar la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos.

Por otra parte, la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, supone la plasmación de las previsiones del Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 10.3.19, en que se recoge expresamente, como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, la parti-

cipación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa.

Como medida instrumental para alcanzar tal objetivo la sociedad política cuenta con el recurso a la legislación; por ello el Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en su articulo 30 reconoce la iniciativa legislativa de los ciudadanos como uno de los derecho de los andaluces y andaluzas a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, promoviendo y presentando iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento de la Cámara Andaluza.

Con el objetivo aludido desde la Presidencia del Consejo de Gobierno con la intención de profundizar en los mecanismos de participación –consagrada en nuestro Estatuto– de los ciudadanos en las tareas legislativas, se adoptaba iniciativa normativa con la finalidad y pretensión de "situar a la ciudadanía como el eje de toda democracia, que debe incorporarse de manera directa al proceso de decisión que supone la labor legislativa" (en palabras del Legislador contenidas en la Exposición de Motivos de la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, citada).

Igualmente y como resultado de las tareas llevadas a cabo en sede parlamentaria por Grupo de Trabajo constituido a iniciativa de la Presidencia de la Junta de Andalucía, con el refrendo del Pleno del Parlamento de Andalucía, se elaboró un conjunto de propuestas entre las que se incluyen aquellas destinadas a fortalecer la iniciativa legislativa popular, otorgándole a la ciudadanía andaluza un cauce de participación más directo y eficiente en la vida parlamentaria de nuestra Comunidad. Esta modificación debe propiciar, a su vez, una modificación del Reglamento del Parlamento de Andalucía que posibilite la personación en el mismo de un promotor de la iniciativa legislativa popular para su presentación y defensa ante la Cámara.

Esta iniciativa, destinada a fortalecer el ejercicio del derecho de participación ciudadana, tiene su marco natural en la modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos.

En consecuencia se han incluido las siguientes modificaciones sustanciales en la citada Ley 5/1988, de 17 de octubre:

– Se produce una sustancial rebaja en el número de firmas necesarias para la tramitación de la iniciativa y del número de ayuntamientos que pueden promoverla.
– Se introduce la posibilidad de utilizar un sistema de firma electrónica para agilizar y facilitar el procedimiento de la recogida de firmas que deben respaldar la iniciativa legislativa popular.
– Finalmente, se actualiza la unidad contable establecida en el artículo 20.2 de la Ley, para resarcir a la comisión promotora o a los entes locales interesados de los gastos realizados en la difusión de la proposición y en la recogida de firmas, cuando alcance su tramitación parlamentaria, pasando a establecerse en euros. Fijándose como límite máximo de la compensación económica a conceder a los promotores de la iniciativa –previa justificación de gastos– la cantidad de 30.050,60 euros, cifra revisable cada dos años por el propio Parlamento de Andalucía.

Por otro lado, y entrando en la valoración de la colaboración recibida por la Institución en el ejercicio de su labor supervisora de las Administraciones públicas, debemos destacar las siguientes resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la esperada respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas, a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz:

– Recordatorio relativo a la falta de resolución de expediente de responsabilidad patrimonial y dirigida al Ayuntamiento de Úbeda en el curso de la **queja 10/2798**.
– Resolución relativa al impago de encargo para la realización de grupo escultórico por parte del Ayuntamiento y dirigida al Ayuntamiento de Almensilla en el curso de la **queja 10/5234**.
– Recordatorio y Resolución relativos a la falta de respuesta a escrito de petición de la interesada y dirigida al Ayuntamiento de Espejo en el curso de la **queja 10/5818**.
– Recordatorio y Resolución relativos a la falta de respuesta y resolución en el expediente de responsabilidad patrimonial y dirigida al Ayuntamiento de Almensilla en el curso de la **queja 11/29**.

En otro orden de cosas, en este ejercicio se han incoado, respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguientes quejas de oficio:

a) Relativas a funciones, competencias y servicios de las Administraciones Locales:

– **Queja 11/2149** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla relativa al deficiente funcionamiento de los hornos crematorios en el cementerio municipal.
– **Queja 11/5306** dirigida a las ocho Diputaciones Provinciales de Andalucía relativa a la publicación electrónica de Ordenanzas y Reglamentos Generales Locales.
– **Queja 11/5556** dirigida a las ocho capitales de provincia de Andalucía y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias relativa la adaptación a la Directiva Europea de Servicios de las Ordenanzas de venta ambulante.

b) Quejas relativas a cuestiones de Política y Régimen Interior:

– **Queja 11/60** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla y a la Delegación del Gobierno en Andalucía relativa a

la existencia de diferencias y divergencias en relación con las actuaciones y servicios que prestan los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía Local y del Cuerpo Nacional de Policía.

– **Queja 11/1103** dirigida al Ayuntamiento de Algeciras y al Subdelegado del Gobierno en Cádiz relativa a los graves episodios y situaciones de emergencia y riesgo sufridas en el municipio de Algeciras, a causa de las fuertes lluvias caídas en la zona a finales del invierno de 2011.
– **Queja 11/1597** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla y a la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil de la Consejería de Gobernación y Justicia relativa al fallecimiento de un joven tras ser apuñalado al asistir a una concentración masiva y espontánea (al parecer) para celebrar la entrada de la primavera.
– **Queja 11/1648** dirigida al Ayuntamiento de Mairena del Alcor relativa a los graves incidentes producidos en la citada localidad, como consecuencia de la concentración de jóvenes para celebrar "*botellonas*", produciéndose agresiones tumultuarias que terminaron con un joven apuñalado.
– **Queja 11/1649** dirigida al Ayuntamiento de Morón de la Frontera relativa a los graves incidentes producidos en la citada localidad, en los que un joven fue apuñalado tras una reyerta entre dos grupos de jóvenes.
– **Queja 11/2318** dirigida a Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía relativa al naufragio producido en la madrugada del viernes 6 de mayo de 2011, de una patera con más de medio centenar de personas que pretendían alcanzar las costas españolas desde Marruecos.
– **Queja 11/2369**, dirigida a la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil de la Consejería de Gobernación y Justicia relativa a la situación vivida en algunos municipios de la provincia de Córdoba como consecuencia de la intensa tormenta que se registró el 18 de mayo de 2011.
– **Queja 11/2691** dirigida a la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil de la Consejería de Gobernación y Justicia para conocer la organización, dotación de medios humanos, materiales y presupuestarios, de los servicios operativos de la Comunidad Autónoma establecidos (Grupo de Emergencias de Andalucía) para atender las obligaciones que constitucional y estatutariamente corresponden a la Junta de Andalucía en materia de emergencias y catástrofes.
– **Queja 11/2854** dirigida a la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil de la Consejería de Gobernación y Justicia para tratar de conocer los detalles del Plan Romero 2011, para la celebración de la Romería del Rocío, activado por las Administraciones intervinientes y su coordinación; recursos humanos y materiales activados; si se están difundiendo información y publicidad de servicio público, etc.

En el pasado ejercicio los expedientes de queja a instancia de parte que en relación con las Administraciones locales recibimos, estuvieron referidos principalmente a las carencias y deficiencias en la prestación de los servicios públicos básicos que los Ayuntamientos deben prestar a los vecinos, por aplicación de lo establecido en los artículo 25 y siguientes de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, de 2 de abril y, respecto de los cuales ha de ejercer las competencias establecidas en la legislación básica estatal y en el artículo 8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Otro número significativo de quejas estuvo referido a las reclamaciones formuladas por los Concejales y Grupos Políticos Municipales, respecto de lo que consideraban incumplimientos de su Estatuto jurídico por parte de las Administraciones Locales concernidas y por ende, restricciones en el ejercicio de su derecho de representación político administrativa, ex artículo 23.2, de la Constitución.

Igualmente, han seguido siendo frecuentes las demandas de mayor participación ciudadana en los asuntos locales, conforme a las previsiones establecidas al respecto en el artículo 70 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, citada, y en la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía; derecho de participación en los asuntos públicos predicable con alcance general ex artículo 23.1 de la Constitución y establecido como un objetivo básico de la actuación y de las políticas de la Comunidad Autónoma en línea con lo establecido al respecto en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

En menor medida otros asuntos que planteados por los ciudadanos merecieron nuestra atención en materias vinculadas a la gestión de las Entidades Locales lo fueron expedientes de queja relativos a la secular falta de respuesta en los procedimientos administrativos y, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, incoados a instancia de parte.

Respecto de los asuntos afectantes a política y régimen interior de la Junta de Andalucía, en el año 2011, lo relativo a seguridad en lugares de pública concurrencia y a emergencias y Protección Civil centró nuestra atención mediante la iniciación de actuaciones de oficio que luego se expondrán; también en materia de Registro de Asociaciones y en lo concerniente a ejercicio de las competencias autonómicas en materia de espectáculos iniciamos actuaciones a instancia de parte.

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

2.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las quejas relativas a los derechos fundamentales de participación en los asuntos públicos y de ejercicio, conforme a los principios establecidos en el artículo 23 de la Constitución y en la normativa de desarrollo, de la representación política que ostentan Concejales y

Diputados Provinciales, constituye el objeto de bastantes de los expedientes de queja recibidos en la Institución respecto de cuestiones de ámbito local.

Así, por lo que se refiere a la participación ciudadana destacamos como más significativa la **queja 11/339**, en la que por el representante de una Asociación de Vecinos de Alhaurín de la Torre en Málaga, se nos exponía que habían solicitado en repetidas ocasiones la cesión de local municipal, sin que el Ayuntamiento accediere a ello; por cuanto según nos manifestaba en su informe, había cedido con antelación el local pretendido a otra Asociación. Como quiera que el asunto –según nos comunicaron los promoventes de la queja– estaba residenciado en los Juzgados y Tribunales competentes, por un problema de legitimidad en la representación de la Asociación, dimos por finalizada la tramitación de la queja en aplicación de lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.

Parecida situación se nos planteó en el expediente de **queja 11/451**, en el que representantes de Asociaciones Vecinales de la Ciudad de Córdoba nos exponían que no les había sido concedido por el Ayuntamiento el uso de local municipal –Centro Cívico– para reuniones y que sí en cambio se concedía a otras entidades asociativas.

Tras comprobar por los informes recibidos de la Administración Municipal que no se había producido discriminación o resolución injustificada en relación a la petición de uso alegada, sino que otras Asociaciones habían solicitado con antelación y se les había concedido el uso del Centro Cívico referido, existiendo pues incompatibilidad para lo pretendido por los promoventes de la queja, dimos por finalizadas las actuaciones.

En la **queja 11/2433**, las personas representantes de una Asociación de San Juan de Aznalfarache pretendían, junto con la inscripción en el Registro Municipal constituido a tal fin, la cesión de uso de un local cedido al Ayuntamiento, a cuyo fin habían solicitado diversa información y documentación, afirmando en su queja que el Ayuntamiento no les facilitaba la información indicada.

En la tramitación de las actuaciones, por las Autoridades locales tuvimos conocimiento del hecho que motivaba la falta de respuesta a aquella petición de información y documentación y por tanto de la concesión del uso del local. Este no era otro que la Asociación instante, no figuraba aún inscrita en el Registro Municipal correspondiente, pues tenía su documentación en trámite aún. El propio Ayuntamiento, una vez autorizó la inscripción registral, según nos informó, le facilitó respuesta a sus peticiones de acceso a información y documentación obrante en los registros y archivos municipales.

Razón en base a la que dimos por finalizadas las actuaciones al entender como aceptada la pretensión de las personas promoventes.

Idénticas denuncias a las anteriores, relativas a dificultades de acceso al uso de locales y de acceso a inscripción registral, se planteaban, respectivamente, en la **queja 11/2812** (promovida respecto del Ayuntamiento de Málaga) y **queja 11/4242**, (respecto del Ayuntamiento de Algeciras). Ambos expedientes tras su tramitación fueron archivados por no estar debidamente motivadas y fundamentadas las pretensiones de los interesados ante las respectivas Administraciones.

Respecto a las cuestiones que se nos plantean afectantes a participación ciudadana, procuramos que las actuaciones administrativas se adecuen a lo establecido en la normativa de Régimen Local de aplicación, principalmente representada por las previsiones establecidas al respecto en el art 70 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y en la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía.

Igualmente, tenemos por norte o guía en nuestros análisis, las Resoluciones que en diciembre de 2009 habíamos formulado en el Informe Especial presentado ante la Cámara, denominado "Normativa sobre Participación Ciudadana en las Diputaciones Provinciales y en los Grandes Municipios de Andalucía", pues entendemos que como criterios orientadores mantienen su utilidad. Siendo las mismas, sintetizadas en lo que resulta de aplicación a los expedientes de queja señalados anteriormente, las siguientes:

"– Actualización de la normativa local en materia de participación ciudadana.

Entendemos que –en los momentos actuales– y por diversas causas (impulso originado por la implantación de las nuevas tecnologías, falta de desarrollo de la normativa básica de régimen local y de normativa autonómica sobre participación ciudadana en el ámbito local) se hace necesaria una mayor adecuación de las reglamentaciones locales en la materia a los principios que dimanan del Ordenamiento Jurídico Internacional y del Derecho Comunitario.

Por ello, formulamos Recomendación a las Presidencias de las Diputaciones Provinciales y a las Alcaldías–Presidencia de los grandes Municipios a las que nos hemos dirigido, en el sentido de que, si no lo hubiesen iniciado ya o no contasen con Reglamento de Participación Ciudadana actualizado, promuevan la tramitación del mismo en sus respectivas Entidades Locales para revisión y actualización de los hasta ahora vigentes o, para su aprobación y promulgación ex novo.

– Organización complementaria de las Entidades Locales.

A los efectos de lograr un mayor y más adecuado ejercicio para la ciudadanía del derecho de participación en la gestión y toma de decisiones en los asuntos competencia de las Entidades Locales correspondientes y para tratar de acercar los centros de decisión y gestión a los ciudadanos, formulamos Recomendación a las Presidencias de las Diputaciones y a las Alcaldías, en el

sentido de que en los Reglamentos de Participación ciudadana, cuya actualización propugnamos, se incluyan, en forma acorde con la normativa estatal básica (Ley 57/2003, de 16 de diciembre) y con la autonómica en materia de régimen local que se pueda promulgar al respecto, la creación y establecimiento de órganos desconcentrados de gestión, conforme a divisiones territoriales que se puedan implantar (Distritos, en el caso de los Ayuntamientos; Zonas en el caso de las Diputaciones), en cuyo funcionamiento deberán articular la participación ciudadana, tratando de lograr la mayor proximidad a la población. Asimismo, se deberían incluir en tales Reglamentos y, así lo recomendamos, la creación, funcionamiento y régimen jurídico, de los Consejos Sectoriales que, además de otros ya establecidos, se consideren necesarios para articular la participación en los respectivos ámbitos locales, de los sectores de la ciudadanía que estén en situación de dificultad o desventaja para participar (personas con discapacidad, menores, tercera edad, mujeres, grupos necesitados de integración desempleados, drogodependientes, extranjeros, etc.).

– *Aplicación en materia de participación ciudadana de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.*

En el aspecto indicado, como contenido de nuestra Resolución, formulamos Sugerencia dirigida a las Presidencias de las Diputaciones y a las Alcaldías–Presidencia de los Ayuntamientos a los que nos hemos dirigido y les trasladamos las Conclusiones adoptadas por los Defensores del Pueblo en la XXIV Jornadas de Coordinación celebradas el 19, 20 y 21 de octubre de 2009, en Sevilla, para que tengan presentes en sus actuaciones en la materia aquellas conclusiones en el siguiente sentido:

"Es imprescindible que las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales impulsen y garanticen, a la mayor brevedad posible, el ejercicio por la ciudadanía de los derechos reconocidos en al Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia.

La Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales deben impulsar la colaboración técnica y económica con los Ayuntamientos para incorporarlos al modelo de e-administración donde pueden desempeñar, dada su singularidad, un papel protagonista por su directa relación con la ciudadanía."

– *Medidas de fomento y promoción; establecimiento de indicadores de participación en la elaboración de los presupuestos anuales.*

Formulamos Recomendación a los/las máximos/as representantes de las Entidades Locales a las que nos dirigimos, en el sentido de que se mantengan o incluyan en los Reglamentos de Participación Ciudadana actualizados, que propugnamos, medidas de apoyo y fomento a la participación ciudadana, como convocatorias anuales de subvenciones o ayudas específicas; cesiones de uso de locales e inmuebles municipales; ayudas para dotación de medios materiales; etc.

Igualmente, formulamos Sugerencia en el sentido de que se incluyan previsiones en los Reglamentos de Participación Ciudadana, respecto de instrumentos (porcentajes reservado a tal forma de gestión, información pública o audiencia a entidades, etc.) para garantizar que la elaboración y gestión o ejecución de los Presupuestos Generales se produce en forma participativa.

Todo ello con las debidas garantías de control y eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Y, al mismo tiempo, conforme a los principios o indicaciones convencionales del denominado "Llamamiento para la constitución de la Red estatal por los Presupuestos Participativos", formulado en Antequera en 2008 y, conforme a la Guía Metodológica adoptada en la 2.ª Asamblea de la Red estatal citada, celebrada en Sevilla el 30 de octubre de 2009".

Como quiera que básicamente, las actuaciones de las Administraciones Locales que en los expedientes citados anteriormente se ajustaban a los principios constitucionales y de legislación ordinaria establecidos respecto de la participación ciudadana, dimos por finalizadas las actuaciones respectivas comunicándolo a los interesados.

2.2 Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales

Los Ediles y los Grupos políticos en los que los mismos se integran formulan también con bastante frecuencia sus quejas por lo que consideran limitaciones o restricciones en el ejercicio de su derecho de representación político administrativa, a consecuencia de las directrices de las Autoridades y Gobiernos locales. Así se denunciaba en los expedientes de la **queja 11/62**, **queja 11/616**, **queja 11/1230** y **queja 11/4511**.

En todos ellos, las situaciones tratadas se resolvieron por las propias Autoridades municipales con arreglo al ordenamiento jurídico de aplicación en materia de Régimen Local y, más concretamente, conforme a las previsiones del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales. Así, se aceptaron las peticiones y pretensiones de acceso a la información y documentación que solicitaban los ediles, solo que modulando su entrega en función de las circunstancias de dificultades de acceso por el número de documentos pretendidos y por la carga de trabajo de los funcionarios y las dependencias municipales concernidas.

En cualquier caso, en nuestras Resoluciones al respecto interpretamos que, constituyendo la participación de los Concejales en los Plenos municipales una de las manifestaciones más importantes de la función y derechos representativos a que se refiere el

artículo 23 de la Constitución, se ha de garantizar su derecho a la información de los asuntos a tratar en las sesiones de la Corporación, "*a fin de asegurar la formación libre de la voluntad de un órgano colegiado, democrático y representativo*" (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1995). Por tanto, consideramos que se debería facilitar en la forma más amplia posible el ejercicio del derecho de acceso a la información y documentación municipal.

El hecho de que no sea puesta a disposición de los concejales diversa documentación que pueda ser sustancial o resultar de capital importancia para el desempeño de sus funciones representativas y de control de los órganos de gobierno municipales, en aplicación de lo establecido en el artículo 46.2 *e* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en nuestra opinión causa detrimento o lesión al derecho fundamental de participación en los asuntos públicos (artículo 23 1 y 2 de la Constitución) conforme a la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 220/1991.

Lo anterior, con independencia de que pudieran suponer lesión o detrimento de los principios de actuación administrativa, establecidos en el artículo 103 de la misma, al margen de infracción de la normativa sectorial de aplicación.

No obstante, entendemos que la obtención material de copia de todos y cada uno de los documentos que los Concejales soliciten sobre asuntos no incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados, constituye un derecho no tan absoluto.

Al respecto del alcance y contenido del derecho a obtener información y documentación por los miembros de las Corporaciones Locales en general y sobre asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte, cabe traer a colación la interpretación Sentencia doctrinal de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que entiende que «... el artículo 23 de la Constitución lo que garantiza e incorpora es el derecho de acceso directo, libre y sin traba de ningún género del Concejal a la información...» (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2000), pues «... el derecho a participar en asuntos públicos implica, con relación a los asuntos públicos municipales, que los concejales tengan acceso a la documentación y datos de que disponga la Corporación a la que pertenezcan...» (Sentencia de 19 de julio de 1989), ya que «... en relación al núcleo sustancial del derecho que corresponde a los concejales sobre el tema – se trataba del derecho a obtener fotocopias e informes de expedientes– se observa que el mismo supone una facultad de acceder a la documentación e información existente, de forma que su actividad en el Ayuntamiento pueda desarrollarse con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro aditamento que exceda del fin de estar plenamente informado de todo lo que conste en los diversos servicios municipales» (misma sentencia).

Viniendo a establecerse, en definitiva, en Jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Ss. de 19 de julio de 1989, 5 de mayo de 1995, 21 de abril de 1997 y 29 de abril de 1998) que «el derecho de información derivado del artículo 23 de la Constitución no incluye, como contenido propio, el derecho a la obtención de copias o fotocopias, y lo mismo ha de entenderse respecto a las certificaciones o copias legitimadas».

2.3 Servicios municipales

Es el apartado más numeroso en cuanto a quejas recibidas. Los ciudadanos y las plataformas o asociaciones participativas en que se integran nos señalan con frecuencia su malestar por lo que consideran prestaciones inadecuadas de los servicios municipales, principalmente de los servicios de prestación obligatoria establecidos en el artículo 25 y siguientes de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local y en el artículo 8 y siguientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Así, fueron diversas las actuaciones iniciadas a instancias de parte en relación con carencias y deficiencias de servicios y mantenimiento del ornato y limpieza pública en barriadas y espacios públicos de diversos municipios, así como sobre la falta de vigilancia o presencia policial en las mismas.

En relación a tales incidencias tramitamos la **queja 11/981**; **queja 11/2409**; **queja 11/4173** y **queja 11/4232**. Como quiera que en tales expedientes se hacia exposición de las carencias y deficiencias en servicios públicos básicos y de forma generalizada, tras recibir los correspondientes informes de los Ayuntamientos afectados, en los que se nos indicaba que los servicios técnicos respectivos tenían conocimiento de las deficiencias denunciadas y que estaban interviniendo y contaban con previsiones de actuación, adoptamos las decisiones de cerrar los expedientes como en vías de solución, pero dejando interesado de los propios vecinos denunciantes que si observaban retrasos o desatención en las tareas administrativas de mantenimiento y ejecución de los proyectos que nos lo hicieran saber.

Lo anterior ha sucedido en algún caso lo que ha motivado la reapertura de las actuaciones, que serán objeto de tratamiento nuevamente para tratar de lograr el compromiso efectivo de la restauración, adopción de medidas de mejora y mantenimiento de los servicios públicos demandados. Por lo que, en los momentos actuales estamos realizando un seguimiento de las actuaciones para comprobar en que situación se encuentra la problemática objeto de las reclamaciones ciudadanas.

En el expediente de la **queja 10/5234**, tuvimos ocasión de tratar un asunto relativo a ornato público

en una glorieta de un Ayuntamiento sevillano. Al respecto, el interesado nos denunciaba el impago del encargo para la realización de un grupo escultórico por parte del Ayuntamiento, pese a los escritos y comunicaciones que remitió y entregó al Sr. Alcalde-Presidente reclamando el pago del importe de ejecución del monumento citado.

Solicitado el informe municipal en el mismo, en síntesis, se nos contestaba reconociendo el encargo –al parecer en forma verbal y por un importe de 63.000 euros– y la fecha aproximada de cumplimentación del mismo (antes de junio de 2007). También añadía la respuesta municipal, que unos meses antes de junio de 2007 se le había indicado al interesado que ya no interesaba la ejecución del grupo escultórico; habiendo respondido el mismo que lo terminaría y lo instalaría en su ubicación y que después el Ayuntamiento ya le pagaría.

Dado que el Ayuntamiento no había reaccionado en sentido contrario y había consentido la instalación del grupo escultórico, creímos conveniente formular la siguiente Resolución, en base a las competencias que en materia de ornato público, corresponden a los Ayuntamientos en el ejercicio por una Administración Local de competencias de las señaladas en el artículo 25, en relación con el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Además, fundamentábamos nuestra aludida Resolución en la necesidad de que el Ayuntamiento procediera al cumplimiento de las obligaciones contraídas obligaciones, y que estaba incumpliendo de facto; cumplimiento preceptivo a tenor de lo establecido en el artículo 1089 del Código Civil: «Las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasicontratos, y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia».

Así mismo y conforme a lo establecido en artículo 1090 del citado Cuerpo Legal: «Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos».

En consecuencia, formulamos **Recomendación** en el siguiente sentido:

"Tenga por efectuada la reclamación de cantidad que se indica y, estimando la misma, dicte lo oportuno en relación al reconocimiento de la deuda y a la orden de pago, por la realización y puesta a disposición del Ayuntamiento que preside de aquel monumento.

Igualmente y subsidiariamente, se adopte medida de previsión económico financiera en el presupuesto municipal, si el mismo se estuviere tramitando, o se lleve a cabo la modificación pertinente, en tanto en cuanto en él no se prevea y contenga dotación presupuestaria para hacer efectivo el pago de la cantidad que se le adeude al interesado. Solicitándole, en su caso, aporte la documentación pertinente y necesaria a fin de acreditar los compromisos adquiridos por el Ayuntamiento con él, en forma verbal o escrita".

Al no recibirse respuesta, se resolvió la inclusión de la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

2.4 SILENCIO ADMINISTRATIVO Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

En el funcionamiento de las Administraciones locales de Andalucía continua siendo una práctica más frecuente de lo que resultaría deseable la falta de respuesta a los escritos de petición y solicitudes de los interesados, generando situaciones de desatención de las mismas incardinables bajo la denominación de silencio administrativo y que además, en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial es la práctica más frecuente. Sobre el asunto epigrafiado se ha tramitado los expedientes de la **queja 10/0907**; **queja 10/2798**; **queja10/5115**; **queja 10/5525**; **queja 10/5818**; **queja 11/29**; **queja 11/1639** y, **queja 11/3323**.

Básicamente en todos efectuábamos las mismas consideraciones sobre el régimen jurídico de aplicación y Resoluciones sobre la necesidad de resolver los procedimientos administrativos, que principalmente lo fueron en los siguientes términos:

"Consideración Única. De la obligación de resolver a cargo de la Administración Pública.

El artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) establece la obligación genérica para la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

Tal obligación resulta excepcionada, solo y exclusivamente, en los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

Debe añadirse que el apartado 7 del mencionado artículo 42 establece que «El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo», pudiendo dar lugar su incumplimiento a la exigencia de responsabilidad disciplinaria.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, se formula la siguiente:

RECORDATORIO de los deberes legales contenidos en el mencionado artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

RECOMENDACIÓN, concretada en la necesidad de dar respuesta, a la mayor brevedad posible, al escrito presentado por la parte interesada en fecha 2 de febrero de 2010, a través del cual solicitaba la tramitación de procedimiento por responsabilidad patrimonial.

Consideramos que actuando en la forma que propugnamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficacia y de sometimiento pleno a la ley y al Derecho, previstos en el artículo 103 de la Constitución".

Las Resoluciones formuladas por esta Oficina, con las especificidades propias de cada expediente en concreto, no fueron atendida por los Ayuntamientos de Úbeda (**queja 10/2798**, en este caso por cuanto el mismo no respondía a nuestras peticiones de informe); Espejo (**queja 10/5818**) y de Almensilla (**queja 11/29**), que no contestó a las Resoluciones formuladas).

Sí respondieron aceptando nuestros pronunciamientos, los Ayuntamientos de Jaén (**queja 11/3323**); Castilleja de la Cuesta (**queja 10/5525**) y Santaella (**queja 10/5115***).*

2.5 ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, ACTIVIDADES RECREATIVAS Y JUEGO

Al respecto nos vimos obligados a tratar nuevamente aspectos vinculados con los espectáculos taurinos y el acceso de reporteros gráficos a los cosos, toda vez que por los representantes de un Portal Taurino se nos exponía que por la Administración autonómica competente en la materia se habría dictado una Instrucción (1/2011, de 11 de marzo) respecto del acceso de reporteros gráficos al callejón de los cosos taurinos de nuestra Comunidad Autónoma que, en su opinión, contravenía la Resolución formulada por el Defensor del Pueblo Andaluz con fecha 10 de agosto de 2010, en el expediente de **queja 10/1624** y que fue aceptada por la Administración.

A este respecto, el interesado denunciaba que como consecuencia de lo dispuesto en la Instrucción, por parte de la empresa titular del coso taurino de La Maestranza y como consecuencia de las desavenencias existentes con la misma, se le habría impedido al reportero gráfico comisionado por el Portal el acceso al callejón de dicha Plaza de toros, habiéndole sido retirada la credencial pertinente, impidiéndole de esta forma realizar adecuadamente su labor informativa.

Según comunicaba, la representación del referido Portal Taurino, con fecha 10 de agosto de 2011, había formulado petición solicitando la revocación de la Instrucción referida, sin que su requerimiento hubiere sido atendido.

Una vez estudiado el escrito recibido y puesto el mismo en relación con la documentación obrante en esta institución como consecuencia de la tramitación del expediente de **queja 10/1624**, entendimos que podríamos encontrarnos ante una vulneración del derecho a la libertad de información consagrado en el artículo 20 de la Constitución. Asimismo, consideramos que podría haberse producido un incumplimiento del deber de tutela que en relación al derecho a una información independiente, veraz y plural le encomienda a los poderes públicos de Andalucía el artículo 207 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Admitida a trámite y recibida la información pertinente de la Consejería de Gobernación y Justicia, formulábamos Resolución que extractada en lo de interés presentaba el siguiente contenido:

"....Tercero. A la vista del informe recibido esta Institución consideró que el ordenamiento jurídico administrativo de aplicación a la materia de espectáculos taurinos adolecía de una posible laguna o falta de reglamentación, al dejar la Administración en manos de la entidad organizadora de un festejo taurino, las acreditaciones a los medios gráficos y el acto concesional del pase de callejón, sin especificar los requisitos para su concesión, de tal forma que tal decisión quedaba al libre e irrestricto arbitrio de tal entidad.

Por ello, y en ejercicio de las competencias que a la Institución le corresponden por aplicación de lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se procedió a formular a ese organismo la siguiente ***Resolución****:*

"Recomendación en orden a que por la Consejería de Gobernación y Justicia –en ejercicio de la potestad reglamentaria que le corresponde– se regule para toda la Comunidad Autónoma la ordenación y permanencia de personas vinculadas al desarrollo y realización de los espectáculos taurinos (lidiadores y subalternos, médicos, seguridad, veterinarios, ganaderos, mozos, alguacilillos, medios de comunicación acreditados, etc.) en los callejones de las plazas de toros."

Cuarto. Recibida la respuesta de la Administración gubernativa a nuestra Recomendación en la misma se nos indicaba lo siguiente:

"....esta Consejería en el ejercicio de sus funciones de fomento y defensa de la tauromaquia se encuentra actualmente inmersa en un proceso de estudio y análisis de todos los aspectos de la fiesta que permitan orientar y promover mejoras tanto en el propio desarrollo del espectáculo como a efecto de garantizar su vigencia y mantenimiento en un futuro. Para ello, la Consejería de Gobernación y Justicia viene promoviendo reuniones con los sectores implicados en el mundo del toro para que participen y muestren su parecer en este proceso de estudio y reflexión. Como es natural incluiremos en este proceso las propuestas formuladas por esa Alta Institución".

A la vista de la respuesta recibida y, como de la misma parecía desprenderse una voluntad de la Administración competente de dar cumplimiento a la Resolución dictada, consideramos oportuno dar por finalizadas las actuaciones al respecto, considerando el asunto como en vías de solución.

Quinto. Con fecha 11 de marzo de 2011, se publica por la Consejería de Gobernación y Justicia la instrucción 1/2011, sobre determinados aspectos de la ordenación y control administrativos de la celebración de los espectáculos taurinos en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el apartado 6 de dicha Instrucción se establece textualmente lo siguiente:

«Las autorizaciones o permisos destinados al acceso de reporteros gráficos al burladero del callejón de la plaza destinado a tales funciones, serán distribuidos por la empresa organizadora del espectáculo respecto de aquellos medios informativos que esta considere oportuno acreditar. En ningún caso las acreditaciones expedidas podrán superar la capacidad establecida para dicho burladero por la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia»

Sexto. Del escrito de queja recibido con fecha 10 de agosto de 2011 se deduce que la entidad titular del coso de la Maestranza de Sevilla está impidiendo el acceso al burladero del callejón de la plaza a un reportero gráfico acreditado por un medio de información, sin que dicha restricción parezca venir justificada por haberse superado la capacidad establecida para dicho burladero por la autoridad gubernativa.

CONSIDERACIONES:

Primera. Competencia sustantiva.

Conforme a lo establecido en el artículo 72.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se aprobó la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, «corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos».

Entre los citados espectáculos se incluyen los espectáculos taurinos, existiendo la correspondiente regulación de estos tanto a nivel estatal, (Ley 10/1991, de 4 de abril); como autonómico (Decreto 68/2006, de 21 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento taurino de Andalucía).

Segunda. Régimen jurídico aplicable a los hechos denunciados en la queja.

El artículo 23.1, b), del Decreto 68/2006, de 21 de marzo por el que se aprobó el Reglamento taurino atribuye como máxima autoridad al Delegado Gubernativo, entre otras, las funciones relativas al control del acceso al callejón de la plaza de toros, la ocupación de los burladeros previa expedición de los pases de acceso al callejón y el ejercicio de la actividad de policía o cuidado en cuanto a la estancia y ubicación en los correspondientes lugares habilitados en el mismo.

Tercera. De la obligación de tutela en relación al derecho a la información.

El artículo 207 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece lo siguiente:

«Los poderes públicos de Andalucía velarán, mediante lo dispuesto en el presente Título, por el respeto a las libertades y derechos reconocidos en el artículo 20 de la Constitución, especialmente los referidos a la libertad de expresión y al derecho a una información independiente, veraz y plural.»

Cuarta. De las consecuencia derivadas del contenido de la Instrucción 1/2011 en orden al deber establecido en el artículo 207 del Estatuto de Autonomía.

El contenido de la disposición sexta de la Instrucción de 11 de marzo de 2011, sobre determinados aspectos de la ordenación y control administrativos de la celebración de los espectáculos taurinos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, trae como consecuencia que queden en manos de las entidades organizadoras de los espectáculos taurinos la decisión acerca de qué reporteros gráficos podrán acceder al burladero del callejón de la plaza y cuales tendrán vetado dicho acceso.

Si tomamos en consideración el hecho comúnmente aceptado de que dicho callejón es el lugar idóneo para que dicho reporteros puedan realizar adecuadamente su labor gráfica durante el espectáculo y tenemos en cuenta que los documentos gráficos así obtenidos suelen ser parte muy relevante de la calidad de la información ofrecida por los medios en relación a los espectáculos desarrollados, habremos de concluir resaltando la trascendencia que para el correcto ejercicio del derecho a la información en este ámbito comporta que el acceso a dicho callejón no se vea limitado de forma injustificada.

La Instrucción de 11 de marzo de 2011 no incluye ninguna justificación para explicar porqué razón se excluye precisamente a las autorizaciones para reporteros gráficos del régimen general de autorizaciones que se establece en el apartado 1 de dicha norma y que atribuye a las Delegaciones del Gobierno las competencias para expedir autorizaciones y permisos de acceso al callejón de las plazas de toros.

Asimismo, la Instrucción de 11 de marzo de 2011 no incluye en su apartado 6 ninguna indicación sobre cuales deben ser los criterios en virtud de los cuales deberán otorgarse las autorizaciones a los reporteros gráficos cuando el número de solicitudes supere la capacidad establecida para dicho burladero por la Delegación del Gobierno.

De igual modo, no cabe colegir del tenor de lo dispuesto en el apartado 6 de la Instrucción de 11 de marzo de 2011 que las autorizaciones a los reporteros gráficos deban concederse de forma irrestricta hasta tanto no se complete la capacidad máxima establecida para dicho burladero.

Antes al contrario, de la dicción literal del apartado 6 de la Instrucción se deduce que la empresa organizadora goza de total discrecionalidad a la hora de decidir qué reporteros gráficos podrán acceder al callejón y cuales tendrán vetado dicho acceso. Decisión que, además, no vienen obligadas a motivar o justificar.

Como consecuencia de lo anterior y según se desprende del tenor de la queja recibida, la Consejería de Gobernación y Justicia al dictar esta Instrucción no ha dado fiel cumplimiento al mandato estatutario contenido en el artículo 207 en relación a la tutela del derecho a una información independiente, veraz y plural.

Por todo lo anterior y de conformidad a la posibilidad contemplada en el artículo 29 de la Ley Reguladora de esta Institución me permito trasladarle la siguiente:

RESOLUCIÓN

Sugerencia 1. Que se modifique la Instrucción 1/2011, sobre determinados aspectos de la ordenación y control administrativos de la celebración de los espectáculos taurinos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de residenciar en la Delegación del Gobierno la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones y permisos destinados al acceso de reporteros gráficos al burladero del callejón de la plaza destinado a tales funciones.

Sugerencia 2. Que se incluya en la Instrucción 1/2011 una regulación acerca del procedimiento a seguir para el otorgamiento de dichas autorizaciones cuando el número de solicitudes supere la capacidad establecida para dicho burladero por la Delegación del Gobierno, que garantice la igualdad de oportunidades de todos los solicitantes."

Al momento de cierre del presente Informe, no hemos recibido respuesta de la Consejería indicada, por lo que se ha vuelto a insistir en la necesidad de responder a nuestras Resoluciones.

XII. ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS

1. INTRODUCCIÓN

Bajo el epígrafe de Administraciones Económicas tienen cabida en el presente Informe un conjunto variado de quejas tramitadas por la Institución, ya sea por existir una cierta dificultad para incluirlas dentro de otros Capítulos temáticos por la diversidad de materias a las que afectan o por la posibilidad de reconducir las mismas al conjunto de actividades que integrarían, en una acepción amplia, la actividad económica de las Administraciones Públicas.

Concretamente, las materias que se engloban bajo el título de Administraciones Económicas son las siguientes: Energía, que incluye energía eléctrica, gas, energías renovables y otras; Industria, Comercio y Turismo; Fomento (subvenciones y otras medidas de fomento); Ordenación económica, que se refiere a entidades financieras y aseguradoras y otras cuestiones relacionadas con el orden económico; Expropiación Forzosa; Bienes; Contratos y Responsabilidad de las Administraciones Públicas.

Los derechos fundamentales afectos por las materias señaladas, y a cuya supervisión tiende la actividad de esta Institución, son muchos y diversos, aunque se ven particularmente concernidos los incluidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución Española y los derivados de las obligaciones que el artículo 103 de la Carta Magna atribuye a las Administraciones Públicas en su actuar.

Asimismo, es importante reseñar la relevancia que adquieren en las materias objeto de análisis los derechos recogidos en el Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y particularmente los derivados de los principios rectores de las políticas públicas estatuidos en el Capítulo III de dicho Título. Entre ellos, podemos destacar por su especial relación con la materia que nos ocupa, los de prestación de unos servicios públicos de calidad; fomento de la investigación y la innovación; fomento de los sectores turístico y agroalimentario, como elementos económicos estratégicos de Andalucía; consumo responsable, solidario, sostenible y de calidad; impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética.

Las Administraciones supervisadas en las quejas tramitadas son muy diversas, aunque adquieren especial relevancia las Entidades Locales de Andalucía y, dentro de la Administración Autonómica, la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, incluyendo sus organismos adscritos Agencia Andaluza de la Energía y Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), por sus competencias en materia de industria, energía e impulso del desarrollo económico, la Consejería de Salud, por sus competencias en materia de consumo y la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes, por lo que atañe al comercio y al ámbito turístico.

Por otro lado, debemos destacar las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas, a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz:

– Resolución relativa a las molestias derivadas de la ubicación de un centro de transformación eléctrica en las proximidades de la vivienda de la persona promotora de la queja y dirigida a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia en el curso de la **queja 09/4457**.
– Recordatorio y Resoluciones relativas al impago del Ayuntamiento ante los trabajos realizados por empresa contratada para ejecución de varias obras en el municipio y dirigida al Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado en el curso de la **queja 07/5214**.
– Resolución relativa al impago del Ayuntamiento ante los trabajos realizados por empresa para ejecución de varias obras en el municipio y dirigida al Ayuntamiento de La Línea de la Concepción en el curso de la **queja 09/742**.
– Recordatorio y Resolución relativa a la obligación de dar respuesta a las peticiones de pago formuladas por la empresa contratada para el suministro

de mástiles y banderas para una fundación municipal y dirigida al Ayuntamiento de Algeciras en el curso de la **queja 10/3421**.

De especial relevancia es la falta de colaboración mostrada con esta Institución por el Ayuntamiento de Purullena en relación a la **queja 09/4453**, que nos ha obligado a declarar la actitud entorpecedora de dicho organismo al no remitir el mismo informe alguno pese a haberle reiterada nuestra petición de información en numerosas ocasiones. La queja hacía referencia a los problemas de salubridad en una casa cueva de la localidad.

Por último, indicar que en este ejercicio se han incoado respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguientes quejas de oficio:

– **Queja 11/3378** dirigida a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia relativa al abuso de la posición dominante por parte de ENDESA en relación al cobro de acometidas eléctricas.
– **Queja 11/5003** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla relativa a la situación precaria en el mercado de El Arenal de Sevilla.
– **Queja 11/6040** dirigida al Ayuntamiento de Castellar de la Frontera relativa al Conflicto entre Administraciones relativo a finca "Los pozos de Majarambú".

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

2.1 ENERGÍA

2.1.1 ENERGÍA ELÉCTRICA

El contenido de las quejas recibidas es muy variado y abarca la práctica totalidad del ciclo eléctrico. La mayoría se refieren a aspectos de la distribución y comercialización, aunque predominan las denuncias relacionadas con el suministro eléctrico domiciliario, ya sea por deficiencias o interrupciones en el suministro, daños derivados de dichas deficiencias (subidas de tensión, cortes), por considerar excesivas o injustificadas las facturas emitidas por las compañías suministradoras o ante el procedimiento seguido para el corte del suministro.

En estos casos nuestra intervención con la empresa distribuidora o comercializadora resulta limitada en virtud de las competencias supervisoras que nos corresponden. No obstante, atendiendo a la posición de desventaja de las personas usuarias, continuamos con nuestra labor mediadora ante la compañía eléctrica trasladándoles las denuncias recibidas e interesando su especial atención y resolución, debiendo destacar la actitud colaboradora mostrada por la Mercantil Endesa en relación con los asuntos que le han sido derivados desde esta Institución.

Hemos de incidir en que, en algunos de estos casos, las personas afectadas se habían dirigido previamente a los organismos competentes en materia de industria y denunciaban la falta de actuación diligente por su parte en la defensa de sus derechos. Podemos citar la **queja 09/4564**, la **queja 09/5279**, la **queja 10/3476**, la **queja 10/4040**, la **queja 10/5007**, la **queja 10/6369**, la **queja 10/6390**, la **queja 11/84**, la **queja 11/668**, la **queja 11/2987**, la **queja 11/4499**, la **queja 11/5066** y la **queja 11/5586**.

Al respecto se viene detectando un reiterado retraso en la tramitación de expedientes de reclamación contra las compañías eléctricas por parte de algunas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia. En ocasiones, las quejas se referían a que, habiéndose dictado resolución por los citados organismos favorable a la pretensión deducida por las personas usuarias, la compañía eléctrica no daba cumplimiento a la misma y la Administración no adoptaba las medidas necesarias para compelerle a tal actuación.

En estas ocasiones nuestra actuación se dirige a instar de las Administraciones implicadas la debida respuesta a las reclamaciones formuladas y requerir información respecto de las circunstancias que motivan el retraso en la tramitación de los expedientes, así como de las medidas que pudieran adoptarse para dar una solución al problema planteado. En alguna circunstancia ha dado lugar a formular **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** con objeto de que se resuelva la reclamación sin más dilaciones.

A continuación, nos parece oportuno destacar en epígrafe aparte un par de cuestiones relacionadas con la energía eléctrica que nos han ocupado durante el pasado ejercicio.

2.1.1.1 Del pago de derechos que corresponden a la ejecución de instalaciones de nueva extensión de red

A través de diversos escritos de queja recibidos en esta Institución, pudimos conocer la existencia de lo que podrían considerarse como prácticas abusivas de la Compañía Endesa en relación con los cobros realizados a particulares por las acometidas a redes eléctricas que precisan de una extensión de dicha red.

Como es conocido, Endesa SA por medio de su filial Endesa Distribución Eléctrica, SLU, realiza la actividad regulada de gestión de la red de distribución eléctrica en el ámbito de las ocho provincias andaluzas.

Según parecía deducirse de las quejas recibidas, sistemáticamente, Endesa Distribución Eléctrica SLU, ante peticiones de nuevo suministro, o ampliación del existente, obliga al solicitante a pagar la instalación de extensión y no los “derechos de extensión” previstos en la normativa reglamentaria.

Se nos puso de manifiesto la situación de inferioridad de quienes eran objeto de estas prácticas ya que, de querer contar con acometida eléctrica, no les

quedaba otra opción que acatar las exigencias de Endesa y posteriormente iniciar un proceso de reclamación ante la Empresa y posteriormente ante los organismos con competencia en materia de industria. Aunque finalmente el proceso pudiera concluir con la estimación de su reclamación, en ningún caso se les resarcía de los perjuicios y costes sufridos, sin que por otro lado dicha reclamación ocasionase el menor perjuicio a la Compañía Endesa, porque aun debiendo devolver los importes reclamados, se habría financiado gratuitamente con dinero de particulares, durante todo el tiempo que dura la reclamación.

Atendiendo estas denuncias, en julio de 2011 se acordó iniciar investigación de oficio ante la Dirección General de Industria, Energía y Minas (Consejería de Economía, Innovación y Ciencia), tramitándose la **queja 11/3378**. En la petición de información cursada al citado organismo se requirieron, en particular, los datos relativos al número de reclamaciones recibidas contra la Compañía Endesa por inaplicación de lo dispuesto en relación con las acometidas eléctricas en el artículo 9.3 del Real Decreto 222/2008, y el resultado de la tramitación de las mismas. Asimismo le requeríamos copia de las actuaciones realizadas por la Dirección General ante la Compañía Endesa sobre el asunto en cuestión y si se había recibido alguna comunicación o instrucción del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio al respecto.

Con fecha 25 de octubre de 2011 se recibió el informe de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, con el siguiente contenido:

– El número total de reclamaciones interpuestas por personas usuarias es de 157 en toda Andalucía, habiéndose resuelto de forma estimatoria 86, desestimatoria 16 y encontrándose aún en trámite 53.
– Como consecuencia de las resoluciones dictadas se han presentado 45 recursos de alzada por parte de la Compañía Endesa habiéndose dictado resolución desestimatoria en 32 casos, parcialmente estimatoria en 7, resultando inadmitidos 4 recursos y estando otros 2 aun en tramitación.
– No se ha recibido instrucción alguna del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio sobre esta cuestión.

Asimismo, se adjuntaba el informe evacuado por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía N.º 313/2010-F, titulado*: "Sobre la determinación del sujeto que deberá realizar el pago de los derechos de acometida al ejecutar las instalaciones de nueva extensión de red necesarias para atender nuevos suministros"*.

Dicho informe se centra fundamentalmente en dilucidar las posibles dudas interpretativas derivadas de la diferente regulación contenida en el artículo 9 del Real Decreto 222/2008 de 15 de febrero, por el que se establece el régimen retributivo de la actividad de distribución de energía eléctrica, respecto de lo dispuesto en el artículo 45 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

Las dudas se originaban en relación con las características urbanísticas que debe reunir el suelo sobre el que se asiente la nueva extensión para que el coste de la instalación sea asumido por la empresa distribuidora.

No obstante, dichas dudas quedarían claramente solventadas en el Informe del Gabinete Jurídico y en las comunicaciones de la Comisión Nacional de la Energía a las que aquél se remite (informes de 10 de febrero de 2011 y de 4 de diciembre de 2008).

A la vista de la información facilitada por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, estimamos oportuno trasladarle una serie de consideraciones que concluían con la formulación de Resolución.

Un dato que nos parecía interesante destacar era que, como vienen acreditando las organizaciones de defensa de los derechos de consumidores y usuarios, las reclamaciones contra las decisiones de las compañías suministradoras representan un porcentaje muy limitado de personas usuarias, ya sea por desconocimiento de sus derechos o de la forma de ejercitarlos o por simple desconfianza en el sistema de reclamaciones.

De otro lado, el elevado porcentaje de reclamaciones estimadas por la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia parecía indicar que las razones argüidas por la Compañía distribuidora para justificar su actuación adolecen de una manifiesta falta de respaldo jurídico.

Igualmente reveladores nos parecían los datos relativos al número de recursos de alzada interpuestos por la compañía suministradora y el número de dichos recursos que habrían sido desestimados, entendiendo que ponían de manifiesto una actitud reticente de la compañía suministradora a acatar los pronunciamientos de esa Administración y una voluntad de la misma de agotar las vías de reclamación.

Tomando en consideración todo lo anterior, llegábamos a la conclusión de que es muy probable la existencia de un número muy elevado de personas que se habrían visto obligadas a pagar elevadas cuantías para sufragar el coste derivado de la extensión del suministro eléctrico, pese a darse las circunstancias que con arreglo al Real Decreto 222/2008 justificarían que únicamente les correspondiese abonar los "derechos de extensión" determinados en dicha norma.

De este conjunto de personas, únicamente un reducido porcentaje estarían haciendo uso de su derecho a presentar la oportuna reclamación ante los organismos administrativos correspondientes. Aún así, estarían viéndose obligadas a satisfacer las cantidades irregularmente exigidas por la compañía suministradora al resultar dicho pago condición inexcusable para que pueda llevarse a cabo la acometi-

da. Cantidades, cuya devolución no pueden exigir, junto con los intereses devengados, hasta la finalización del proceso litigioso y acudiendo para ello a un nuevo proceso de reclamación ante la compañía suministradora.

De los datos expuestos apreciábamos que existiría una voluntad de la compañía distribuidora de no acatar las disposiciones contenidas en el Real Decreto 222/2008 que se estaría traduciendo en un claro perjuicio para quienes solicitaban una extensión del suministro eléctrico.

En consecuencia, estimábamos oportuno formular a la Dirección General de Industria, Energía y Minas las siguientes Resoluciones:

*"**Sugerencia**. Que por esa Consejería se elaboren unas instrucciones por las que clarifiquen las cuestiones controvertidas en relación a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 222/2008 y se determinen claramente las obligaciones que deben asumir los usuarios y la compañía distribuidora.*

***Recomendación**. Que se lleve a cabo una actuación inspectora por parte de esa Dirección General en orden a comprobar si por parte de la compañía distribuidora se está aplicando correctamente en Andalucía la normativa vigente en relación a las solicitudes de extensión de instalaciones eléctricas en suelo urbano consolidado.*

***Recomendación**. Que en caso de comprobarse la existencia de supuestos de aplicación indebida de dicha normativa por parte de la compañía distribuidora se exija de oficio a la misma la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, junto con los intereses correspondientes."*

Dada la cercanía de la fecha de cierre del presente Informe Anual con la remisión de la Resolución a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, aún no hemos podido obtener su debida respuesta.

2.1.1.2 De los centros de transformación eléctrica

En nuestro Informe Anual correspondiente al ejercicio 2010 ya hacíamos una mención detallada a las actuaciones de oficio desarrolladas por esta Institución con relación a los transformadores eléctricos con motivo de la eliminación del trámite de audiencia en el procedimiento de autorización, en orden a su debida inspección así como en relación con las radiaciones electromagnéticas derivadas de dichas instalaciones.

Las quejas por molestias derivadas de los centros de transformación, disconformidad con su ubicación o preocupación por la exposición a campos electromagnéticos siguen reiterándose en importante número. Nuestra actuación consiste en reclamar de los organismos competentes en materia de industria la acreditación de que reúnen las debidas autorizaciones para su funcionamiento, así como el cumplimiento de los requisitos técnicos y de seguridad.

Nos parece interesante destacar en el presente Informe las actuaciones desarrolladas en la **queja 11/3912**, cuya admisión a trámite supuso directamente el dictado de Resolución frente al Consejero de Economía, Innovación y Ciencia.

La queja traía su causa de otra anterior (**queja 09/4457**) en la que se denunciaron las posibles irregularidades cometidas por la ubicación de un centro de transformación eléctrica (CTAT) en las proximidades de la vivienda de la persona promotora de queja sita en la localidad sevillana de Alcalá de Guadaíra.

Las mencionadas irregularidades se concretaban en diversos incumplimientos de los requisitos procedimentales y materiales estipulados en la normativa reguladora para este tipo de instalaciones eléctricas.

En el curso de la tramitación del dicho expediente de queja, por esta Institución se dictó, con fecha 6 de mayo de 2010, Resolución formulando a la Delegación Provincial en Sevilla de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia hasta cuatro **Recomendaciones**, una de ellas relativa a la obligación de dar respuesta a las reclamaciones presentadas por la promotora de queja y, las otras, con el siguiente objeto:

– Que se iniciara procedimiento para la revisión de oficio de la resolución de la Delegación Provincial de autorización administrativa y aprobación de proyecto de ejecución referido a la instalación eléctrica denunciada, por considerar que la misma incurría en nulidad de pleno derecho se conformidad a lo estipulado en el artículo 62.1 *e)* de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
– Que se efectuase una completa y exhaustiva visita de inspección al CTAT denunciado, a fin de verificar todas y cada una de las denuncias recibidas y comprobar su adecuación y la del local en que se ubica a las prescripciones técnicas de la empresa distribuidora de energía eléctrica y demás normativa que le resulte de aplicación.
– Que en caso de detectarse como consecuencia de dicha visita de inspección incumplimientos de las normas vigentes en relación a las prescripciones técnicas relativas a las instalaciones eléctricas, se procediese de inmediato a la adopción de cuantas medidas fueran necesarias para la adecuación a la legalidad de dicha instalación y, caso de que ello no fuera técnicamente posible, para la clausura y remoción de la misma.

El citado expediente de queja hubo de archivarse, con fecha 13 de mayo de 2011, ante la falta de respuesta de la Consejería a la Resolución que le fuera trasladada, tras haberse desestimado las propuestas de esta Institución por la Delegación Provincial, de lo que hemos dado cuenta en la introducción de este Capítulo.

Posteriormente, recibíamos un escrito de la misma persona promotora de la **queja 09/4457** en el que nos

comunicaba que, pese a la ausencia de respuesta por parte de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia a la Resolución de esta Institución, lo cierto es que se había atendido el contenido de la misma en lo relativo a la realización de una visita de inspección al CTAT denunciado. Como prueba de ello nos aportaba copia de un escrito recibido de la Delegación Provincial en Sevilla de dicha Consejería, con fecha 27 de abril de 2011, por el que se le trasladaba el informe elaborado por un organismo acreditado tras la "*inspección exhaustiva*" realizada al CTAT.

A la vista de la nueva documentación aportada por la promotora de queja, se decidió tramitar la **queja 11/3912** poniendo de manifiesto ante la Consejería nuestra discrepancia con las conclusiones a las que llegaba la Delegación Provincial en el escrito remitido a la interesada junto con el informe de inspección.

Dichas conclusiones se concretaban en lo siguiente: "*...no ha detectado condiciones de incumplimientos que puedan afectar a la seguridad de las personas y las cosas en el entorno del centro de transformación...*" y en cuanto a los reglamentos y normativas de aplicación "*...no se observan incumplimientos, ni se observa nada que pueda afectar a las personas ajenas a la instalación, ni en el presente, ni en un previsible futuro.*"

En cuanto a los aspectos procedimentales, no podíamos compartir con el organismo que realizó la inspección que se hubiera *"completado el expediente de manera satisfactoria siguiendo todos los pasos para su autorización, aprobación y puesta en servicio, conforme con la legislación vigente"*. Aparte de considerar que dicha valoración no correspondería hacerla a un organismo de control autorizado, debíamos recordar que el procedimiento seguido en el expediente de autorización del CTAT por parte de la Delegación Provincial de Sevilla adolecía de importantes defectos. En concreto, el trámite de información pública no se habría cumplido adecuadamente, ya que en el extracto publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia* no constaba la ubicación del CTAT. Considerábamos, por tanto, que el procedimiento carecía de un trámite esencial que viciaba de nulidad la resolución autorizatoria posteriormente recaída y obligaba a la retroacción del procedimiento al momento procesal en que se cometió la infracción.

Por lo que hace a los aspectos técnicos del informe evacuado por el organismo de control, poníamos de manifiesto la discrepancia entre las conclusiones relativas a la no existencia de incumplimientos de la normativa de aplicación a este tipo de instalaciones y los propios datos recogidos en el propio informe. Así, según hace contar el organismo que realiza la inspección, las puertas de acceso al CTAT no se abaten totalmente sobre la fachada y no se cumplen los requisitos exigidos para las dimensiones interiores.

Dicho organismo consideraba que tales deficiencias podían suplirse por el cumplimiento de otras condiciones técnicas y de seguridad, pero desde esta Institución se defendió que la debida observancia de las Normas Particulares y Condiciones Técnicas y de Seguridad de la empresa distribuidora de energía eléctrica, una vez aprobadas por la Administración competente en materia de industria, no admitía excepción alguna.

Teniendo en cuanta las consideraciones expuestas, dirigimos al Consejero de Economía, Innovación y Ciencia las siguientes Recomendaciones:

*"**Recomendación 1**. Que se inicie procedimiento para la revisión de oficio de la resolución de la Delegación Provincial en Sevilla de esa Consejería de 13 de agosto de 2007 de autorización administrativa y aprobación de proyecto de ejecución referido a la instalación eléctrica promovida por la empresa "A" S.L. y referenciado como expediente xx, por incurrir la misma en nulidad de pleno derecho se conformidad a lo estipulado en el artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

***Recomendación 2**. Que a la vista del informe evacuado por la empresa "..." se proceda a ordenar a la mercantil titular del Centro de Transformación la adopción de las medidas correctoras que resulten necesarias para corregir los incumplimientos detectados en relación con lo dispuesto en la Resolución de 5 de mayo de 2005, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, por la que se aprueban las Normas Particulares y Condiciones Técnicas y de Seguridad de la empresa distribuidora de energía eléctrica, Endesa Distribución Eléctrica, SLU, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y demás normativa que resulte de aplicación.*

***Recomendación 3**. Que en caso de que no sea posible la corrección de las deficiencias detectadas se proceda a la clausura y remoción del mencionado Centro de Transformación, adoptando las medidas que resulten precisas para garantizar la continuidad del suministro eléctrico y evitar perjuicios a los actuales usuarios de dicho suministro."*

Dicha Resolución fue dictada con fecha 17 de agosto de 2011 sin que, hasta la fecha y pese a haber sido reiterada hasta en dos ocasiones, se nos haya dado la debida respuesta. Confiamos en que no haya de dar lugar nuevamente a su inclusión en el próximo Informe Anual a fin de dar cuenta al Parlamento de la negativa injustificada de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia a aceptar la Resolución dictada por esta Institución. Sería la segunda vez que en un mismo asunto la Consejería se niega a atender las Resoluciones de esta Institución sin ofrecer ninguna razón que justifique tal actitud.

2.2 Industria, Comercio y Turismo

2.2.1 Industria

Una de las actuaciones administrativas que viene siendo objeto de frecuentes quejas es la relacionada con la Inspección Técnica de Vehículos (ITV), actividad de comprobación que pretende garantizar el correcto estado de funcionamiento de los vehículos y su aptitud para circular por las vías públicas en las debidas condiciones técnicas y de respeto al medio ambiente.

La entrada en vigor del Real Decreto 866/2010, de 2 de julio, por el que se regula la tramitación de reformas de vehículos, ha dado lugar a la aparición de quejas relacionadas con la exigencia de una documentación relativa a los elementos añadidos a los vehículos por parte de las estaciones de ITV, que hasta entonces no se había requerido a sus titulares y que, en ocasiones, resulta imposible de cumplimentar por haber desaparecido la empresa fabricante o el taller donde se instaló.

Como ejemplos podemos citar la **queja 11/5190** y la **queja 11/6183**, si bien su tramitación aún no ha permitido esclarecer la postura defendida por la Administración.

En materia de ITV también nos parece interesante hacer referencia a la **queja 11/4101** en la que, un Ayuntamiento cordobés, acuciado por el déficit de las arcas municipales, se dirigía a esta Institución manifestando la imposibilidad de hacer frente a los gastos derivados de la inspección obligatoria de sus vehículos oficiales y que estos llevaban algún tiempo circulando indebidamente, poniendo en riesgo tanto a trabajadores como al vecindario.

Esta Institución se dirigió a la Consejería de Gobernación y Justicia reclamando la posibilidad de adoptar alguna medida con objeto de coadyuvar a la superación de las dificultades económicas puestas de manifiesto por el Alcalde-Presidente.

Sin embargo, la respuesta ofrecida por dicha Consejería no parecía muy alentadora en tanto se remitía a los ingresos propios de las Corporaciones Locales (recursos propios y participación en tributos estatales y autonómicos –anteriormente Fondo de Nivelación autonómico–), así como a la financiación de proyectos municipales a través del Plan de Cooperación Municipal. Aun así, en función de los datos económicos y financieros del último ejercicio, la entidad local podría acogerse a un plan de saneamiento financiero, una línea de crédito para cancelación de deudas con empresas y autónomos o suscribir acuerdos con empresas y entidades públicas que le permitiesen fraccionar la deuda.

2.2.2 Comercio

Nuevamente muchas de las quejas relacionadas con esta materia se han referido al comercio ambulante o a las autorizaciones municipales necesarias para la ocupación de la vía pública mediante licencia o concesión. Normalmente se refieren a la tardanza por parte de las Administraciones implicadas en ofrecer alguna respuesta o bien a la negativa a conceder la autorización por estimar que la ciudad se encuentra saturada con las ocupaciones de la vía pública. Ejemplos de este último supuesto, en relación con el Ayuntamiento de Sevilla, son la **queja 10/2476**, la **queja 10/2757**, la **queja 10/5254** y la **queja 11/5872**.

Debemos destacar en materia de comercio la **queja 10/5001**, formulada ante la falta de respuesta municipal a la solicitud de autorización para la instalación de un quiosco-churrería en una plaza de un municipio gaditano, y que concluíamos con una Recomendación dirigida al Ayuntamiento.

Dicha solicitud se había presentado con fecha 14 de julio de 2009 y reiterado con fechas 5 de julio y 26 de octubre de 2010, pero, a pesar del tiempo transcurrido, no se le había ofrecido respuesta alguna.

Admitida a trámite la queja, con fecha 8 de noviembre de 2010 se trasladaba la misma al Ayuntamiento con expresa indicación de que se procediese a resolver la solicitud formulada por el promotor de queja.

Mediante la documentación aportada en la respuesta ofrecida por el Ayuntamiento, se nos daba traslado de la contestación ofrecida al interesado con fecha 30 de noviembre de 2010 y en la que, a través de resolución expresa, se confirma que su solicitud había sido desestimada por silencio administrativo, de acuerdo con el artículo 9.1.7 *b)* del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Considerando que la respuesta ofrecida al ciudadano no se ajustaba al derecho a una buena administración recogido en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía ni a los principios que deben regir la actuación administrativa relativos a la eficacia y el sometimiento pleno a la ley y al Derecho (artículo 103 de la Constitución), con fecha 4 de febrero de 2011, dirigimos al Ayuntamiento Resolución basada en las consideraciones que a continuación resumimos.

En primer lugar, le recordábamos la obligación de resolver que incumbe a la Administración Pública conforme al artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y la responsabilidad que recae sobre autoridades y personal en el debido cumplimiento de dicha obligación legal.

Asimismo, destacábamos el contenido mínimo que debe recoger toda resolución, de acuerdo con el artículo 89 LRJPAC, y la necesidad de motivar los actos «que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales» (artículo 54.1 *f* LRJPAC), recordando que un claro ejemplo de este ejercicio lo constituye la decisión administrativa relativa a la utilización privativa o el uso común especial de los bienes de dominio público.

Igualmente señalábamos que el artículo 54.2 establece que la motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos de concurrencia competitiva «se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte». Al respecto, indicábamos al Ayuntamiento que desconocíamos si había aprobado una normativa específica que regule la ocupación de la vía pública para instalación de quioscos de cualquier naturaleza y en cuyo procedimiento cabría insertar la solicitud del interesado.

En cualquier caso, nos remitíamos a la Ley y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA), que establecen reglas de libre concurrencia en la adjudicación de licencias cuyo número se encuentre limitado y autorizaciones para la ocupación del dominio público. Así, las concesiones demaniales se otorgarán con arreglo a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, con las especialidades contenidas en la normativa sectorial autonómica, siendo de preferente aplicación el procedimiento de adjudicación abierto y la forma de concurso. Las licencias que deban otorgarse mediante licitación se regirán en lo que proceda por el régimen previsto para las concesiones en el RBELA.

Finalmente, en cuanto al juego del silencio administrativo, recordábamos al Ayuntamiento que en ningún caso podía abstenerse de resolver so pretexto de silencio (artículo 89.4 LRJPAC) y que, en los casos en que se produzca la desestimación por silencio administrativo de una solicitud, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio (artículo 43.3 *b* LRJPAC).

En consecuencia, no comprendíamos la actuación municipal que pretendía justificar que se había ofrecido una respuesta expresa al interesado por el hecho de haber dictado una resolución confirmatoria de los efectos del silencio administrativo producido.

Haciendo referencia a la jurisprudencia creada en torno al control constitucional de las resoluciones judiciales que declaran la extemporaneidad de recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la desestimación por silencio administrativo de solicitudes o reclamaciones de los interesados, concluíamos destacando la obligación a cargo de la Administración de dar una respuesta expresa a las peticiones que le formulen los interesados y, de forma motivada, ofrecer las razones en las que fundamenta tal contestación. Solo de este modo los particulares podrán ejercitar sus derechos ante las vías judiciales oportunas, especialmente teniendo en cuenta el carácter revisor de la Jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos administrativos.

Las consideraciones expuestas nos llevaron a dirigir al Ayuntamiento **Recordatorio** de Deberes Legales y **Recomendación** concretada en la necesidad de dar una respuesta ajustada a las exigencias legales, con la mayor brevedad posible, al escrito presentado por la parte promotora de la queja con fecha 14 de julio de 2009.

En contestación a la Resolución formulada, el Ayuntamiento nos dio traslado del Decreto de Alcaldía, de fecha 7 de marzo de 2011, por el que se acordaba denegar la ocupación solicitada por el interesado al encontrase en estudio la ubicación del mercado semanal de venta ambulante y la aprobación de una nueva Ordenanza Reguladora de la Venta Ambulante.

Aún siendo desfavorable el contenido del acuerdo municipal, consideramos que se había dado cumplimiento a la Resolución formulada. No obstante, solicitamos al Ayuntamiento que se aprobase, con la mayor brevedad posible, la nueva Ordenanza Municipal Reguladora de la Venta Ambulante al efecto de que el interesado pudiera volver a participar cuanto antes en el procedimiento de autorización para la ocupación del dominio público.

También nos parece oportuno destacar en el relato de actuaciones desarrolladas durante 2011, la **queja 11/5003**, iniciada de oficio por esta Institución tras tener conocimiento de las deficiencias y carencias del Mercado del Arenal (Sevilla), trasladadas por comerciantes con puestos en el mismo.

Según pudimos conocer, desde hace mucho tiempo el mercado sufría importantes deficiencias en sus instalaciones que impedían ofrecer un servicio de calidad a la clientela, por ejemplo la inexistencia de un sistema de aire acondicionado, que también garantiza la salubridad de los productos perecederos de venta en el mismo.

Sobre este particular, numerosas promesas se había realizado desde el Ayuntamiento de Sevilla, sin que se hubiese llevado a la práctica pese a existir consignación presupuestaria destinada específicamente a tal fin.

Además, el Ayuntamiento vendría poniendo trabas para el otorgamiento de nuevas licencias a las personas que desean ocupar los puestos vacantes o estableciendo limitaciones rigoristas para autorizar un cambio de actividad en los puestos ya establecidos. Igualmente se estarían produciendo retrasos en la tramitación de todo tipo de licencias y permisos.

De igual modo, las deficiencias se referirían a la escasa labor publicitaria y promocional realizada por el Ayuntamiento respecto de un mercado ubicado en una zona de gran interés turístico, poniendo como ejemplo la inexistencia de una señalización adecuada que informe a potenciales visitantes de la ubicación concreta del mercado.

Al parecer existiría un proyecto de iniciativa privada que potenciaría y revitalizaría el mercado, pero desconocían su contenido y tampoco se concretaban los plazos o las fechas de ejecución de las mejoras, por todo lo cual instaban la actuación de esta Institución.

Efectuada la consulta a la Delegación de Empleo, Economía, Fiestas mayores y Turismo del Ayuntamiento de Sevilla, la respuesta partía de la difícil situación financiera y presupuestaria del Ayuntamiento.

Al parecer, la Consejería de Comercio, Turismo y Deporte habría concedido una subvención para obras en cuatro mercados municipales. No obstante, dado que el servicio de Consumo no se dotó de presupuesto suficiente para su ejecución, hubo de reintegrarse el importe de la dotación destinada al mercado del Arenal.

Para subsanar las deficiencias económicas se estaban estudiando otras fórmulas de inversión, incluyendo la iniciativa privada, sin que se hubiese obtenido aun un resultado concreto.

En cuanto a la lentitud de los trámites de otorgamiento de licencias, aclaraba el informe municipal que la declaración como puesto vacante requiere una serie de trámites en un procedimiento contradictorio que alargan la situación de cierre del puesto hasta que puede ser ocupado por otra persona interesada.

Respecto de las restricciones a los cambios de actividad dentro del mercado, señalaba que el Ayuntamiento pretendía fomentar la variedad en la oferta a la ciudadanía, con objeto de conjugar la innovación con los tradicionales puestos y así se les había recomendado a los gestores de mercados.

Finalmente, objetaba que la labor de publicidad de las actividades comerciales correspondiese al Ayuntamiento, ni individualmente ni en su conjunto, sino que habría de realizarse por sus titulares. Sin perjuicio de ello, estaba prevista una campaña para el año 2012 con objeto de promocionar la compra en los mercados municipales de la ciudad.

2.3 ORDENACIÓN ECONÓMICA

2.3.1 SUBVENCIONES

2.3.1.1 De los deberes formales en el otorgamiento de subvenciones

En este apartado queremos destacar las consecuencias de la gestión de las subvenciones públicas cuando se realiza fuera de los procedimientos establecidos legalmente para ellos, teniendo constancia de una situación concreta en que se produjeron tales circunstancias durante la tramitación de la **queja 11/2472**.

La queja fue promovida en representación de las personas que habían ostentado cargos en el Consejo de Administración de una empresa dedicada a la explotación de una desmotadora de algodón. La empresa entró en concurso de acreedores en el año 2004 y finalmente fue aprobado convenio de liquidación, habiéndose llegado al embargo de las viviendas de las personas que figuraban como avalistas de determinadas pólizas concertadas por la empresa.

El promotor de queja relataba los hechos que habían llevado a la ruina a la empresa, destacando el incumplimiento del Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) de los acuerdos suscritos con la empresa y tres entidades financieras cuando avaló las operaciones crediticias que suscribieron para permitir la recuperación de la empresa en el momento que comenzaron los problemas económicos.

Añadía que el embargo de sus bienes se había producido como consecuencia del incumplimiento por parte del extinto IFA de su compromiso de prestar aval a una operación crediticia a largo plazo que debería sustituir al crédito a corto plazo suscrito por la empresa con los bancos y que había sido avalado por los promotores de la queja, este incumplimiento determinó que las entidades bancarias reclamaran el pago inmediato de los créditos concertado a corto plazo y al devenir imposible dicho pago, se produjo el embargo de bienes a la empresa y a los avalistas.

Los promotores de la queja no podían acreditar documentalmente la existencia del compromiso inicial por parte del IFA de avalar al operación crediticia a largo plazo, no obstante, aportaban como prueba de la existencia de dicho compromiso un documento fechado en enero de 2007, cuando ya se estaban ejecutando los crédito contra la empresa y los avalistas por el impago del préstamo a corto plazo, suscrito por el entonces Director General de Trabajo y Seguridad Social y dirigido a una de las entidades de crédito trasladándole el compromiso de dicha Dirección General de otorgar una subvención que cubriera las cantidades pendientes de pago, fijando a tal efecto un preciso calendario de pago de la deuda pendiente.

Este nuevo compromiso resultó también incumplido con el resultado de que la entidad financiera ejecutó su póliza de crédito, de modo que las personas que figuraban como avalistas en las pólizas perdieron sus viviendas y quedaron en la ruina.

En su escrito de queja, el interesado solicitaba la intervención de esta Institución para que se reparase el perjuicio ocasionado por los incumplimientos de la Administración de los compromisos adquiridos, a cuyo efecto nos aportó copia del documento en cuestión, interesando la adveración del mismo con la Administración competente.

Consultada la Consejería de Empleo acerca de la existencia del reseñado documento se nos reconoció que el original constaba en sus archivos, si bien se nos indicaba que el mismo "*no formaba parte de ningún expediente administrativo de gasto*", por lo que consideraban que no tenía el carácter de "*resolución administrativa vinculante a los efectos pretendidos*" por el promotor de la queja.

Estas consideraciones no podían ser compartidas por esta Institución, por cuanto entendíamos que el reconocimiento por escrito de un compromiso de subvención y su correspondiente pago por parte del titular de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, al haberse realizado actuando dicho Director

General en calidad de tal y no a título personal, no podía ser desestimado sin más por el hecho de no estar incluido en un expediente administrativo debidamente formalizado. Antes al contrario, entendíamos que, al menos indiciariamente, debía considerarse que el compromiso reseñado en el documento se había asumido por el Director General en nombre y por cuenta de la Consejería que representaba.

Por otro lado, la existencia de este documento parecía confirmar y dar veracidad a las reiteradas aseveraciones del interesado en cuanto a la existencia de unos compromisos asumidos inicialmente por el IFA (y después incumplidos) de los que había derivado el problema actual. Y ello, por cuanto el citado Director General resultaba ser la misma persona que ostentaba la presidencia del IFA en aquel momento.

Por todo ello, no podíamos por menos que llegar a la conclusión contraria de la sostenida por la Consejería de Empleo, entendiendo que los compromisos de subvención y pago de deudas reconocidos en el documento por el anterior Director General se habían asumido en nombre y por cuenta de dicha Consejería, aun cuando dicho compromiso se hubiera adoptado de forma irregular y sin seguir los trámites procedimentales exigidos por la legislación vigente para el otorgamiento de subvenciones y la asunción de compromisos de pago.

Por otro lado, concluíamos que del incumplimiento de los compromisos asumidos por el anterior Director General en nombre de dicha Consejería se habrían derivado una serie de daños y perjuicios a las personas promotoras de queja que podrían ser susceptibles de indemnización por esa Administración si se acreditase la concurrencia de los requisitos exigidos por la legislación vigente para la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En consecuencia con tales conclusiones formulábamos al Consejero de Empleo hasta cuatro **Recomendaciones** con los siguientes contenidos:

– Que se proceda a la realización de una detenida y rigurosa investigación para comprobar si existe alguna constancia documental del compromiso de aval suscrito por el Presidente del extinto IFA en relación con la operación crediticia vinculada a la mercantil promotora de queja.
– Que se inicie de oficio expediente para determinar la posible existencia de irregularidades administrativas en relación con los hechos descritos en el presente caso.
– Que en caso de resultar acreditadas dichas irregularidades, se inicien las actuaciones correspondientes para determinar y exigir las responsabilidades a que hubiera lugar, tanto en el ámbito administrativo, como, en su caso, penal.
– Que se inicie de oficio procedimiento para determinar la posible existencia de responsabilidad administrativa en relación con los daños y perjuicios irrogados a las personas promotoras del presente expediente de queja, así como a terceros.

Dicha Resolución fue dictada con fecha 1 de diciembre de 2011, sin que hasta la fecha de redacción de las presentes líneas se haya recibido la debida respuesta de la Consejería de Empleo.

Asimismo, ante la posible comisión de ilícitos penales, considerábamos oportuno dar traslado de los hechos conocidos y de la Resolución dictada a la Fiscalía Superior de Andalucía.

2.3.1.2 Del recorte de las ayudas públicas motivado por la crisis económica

La problemática general que enuncia este apartado ya ha sido desarrollada en el capítulo específico, dentro de la Sección Primera, relativo a la crisis económica. No obstante, nos parece oportuno relatar resumidamente y a modo de ejemplo los hechos concretos que se pusieron de manifiesto en la tramitación de la **queja 10/2420**, iniciada de oficio por esta Institución.

Tras recabar información tanto de la Diputación Provincial de Málaga como de la entidad que agrupa a asociaciones de ayuda a personas con discapacidad afectada por el recorte de ayudas, pudimos comprobar que las cantidades recogidas en las operaciones presupuestarias de los años 2008 a 2011 ponían de manifiesto una efectiva reducción de las subvenciones aprobadas a favor de la entidad. La única excepción era el convenio de colaboración suscrito entre ambas partes con objeto de desarrollar actuaciones a favor de las personas con discapacidad y que cuenta con un presupuesto bianual estable de 12.020,24 euros.

Por otro lado, se nos aclaró que, atendiendo a las limitaciones presupuestarias en el capítulo de transferencias corrientes, la convocatoria de subvenciones 2011 por parte de la Delegación de Igualdad y Participación Ciudadana se había dirigido a federaciones y asociaciones de mujeres de la provincia con la finalidad de fortalecer, consolidar y dinamizar la vida asociativa, así como fomentar la participación de la mujer en los ámbitos sociales, económicos, culturales e institucionales.

Aun comprendiendo que las disponibilidades presupuestarias actuales exigían determinadas medidas de recortes, argumentábamos a la Diputación Provincial que sería deseable establecer una serie de prioridades en las ayudas a conceder así como unos límites mínimos que en ningún caso debieran dejar de ser atendidos por las Administraciones Públicas.

En consecuencia, le formulábamos **Recomendación** relativa a la necesidad de establecer las líneas de intervención que se consideren prioritarias en orden a facilitar su apoyo económico público, de modo que quedasen reflejadas en la convocatoria y otorgamiento de subvenciones u otras medidas de

fomento que se adopten a favor del movimiento asociativo de las personas con discapacidad.

Otra cuestión que nos preocupó especialmente fue la situación expuesta por la entidad, señalando que, a consecuencia de la reducción de ayudas públicas, había devenido imposible atender determinados servicios como los de deporte adaptado y transporte adaptado.

Al respecto, habíamos planteado a la Diputación Provincial qué medidas podría adoptar para atender las necesidades del colectivo con discapacidad que habían dejado de ser atendidas por las entidades asociativas a raíz de la pérdida de ayudas públicas y no se nos facilitó ninguna respuesta sobre el particular.

Ante tal silencio, dirigimos a la Diputación Provincial **Recomendación** para que estudiase la posibilidad de adoptar medidas para atender las necesidades del colectivo con discapacidad que habrían dejado de ser cubiertas por la entidad a raíz de la pérdida de ayudas públicas.

A la fecha del cierre de la presente dación de cuentas aún no hemos recibido la obligada respuesta de la Diputación Provincial a las Recomendaciones que le han sido formuladas.

2.3.2 ENTIDADES FINANCIERAS Y ASEGURADORAS

Son muchas y muy numerosas las quejas recibidas por esta Institución relativas a la actuación de entidades financieras y de crédito, así como de entidades aseguradoras y mediadoras de seguros.

En el caso de las primeras, las cuestiones planteadas son de muy diversa índole, entre las que podemos reseñar, a modo de ejemplo, las siguientes:

– Denuncias por prácticas abusivas en la fijación de comisiones bancarias o en contratos de cobertura de intereses.
– Denuncias por gestiones bancarias incorrectas.
– Denuncias derivadas de la utilización fraudulenta de tarjetas de crédito.
– Problemas derivados del mal funcionamiento de cajeros automáticos.
– Denuncias por cobro indebido de comisiones.
– Retrasos en el abono de ingresos por transferencia o en el cobro de recibos.
– Denuncias referidas a pólizas de seguros asociadas a préstamos.

En la mayoría de los casos nos vemos en la obligación de tener que informar a quienes las promueven que las competencias supervisoras del Defensor del Pueblo Andaluz no alcanzan a estas entidades privadas, sin perjuicio de facilitarles la información necesaria sobre los organismos a los que podrán dirigir sus consultas y reclamaciones.

Particularmente significativas entre las quejas recibidas, han sido las que denunciaban por abusivas las cláusulas contenidas en préstamos hipotecarios que impiden la rebaja de los tipos de interés a partir de un determinado ratio, las denominadas “cláusulas suelo”.

A esta cuestión ya nos referíamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2010, manifestando que podían tener la consideración de cláusulas abusivas y contrarias a derecho, confiando en que los organismos competentes investigasen estos hechos y adoptasen las medidas necesarias para salvaguardar los derechos de las personas afectadas.

Los primeros pronunciamientos judiciales de los que tuvimos conocimiento resultaron alentadores por cuanto fueron anuladas estas cláusulas considerándolas abusivas y desproporcionadas. Sin embargo, ulteriores pronunciamientos de instancias superiores habrían revocado tales decisiones judiciales estimando que la aceptación de las condiciones fijadas en el contrato de hipoteca supone que no pueda hablarse de un desequilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes.

A la misma conclusión llegaba el Banco de España que ha colocado por encima el principio de libertad de pactos, estimando que no serán contrarias a la normativa de aplicación siempre que las cláusulas sean claras y comprensibles y que queden recogidas expresamente en el contrato.

Nos provoca un hondo pesar comprobar que estos pronunciamientos se alejan de una realidad social que pone de manifiesto los crudos efectos que la crisis económica está causando en personas y familias que, de vivir en condiciones acomodadas, han pasado a no poder atender el cumplimiento de sus obligaciones económicas e incluso de conceptos básicos como vivienda, alimentación o vestido.

Ante estas circunstancias excepcionales debemos recordar que las normas también han de ser interpretadas de acuerdo con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas y que los organismos públicos no solo deben velar por el mantenimiento del equilibrio y buena salud del sistema financiero sino que debieran tener muy en cuenta la sociedad que pretendemos construir y si las decisiones que adoptan coadyuvan a ello. Si del resultado se llega a una realidad en la que aumentan las desigualdades y se tambalean las estructuras fundamentales, habrá que detenerse y plantearse si se está avanzando por el camino adecuado.

Otro asunto relacionado con las entidades financieras y de crédito que en los últimos años se nos viene denunciando y que últimamente se ha agravado es el de la actuación desarrollada por las empresas denominadas de “cobros de morosos”.

La actividad de gestión de cobros que realizan estas empresas encuentra acogida en nuestro ordenamiento jurídico y tiene lugar cuando se acumulan los impagos con la entidad de crédito o empresa dedicada a la concesión de préstamos o intermediación con el mismo objeto.

No obstante, algunas han recrudecido sus prácticas de cobro de modo que reiteran las llamadas telefónicas a cualquier hora del día o de la noche, incluso acudiendo a las amenazas e insultos, o ponen en conocimiento de terceras personas la situación de morosidad.

Las personas que se ven perjudicadas por estas prácticas se ven desamparadas ante las dificultades probatorias que requiere la actuación de los organismos competentes para la protección de sus derechos.

Por tal motivo, considerando la creciente gravedad de los hechos que vienen siendo denunciados ante esta Institución y la escasa efectividad de las medidas que se le propusieron, nos ha llevado a plantearnos una actuación ante la Fiscalía Superior de Andalucía por si resultara procedente su intervención en este asunto.

Por último, queremos destacar en este apartado otro asunto que nos ha ocupado coincidiendo con la fase de redacción de este Informe Anual y que nos parece de tal trascendencia que no podemos posponer su reflejo para un momento posterior.

Se trata del aluvión de quejas procedentes de personas que denunciaban sentirse engañadas por la actuación de sus entidades de crédito en relación con la contratación de las denominadas "participaciones preferentes". Las denuncias coincidían en cuanto a la falta de información sufrida y el abuso cometido por sus respectivas entidades financieras, que se habrían aprovechado de su desconocimiento para obtener unos ingresos con promesas de unas ventajas y/o condiciones que finalmente no solo no se habrían cumplido sino que se encontraban que no podían acceder a sus ahorros.

Nos preocupa seriamente la situación a la que se han visto abocadas estas personas, mayoritariamente del colectivo de la tercera edad, que en algunos casos ni siquiera pueden recuperar su dinero para hacer frente a sus necesidades más básicas. La situación se ha visto agravada en aquellas familias afectadas por la crisis económica y su feroz consecuencia, el desempleo, puesto que sus mayores venían haciendo de parapeto a la falta de recursos económicos.

Creemos oportuno destacar en esta sede que los hechos que se nos han trasladado podrían ser considerados como un caso de abuso por parte de las entidades de crédito, a la vez que podrían implicar el incumplimiento por las mismas de las normas que regulan su actuación, ya que, según parece, habrían ofertado como producto bancario (depósito a plazo) algo que finalmente ha resultado ser un fondo de inversión, existiendo serias dudas acerca del respeto de la normativa de transparencia y protección de la clientela, o de las buenas prácticas y usos financieros.

2.4 Expropiación Forzosa, Bienes, Contratación y Responsabilidad de las Administraciones Públicas

2.4.1 Expropiación forzosa

Las quejas que se reciben en materia de expropiación forzosa suelen referirse a disconformidad con los proyectos, con la necesidad de ocupación de los bienes a expropiar o con el justiprecio fijado por la Administración –bien el órgano expropiante o bien la correspondiente Comisión Provincial de Valoraciones–.

La actuación de esta Institución se dirige a la obtención de una respuesta adecuada a las solicitudes formuladas por las personas promotoras de queja y a verificar el cumplimiento de los trámites exigibles, sin que tengamos capacidad técnica para enjuiciar los criterios aplicados para la determinación del justiprecio.

Un dato que nos ha llamado la atención durante el último año es la reiteración de quejas relativas a los retrasos en los pagos de las indemnizaciones expropiatorias y que obviamente están muy relacionados con la situación de crisis económica y la disminución de los recursos públicos. Así, hasta diez quejas se han tramitado en el ejercicio 2011 por tal motivo (**queja 10/1967**, **queja 10/6561**, **queja 11/3657**, **queja 11/3806**, **queja 11/4228**, **queja 11/4944**, **queja 11/4946**, **queja 11/4956**, **queja 11/5018** y **queja 11/5431**).

Algunas de estas quejas coincidían en referirse a proyectos expropiatorios para la ejecución de carreteras, resultando de la información facilitada por la Dirección General de Carreteras (Consejería de Obras Públicas y Vivienda) que la falta de disponibilidad presupuestaria ha impedido el pago de los expedientes expropiatorios que tuvieron entrada en dicho centro directivo con posterioridad a febrero de 2010 y que tampoco pueden facilitar una fecha exacta en que el pago pueda hacerse efectivo hasta tanto no se habiliten los créditos presupuestarios necesarios.

Al respecto, en el Capítulo dedicado a Obras Públicas de este Informe Anual desarrollamos la actuación seguida frente a la Dirección General de Carreteras y que se concretó en **Sugerencia** respecto de sus obligaciones de información acerca del estado de tramitación de los expedientes de pago (**queja 11/3763**).

Por otra parte, la propia Dirección General se remitía al derecho a percibir el interés legal sobre las cantidades adeudadas por el transcurso de más de seis meses desde que se hubiese fijado el justiprecio, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 57 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.

No obstante, estimamos que debieran fijarse con mayor acierto las previsiones de dotaciones presupuestarias de los proyectos de obras públicas y agilizar los trámites necesarios con objeto de que, finalmente, no resulte perjudicado seriamente el erario público. En tal sentido, nos estamos planteando desarrollar alguna actuación ante la Dirección General de Tesorería (Consejería de Economía, Innovación y Ciencia).

2.4.2 Contratación

Por lo que afecta a la contratación seguida en el sector público, resultan recurrentes las quejas que nos llegan de proveedores de Administraciones Públicas de Andalucía y de entes instrumentales creados por estas, en las que se relata el tedioso, costoso y abusivo peregrinar por el que deben pasar para hacer efectivas facturas giradas por trabajos realizados.

Son los menos, los supuestos en los que tales retrasos obedecen a una coyuntural tramitación incorrecta de un expediente o a la aparición de circunstancias imprevisibles que, de alguna forma, pudieran justificar un cierto retraso en el proceso de reconocimiento de deuda y abono de la misma.

En este sentido, se detecta por esta Institución la existencia de numerosos casos en los que los desajustes habidos en la contabilidad traen como causa la conformación de presupuestos atendiendo a criterios más que cuestionables y que no responden al principio de prudencia.

Tales circunstancias, unidas a la a veces flagrante conculcación de las más elementales normas de ejecución presupuestaria y control de gasto, nos llevan a sospechar que algunas de las conductas detectadas bien pudieran encuadrarse dentro de tipos penales actualmente recogidos en el Código Penal o en los que, al parecer, van a contemplar anunciadas reformas del mencionado Código.

No obstante, al margen del debate sobre la oportunidad y las bondades que puedan tener modificaciones de tal índole, lo que a nuestro juicio resulta más apremiante es la localización de fórmulas que permitan desbloquear la horripilante situación que aparentemente presentan algunas de las entidades que han sido objeto de nuestra supervisión, especialmente teniendo en cuenta las consecuencias tan nefastas que ello acarrea a los distintos operadores económicos que han “osado” a contratar con ellas y el efecto en cadena que produce en terceros que ostenten derechos de crédito y especialmente en los trabajadores y asalariados de las empresas acreedoras.

En este sentido, consideramos que la habilitación de nuevas líneas de financiación del Instituto de Crédito Oficial podrían aliviar los graves problemas de liquidez que presentan algunas de las Administraciones a las que nos referimos, siempre y cuando dichas líneas no caigan en los mismos errores de planteamiento que presentaron iniciativas precedentes y que determinaron la escasa aceptación de las mismas por las entidades locales destinatarias.

Constituyen ejemplos de las actuaciones seguidas durante el año 2011 en materia de contratación la **queja 11/1783**, la **queja 11/1784**, la **queja 11/2134**, la **queja 113656**, la **queja 11/3878**, la **queja 11/3961** o la **queja 11/4637**.

Nuestra intervención en las quejas que nos son planteadas por impagos de Administraciones suele consistir, con carácter general, en lo siguiente:

En primer lugar, una vez son recabados cuantos datos resultan precisos para poder admitir a trámite la queja, se solicita informe a la Administración afectada a los efectos de confirmar los hechos descritos en la queja y, en su caso, conocer las razones que hayan motivado el retraso de los pagos y en qué momento se va a hacer frente a los mismos.

Paralelamente, en el supuesto en que se detecte que la parte afectada está sufriendo problemas de liquidez y de solvencia, se le ofrece información general sobre líneas de crédito o medidas de ayuda disponibles a las que, a priori, podría acogerse.

Una vez se recibe la respuesta facilitada por la Administración se procede a su análisis a los efectos de verificar si la actuación seguida resulta ajustada a Derecho.

De ser así, se procede al cierre del expediente, dando cuenta de lo actuado a la parte afectada.

No obstante, en el supuesto en que se detecten irregularidades en el proceder administrativo, se formula Resolución en la que se analiza de forma pormenorizada el régimen jurídico aplicable, se describe cuál habría sido la actuación correcta en atención a los deberes impuestos por el ordenamiento jurídico, y se formulan las Recomendaciones, Sugerencias o Recordatorios de deberes legales que resulten procedentes.

Debe indicarse que gran parte de las quejas que nos llegan hacen referencia a impagos de Ayuntamientos.

Con respecto a ellos, el argumentario jurídico de nuestras Resoluciones suele partir de una referencia explícita a las obligaciones que el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, impone a los Ayuntamientos en relación con la ordenación y materialización del pago. En este sentido, se describen puntualmente las obligaciones más relevantes descritas en el Capítulo V de dicha norma, dedicado a regular el control y fiscalización de los actos de las Entidades Locales de contenido económico.

A continuación, y dado que suelen ser frecuentes los incumplimientos de la obligación de elaboración de un Plan de Disposición de Fondos de Tesorería, se describe la obligación contenida en el artículo 187 del citado Real Decreto Legislativo y se informa acerca de la responsabilidad que por tales incumplimientos podría recaer en la Alcaldía-Presidencia del Consistorio y en la persona titular de la Intervención municipal, en el caso de que por esta no se hubieran efectuado las oportunas notas de reparo.

Seguidamente, se aluden los principios que deben regir la actuación administrativa, haciendo especial hincapié a los de objetividad y sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho; a los de buena fe y confianza legítima; y a los de transparencia y participación para, a continuación, traer a colación el derecho a la buena Administración consagrado en el artículo 31 del estatuto de Autonomía para Andalucía.

Finalmente, se describe la obligación de pago del precio contenida en la normativa reguladora de la contratación del sector público, que en la actualidad se recoge en el artículo 216 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

De este modo, se concluyen nuestras Resoluciones con un **Recordatorio** de los citados deberes legales y con las siguientes Recomendaciones:

Recomendación: Que se proceda, sin mayores dilaciones, a la aprobación del Plan de Disposición de Fondos de Tesorería conforme a lo estipulado en el artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Recomendación: Que se respete escrupulosamente el orden de prioridades establecido en el artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, para la expedición de órdenes de pago, sin perjuicio de lo dispuesto en el Plan de Disposición de Fondos de Tesorería.

Recomendación: Que por parte de la persona que ostente la responsabilidad de la intervención de fondos se dé estricto cumplimiento a lo estipulado en los artículos 214, 215 y 218 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Recomendación: Que se adopten las medidas necesarias para atender, sin más dilaciones que las legalmente estipuladas, el pago de las cantidades adeudadas a la parte promotora de la queja, junto con los intereses que resulten procedentes como consecuencia del retraso habido en los plazos de pago.

Mención destacada entendemos que merece la modificación operada en julio de 2010 a la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, a través de la Ley 15/2010.

La misma, por medio de su artículo 4.3, impone a la Tesorería o Intervención de las Corporaciones Locales la obligación de elaborar, con una periodicidad trimestral, un informe sobre el cumplimiento de los plazos previstos en dicha Ley para el pago de las obligaciones de cada Entidad local. Tal informe debe incluir obligatoriamente el número y cuantía global de las obligaciones pendientes en las que se esté incumpliendo los plazos.

Además, el artículo 5 de la norma exige a las Entidades Locales la tenencia de un registro de todas las facturas y demás documentos emitidos por contratistas a efectos de justificar sus prestaciones, correspondiendo su gestión a la Intervención municipal o al órgano que tenga atribuida la función de contabilidad.

De este modo, cualquier factura o documento justificativo emitido por los contratistas debe quedar anotado en tal registro, debiendo efectuarse dicha anotación antes de la remisión al órgano responsable de la obligación económica.

Transcurrido un mes desde la anotación en el registro de la factura o documento justificativo sin que el órgano gestor haya procedido a tramitar el oportuno expediente de reconocimiento de la obligación, la Intervención o el órgano de la Entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad deberá requerir a dicho órgano gestor que justifique por escrito la falta de tramitación de dicho expediente.

El citado precepto concluye imponiendo a la Intervención o al órgano que tenga atribuida la función de contabilidad la obligación de incorporar al informe trimestral al que aludimos con anterioridad una relación de las facturas o documentos justificativos con respecto a los cuales hayan transcurrido más de tres meses desde su anotación en el registro y no se hayan tramitado los correspondientes expedientes de reconocimiento de la obligación o se haya justificado por el órgano gestor la ausencia de tramitación de los mismos.

De este modo, el Pleno, en el plazo de 15 días contados desde el día de la reunión en la que tenga conocimiento de dicha información, deberá publicar un informe agregado de la relación de facturas y documentos que se le hayan presentado, agrupándolos según su estado de tramitación.

Considerando la trascendencia que estos requerimientos legales tienen para la adecuada gestión económica de las Entidades locales, esta Defensoría del Pueblo Andaluz va a permanecer especialmente atenta a que se dé estricto cumplimiento a los mismos.

XIII. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

1. INTRODUCCIÓN

Como cada año, abordamos en el presente Capítulo las quejas directamente relacionadas con las políticas de igualdad de género; que incluye, en todo caso, la promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos representativos, de acuerdo con lo establecido en el articulo 73.1.ª) del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Seguimos la línea emprendida por esta Defensoría, hace ya algunos años, de darle un tratamiento transversal a las quejas que ante la misma se presentan, en las que directamente o indirectamente se plantean cuestiones relacionadas con la igualdad de género, o bien aquellas en las que, aun afectando a otras áreas materiales de esta Institución, se nos trasladan problemáticas que afectan en mayor medida a las mujeres por su condición de tales, correspondiendo a esta Área la coordinación del Informe Anual a este respecto.

Así, podemos decir que de las quejas que se han tramitado en este Área, no todas corresponden a las relacionadas con las políticas de igualdad de género, sino que también se tramitan las relacionadas con la exclusión social y servicios sociales, minorías étnicas, programa de solidaridad y las relacionadas con los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con la Administración, de cuyo resultado damos cuenta, en las partes correspondientes a las mismas de este Informe Anual.

No obstante, han sido 153 las quejas, correspondientes a las diversas Áreas materiales de tramita-

ción de esta Oficina, a las que se ha asignado como materia transversal, la igualdad de género.

Pero antes de proceder al análisis de las quejas admitidas a trámite y al relato de otras actuaciones de esta Defensoría relacionadas con las políticas de igualdad, que tienen un carácter transversal, vamos a hacer una breve mención a los avances normativos producidos es esta materia en el año 2011.

Así, en nuestra Comunidad Autónoma, se han aprobado y publicado dos normas que vienen a desarrollar determinados aspectos de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, el Decreto 12/2011, de 25 de enero y el Decreto 154/2011, del 10 de mayo.

Por el primero de ellos, se crea y regula la Comisión de Coordinación de las políticas autonómicas y locales para la Igualdad de Género, ya prevista en el artículo 63 de la Ley 12/2007, cuyo objeto será coordinar e impulsar la integración del enfoque de género en las políticas y programas, en materia de igualdad de mujeres y hombres, en el funcionamiento de la Administración Andaluza y de la que formarán parte, nueve personas en representación de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, así como de ocho personas en representación de cada una de las Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía.

Por el segundo, se regula el Consejo Andaluz de Participación de las Mujeres, previsto tanto en el artículo 62 de la Ley 12/2007, como en las medidas que contempla el I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía, 2010-2013, considerado como órgano de participación de las organizaciones de mujeres en las políticas de igualdad de género de la Junta de Andalucía, correspondiendo la coordinación de estas al Instituto Andaluz de la Mujer y como instrumento para servir de cauce de participación a la ciudadanía y organizaciones de mujeres en el desarrollo y evaluación del Plan Estratégico, elevando las propuestas de innovación, modificación o cancelación que se consideren adecuadas.

Este Decreto ha sido objeto de desarrollo posterior, mediante Orden de 12 de mayo de 2011, en lo que atañe al procedimiento para la elección de las vocales que, en representación de las organizaciones de mujeres, integran el Consejo Andaluz de Participación de estas y se efectúa la primera convocatoria de participación.

Continuando con el Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía, 2010-2013, que se aprobó en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género con una vigencia de cuatro años, la propia Ley y el propio Plan, preveían su seguimiento y evaluación; debiéndose elaborar un informe periódico sobre el conjunto de actuaciones en relación con la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres que estaría coordinado por la Consejería que ostente las competencias en materia de Igualdad y en el que establecerían los criterios correctores que correspondan con la finalidad objeto la Ley.

En este seguimiento y evaluación del Plan, correspondía a las Unidades de Igualdad de Género de las Consejerías de la Junta de Andalucía la realización de los informes anuales, que luego habían de remitirse a la Comisión Técnica del Plan Estratégico para que la misma elaborara el Informe de Evaluación y la Programación bienal.

Pues bien habiendo transcurrido ya casi cuatro años desde la aprobación de la Ley 12/2007 y casi dos años de vigencia del I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía, este Comisionado Parlamentario, teniendo en cuenta el principio de igualdad establecido en la Constitución Española en su artículo 14, correspondiendo a los poderes públicos, en virtud del artículo 9.2 del Texto Constitucional promover las condiciones para que sea real y efectivo, así como el fuerte compromiso con la igualdad asumido por nuestra Comunidad Autónoma en su Estatuto de Autonomía, que puede verse a lo largo de su articulado, entre otros, los artículos 10.2, 15, 38 etc., incoamos de oficio la **queja 11/4968** a fin de conocer si se habrían elaborado por los organismos correspondientes, algún informe de seguimiento de la Ley 12/2007, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y si por las Unidades de Igualdad de Género de las distintas Consejería de la Junta de Andalucía, se había elaborado algún informe anual de seguimiento y evaluación del I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres 2010-2013, debiéndosenos remitir, en tal caso, copia de los mismos.

En respuesta a ello, por el Instituto Andaluz de la Mujer se nos envió la copia del Informe de Seguimiento del I Plan Estratégico, elaborado conjuntamente por las Unidades de Igualdad de Género, al mismo tiempo que se nos informaba de que el primer informe periódico relativo a la efectividad del principio de igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito competencial de la Administración de la Junta de Andalucía, había sido aprobado el 18 de octubre por el Consejo de Gobierno y había sido remitido al Parlamento para su aprobación. Ambos documentos se pueden consultar en la página web del mencionado Instituto.

Finalmente, otro importante avance normativo en nuestra Comunidad, se ha producido con la aprobación del Decreto 375/2011, por el que se regula el Servicio de Asistencia a Víctimas en Andalucía como servicio público.

La regulación de la protección de la víctima en España viene determinada en un principio por la situación de aquellas que son objeto de delitos concretos: en primer lugar, las víctimas del terrorismo, de tal suerte que la primera norma española específica relativa a la víctima es el Real Decreto 673/1992, de 19 de junio, por el que se regulan los resarcimientos por

daños a víctimas de bandas armadas y elementos terroristas. Tampoco debemos desdeñar la importancia que la sensibilización en lo relativo a la violencia de género ha tenido en el impulso de normas de protección general de las víctimas en España.

Tras ese primer referente normativo, se promulgó la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual, cuya virtualidad reside, no solo en regular la concesión de ayudas de tipo económico a las víctimas de los delitos a que se refiere su Capítulo I o en prever la implantación de Servicios de Asistencia a las Víctimas, sino porque es la primera Ley que regula pautas de actuación de protección y atención a la víctima, dentro del proceso penal, e incluso con anterioridad a su inicio.

A partir de ahí se han aprobado otras normas dirigidas a sectores victimizados especialmente sensibles, de las que son claro exponente, entre otras, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de la violencia doméstica o la Ley 10/2010, de 15 de noviembre, de Asistencia a las Víctimas del Terrorismo en Andalucía. Asimismo, en relación con el fenómeno de la violencia de género y la violencia doméstica citados, habría que hacer referencia a la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, en tanto establece objetivos y medidas para garantizar la efectividad de la consecución de derechos en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y, asimismo, la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género. Por todo ello, se configura como uno de los objetivos de este Decreto, el de contribuir a la erradicación y prevención de la violencia de género mediante la atención integral a sus víctimas.

El Servicio de Asistencia a Víctimas en Andalucía, tiene la finalidad de prestar una atención integral y coordinada, a los problemas padecidos por las víctimas como consecuencia de su victimización y dar respuesta a las necesidades específicas de mujeres y hombres, en los ámbitos jurídico, psicológico y social, mediante la intervención interdisciplinar de su Equipo Técnico. Se basa en la igualdad de género como principio transversal de todas sus actuaciones, es de ámbito andaluz, universal y gratuito.

Este Decreto prevé también la creación de un consejo asesor constituido por representantes de las instancias judiciales y administrativas relacionadas con las víctimas y establecimiento de mecanismos de coordinación, y teniendo en cuenta la Igualdad de Género como principio transversal y objetivo general en las medidas contempladas en el mismo, habiéndose constituido ya a primeros de este año 2012, el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas de Delitos en nuestra comunidad, como órgano consultivo que se encargará de asesorar a los organismos e instituciones públicas o privadas vinculadas a este ámbito. Así, se convierte en la primera Autonomía que ha dado cobertura normativa a esta competencia con una regulación aprobada.

El nuevo Consejo está presidido por la persona titular de la Dirección General de Justicia Juvenil y Servicios Judiciales de la Consejería de Gobernación y Justicia, integrado por la presidencia y ocho vocales (tres en representación de los Servicios de Atención a las Víctimas de Andalucía (SAVA); uno de la Judicatura; uno del Ministerio Fiscal; uno de los Secretarios Judiciales; uno de los jefes de servicio de Justicia de las Delegaciones del Gobierno Central y un vocal de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social).

En lo que atañe a los avances legislativos en el ámbito nacional, nuevamente hemos de referirnos a la atención y prevención de la violencia género en la población extranjera. En relación a esta cuestión, fue a finales del año 2009, cuando se aprobó la reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, por la que se introdujeron nuevas medidas de sumo interés e importancia para la protección de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, puesto que a través de un nuevo artículo, el 31 bis, a estas mujeres, cualquiera que sea su situación administrativa, se les garantiza los derechos reconocidos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como las medidas de protección y seguridad establecidas en la legislación vigente.

En el año 2011 por la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, se han vuelto a modificar los artículos 31 bis y 59 apartados 2 y 3 de la Ley de Extranjería, así como el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

Pudiendo resumirse así la protección de las mujeres extranjeras en situación irregular víctimas de violencia de género:

- Si al denunciarse la situación de violencia de género, se pusiera de manifiesto la situación irregular de la mujer extranjera:
  - No se incoará el procedimiento administrativo sancionador por encontrarse irregularmente en territorio español (infracción grave).
  - Se suspenderá el procedimiento administrativo sancionador que se hubiera incoado por la comisión de dicha infracción con anterioridad a la denuncia o, en su caso, la ejecución de las órdenes de expulsión o de devolución eventualmente acordadas.
- Concluido el procedimiento penal:
  - Con una sentencia condenatoria o con una resolución judicial de la que se deduzca que la mujer ha sido víctima de violencia de género, incluido el archivo de la

causa por encontrarse el imputado en paradero desconocido o el sobreseimiento provisional por expulsión del denunciado, se concederá a la mujer extranjera la autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales y, en su caso, las autorizaciones solicitadas a favor de sus hijos/as menores de edad o que tengan una discapacidad y no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades.

- Con una sentencia no condenatoria o con una resolución de la que no pueda deducirse la situación de violencia de género:
  - Se denegará a la mujer extranjera la autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales y, en su caso, las autorizaciones solicitadas a favor de sus hijos/as menores de edad o que tengan una discapacidad y no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades.
  - Perderá eficacia la autorización provisional de residencia y trabajo concedida a la mujer extranjera y, en su caso, las autorizaciones provisionales concedidas a sus hijos/as menores de edad o que tengan una discapacidad y no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades.
  - Se incoará o se continuará el procedimiento administrativo sancionador por estancia irregular en territorio español.

En cuanto a la renovación de la autorización de residencia temporal y de trabajo por cuenta ajena de la mujer extranjera que sea víctima de violencia de género: La autorización se renovará a su expiración en los supuestos de extinción del contrato de trabajo o suspensión de la relación laboral como consecuencia de que la trabajadora sea víctima de violencia de género.

Por lo que respecta a la lucha contra la violencia de género, en el año 2011, desgraciadamente se han seguido produciendo en nuestra Comunidad las muertes de mujeres víctimas de violencia de género, habiendo ascendido su número a 15, frente a las 18 que hubo en el año 2010, habiéndose producido un leve descenso. A nivel nacional han sido 60, frente a las 73 del año anterior. Como cada año Andalucía sigue encabezando la lista del mayor número de fallecimientos de mujeres por esta causa, seguida de Cataluña con 9 y Comunidad Valenciana con 8.

También, como cada año, esta Defensoría ha venido siguiendo muy de cerca estos casos, habiendo sido objetivo prioritario de esta Institución, continuar con la línea emprendida de incoar queja de oficio, en todos los supuestos de violencia de género, con resultado de muerte en Andalucía, por cuanto que atañe a la defensa de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 10 y 15 de la Constitución Española, especialmente, cuando la violación de los mismos afecten a las mujeres y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, según el cual las mujeres tienen derecho a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas.

A continuación se enumeran las quejas de oficio iniciadas en el año 2011, relacionadas con la materia objeto de este Capítulo.

– **Queja 11/739,** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Málaga, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al ayuntamiento de Málaga.
– **Queja 11/740,** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Villacarrillo, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al ayuntamiento de Villacarrillo.
– **Queja 11/891,** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Roquetas de Mar, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al ayuntamiento de Roquetas de Mar.
– **Queja 11/1369,** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Granada, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al ayuntamiento de Granada.
– **Queja 11/1430**, por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Torre del Campo, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al ayuntamiento de Torre del Campo.
– **Queja 11/1436**, dirigida al Ayuntamiento de Córdoba a fin de investigar la posible situación de violencia de género que podía estar padeciendo una mujer discapacitada.
– **Queja 11/2389,** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Almería, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al ayuntamiento de en Almería.
– **Queja 11/2577,** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Córdoba, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al ayuntamiento de Córdoba
– **Queja 11/3130,** dirigida al Colegio de Abogados de Almería y a la Dirección General de la Oficina Judicial y Cooperación, de la Consejería de Gobernación y Justicia, ante la petición que al parecer había formulado el Ayuntamiento de El Ejido, para el establecimiento en el partido judicial ejidense del turno de guardia especial de violencia de género.
– **Queja 11/3042,** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Fines, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al ayuntamiento de Fines.

– **Queja 11/3917,** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Otura, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al ayuntamiento de Otura.
– **Queja 11/4664,** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Lora del Río, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al ayuntamiento de Lora del Río.
– **Queja 11/4827,** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Sanlúcar de Barrameda, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda.
– **Queja 11/4828,** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en la Puebla de Vícar, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al ayuntamiento de la Puebla de Vícar.
– **Queja 11/4968,** a fin de conocer si se habían elaborado por los organismos correspondientes, los informes de seguimiento de la Ley 12/2007, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y del I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres de Andalucía, 2010-2013.
– **Queja 11/6101,** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Roquetas de Mar, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al ayuntamiento de Roquetas de Mar.

Queja 11/6102, en por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Marchena, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al ayuntamiento de Marchena.

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

2.1 Integración de la Perspectiva de Género

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, incorpora transversalmente el principio de igualdad en 17 artículos, consolidándose en nuestra Comunidad el avance en el logro de la igualdad real y efectiva, favorecido por la Ley Orgánica 3/2007, con la entrada en vigor de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, que dedica un artículo a la promoción de estadísticas e investigaciones con perspectiva de género. Las actuaciones a realizar en este sentido, están recogidas claramente en el artículo 10 de la Ley, que insta a los poderes públicos a:

A) Incluir sistemáticamente la variable sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que realicen.

B) Incorporar indicadores de género en las operaciones estadísticas que posibiliten un mejor conocimiento de las diferencias en los valores, roles, situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, su manifestación e interacción en la realidad que se vaya a analizar.

C) Analizar los resultados desde la dimensión de género.

Asimismo, realizarán análisis e investigaciones sobre la situación de desigualdad por razón de sexo y difundirán sus resultados. Especialmente, contemplarán la situación y necesidades de aquellos colectivos de mujeres sobre los que influyen diversos factores de discriminación.

El Plan Estratégico por su parte, en esta línea de actuación, contempla en su Objetivo 3, garantizar la inclusión de la perspectiva de género en estadísticas e informes.

Esta Defensoría, como Institución Autonómica, es un agente más implicado en incorporar la perspectiva de género en sus actuaciones, entre las que se encuentra la elaboración de Informes Especiales para su presentación ante el Parlamento de Andalucía.

Pues bien, en el presente ejercicio, hemos presentado ante el Parlamento de Andalucía, el Informe Especial sobre Las Personas mayores y las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en Andalucía.

En cuanto a la perspectiva de género, que se ha incluido en este Informe, adelantamos ahora aquí algunas de las informaciones, conclusiones y valoraciones realizadas.

En una parte de este Informe Especial se analiza la situación de la brecha de género en Andalucía, cuando tratamos de la información elaborada por la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia y otros trabajos que hemos consultado. Por ello, aquí únicamente queremos extraer del citado documento, algunas consideraciones que deben ser tratadas en cuanto a la hora de poner en marcha políticas públicas destinadas a fomentar el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación TIC en las personas mayores.

La primera de ellas es que, en el caso de la mujer y cuando hablamos del colectivo de personas mayores, es preciso tener muy en cuenta que la brecha digital le afecta, y muy directamente, desde distintas perspectivas:

En primer lugar, y lógicamente como persona mayor, ya que en este segmento de edad, se produce una brecha digital respecto de otros segmentos de edad.

En segundo lugar, esa brecha afecta cuantitativamente más a la mujer en cuanto que son más numerosas que los hombres dentro del colectivo.

En tercer lugar, por cuanto ser mujer significa, sobre todo a partir de determinadas edades y, desde luego, dentro del grupo de las personas mayores, encontrarse en una mayor situación de exclusión

digital que los hombres, por razón del papel que tradicionalmente ha venido desarrollando dentro del hogar y en la sociedad.

En cuarto lugar, los informes sobre población nos hablan con claridad no solo de la feminización del colectivo de personas mayores, sino también de la discapacidad, motivada fundamentalmente por la mayor longevidad de la mujer y su mayor presencia dentro del colectivo de personas mayores.

Finalmente y por si ello no fuera suficiente, se ha producido también una feminización de la pobreza.

En conclusión, la brecha digital que afecta al colectivo de personas mayores va a tener más entidad, porcentualmente, en la mujer.

Todo ello exige, sin lugar a dudas, que las políticas de impulso y fomento de la inclusión digital se diseñen a partir de una estrategia entre cuyos objetivos no puede faltar el de conseguir la igualdad de mujeres y hombres en el acceso y uso de las TIC dentro del propio colectivo de personas mayores. Será preciso que aquellas políticas se contemplen teniendo como referencia el mainstreaming de género o la denominada transversalidad en las medidas destinadas a potenciar el uso de las nuevas tecnologías por las personas mayores reduciendo, al mismo tiempo, la brecha digital por razón de género.

En realidad, cuando partimos del mainstreaming de género a la hora de establecer las mencionadas políticas, al mismo tiempo que favorecemos la inclusión digital en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, estamos luchando, por las razones expuestas, contra la pobreza y desigualdad basada en la discapacidad.

Esas propuestas deben estar presentes en el diseño mismo de las tecnologías, ya sea de hardware o software, porque sabemos que la investigación científica y tecnológica y sus aplicaciones no son neutrales y, al mismo tiempo, deben tener muy presentes el conocimiento que actualmente tenemos sobre disfuncionalidades y discapacidades que afectan a las mujeres y hombres mayores de edad.

Esa transversalidad en la definición de las políticas públicas debe estar presente en la aprobación de normas y en su ejecución, y debe ser una consecuencia directa de la observancia de los artículos 14 y 9.2 de la Constitución Española, pero también del Estatuto de Autonomía para Andalucía que contiene previsiones más concretas por razón de género para hacer realidad –es decir, con todas sus consecuencias– el artículo 14 de nuestra Norma Suprema.

Así, y con ánimo de no ser exhaustivos, podemos citar el contenido de los siguientes preceptos del Estatuto de Autonomía de Andalucía:

Artículo 10.2 «La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social».

Artículo 15 «Se garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos».

Artículo 73.1 *b)* «La planificación y ejecución de normas y planes en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para erradicar la discriminación por razón de sexo».

Sin perjuicio de las diversas normas autonómicas que contemplan el “gener mainstreaming”, es preciso destacar, en el ámbito de la normativa estatal, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (*BOE* núm. 71, de 23 de marzo de 2007), que en su Disposición Final Primera recuerda que «Los preceptos contenidos en el Título Preliminar, el Título I, el Capítulo I del Título II, los artículos 28 a 31 y la disposición adicional primera de esta Ley constituyen regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, de acuerdo con el artículo 149.1.1.ª de la Constitución.

Pues bien, como expresión de esta estrategia que debe estar presente en el diseño de las políticas públicas destinadas a garantizar a todas las personas mayores el acceso a las TIC, destacamos el artículo 15, que tiene por rúbrica «Transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres”» y que establece «El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los poderes públicos. Las Administraciones Públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades».

En todo caso, contemplar esa referencia de transversalidad nos va a garantizar que, al menos, se evite lo que, en tantas y tantas ocasiones ha ocurrido: que se han puesto en marcha políticas para hacer frente a la desigualdad pero que, por diferentes razones (rol, tradición, jerarquía, poder, habilidades, etc.) han terminado por reducir la desigualdad entre hombres, pero al mismo tiempo ha aumentado la desigualdad de la mujer en el acceso a los bienes y servicios de la sociedad.

Incorporar a la mujer al uso de las TIC, apostando por su inclusión a la sociedad de la información y del conocimiento, es hacerlo por el empoderamiento, entendido conforme a las ideas expresadas en la Conferencia de Pekín como “la plena participación de las mujeres en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder”.

Este y todos los motivos justifican que se preste una singular atención a la inclusión digital de las mujeres mayores.

Pero junto a esa finalidad loable, cerrar la brecha digital de género supone apostar por reforzar, la autonomía, la autosuficiencia y la calidad de vida y el bienestar de las mujeres mayores.

En fin, nos encontramos en un mundo nuevo, en el que es más que previsible que, como ocurre siempre, sin la tutela de los poderes públicos las mujeres, situadas «ab initio», en una posición de desigualdad, no van a tener más y mejores oportunidades, por lo que es imprescindible una reacción contundente de los poderes públicos para equilibrar y, en definitiva, garantizar la igualdad.

Por otra parte, es incuestionable que por su mayor presencia dentro del colectivo, el porcentaje de discapacidad y las consecuencias de los "roles" y otras circunstancias que han incidido en la posición de la mujer en la sociedad, resulta imprescindible que se tenga muy presente la pertinencia de género a la hora de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas de género.

Si no se tiene en cuenta la "realidad" de la mujer dentro del colectivo, es muy probable que se tarde bastante tiempo, todavía, en cerrar la doble brecha digital con otros sectores de la población y con los hombres dentro de su propio colectivo, que separa a la mujer de su inclusión digital.

Se puede consultar este Informe Especial completo en nuestra página web, http://www.defensor–and.es.

2.2 Educación y personas menores. Deporte

Uno de los mayores retos de nuestro tiempo, lo constituye la conciliación de la vida familiar y personal con la laboral, en definitiva, conciliar ambas esferas con corresponsabilidad entre mujeres y hombres, como nuevo modelo de paternidad y maternidad compartida.

Se trata de una dimensión fundamental para promover la igualdad, constituyendo además un requisito para avanzar hacia la equidad de género, especialmente, en las situaciones que se derivan de los procesos de rupturas de la convivencia familiar, en las que la desigual posición de los progenitores respecto a las responsabilidades familiares, educativas etc. de sus hijos e hijas, según tengan atribuida o no la guardia y custodia de los mismos, provocan situaciones que se plantean en las quejas que se nos dirigen.

El Área de Menores y Educación ha recibido, durante 2011, un total de 50 quejas cuya temática, con carácter transversal puede estar relacionada con cuestiones relativas a igualdad de género.

A pesar del elevado número de expedientes, todos los asuntos tratados, con sus respectivas singularidades, tienen características comunes que pueden ser agrupadas en dos grupos. En el primero estarían englobadas quejas relativas a controversias en el ámbito familiar tras los procesos de ruptura de la convivencia; y en el segundo quedarían comprendidas quejas de idéntico contenido y pretensión respecto al derecho de los padres separados a conocer la evolución escolar de sus hijos e hijas.

En el primer grupo abundan las reclamaciones que nos remiten tanto padres como madres, incursos en procedimientos de separación matrimonial, que se dirigen a la Institución manifestando su preocupación o su desacuerdo con el régimen de visitas derivado de la sentencia de separación o de divorcio, también por la conducta del otro progenitor durante la visita o estancia de fin de semana, así como para hacernos saber que los menores se negaban a cumplir con el régimen de visitas establecido, exponiéndonos el sufrimiento que tal hecho les producía. En el caso de las madres, se añade su condición de mujeres víctimas de violencia de género.

A pesar de tratarse de asuntos jurídico-privados, intervinimos asesorando a los interesados respecto de los derechos que les asistían o de las posibles vías para hacerlos valer.

También en este ámbito están las reclamaciones que reflejan la problemática concerniente al funcionamiento de los Puntos de Encuentro Familiar, por tratarse de lugares habilitados por la Administración para facilitar las visitas de miembros de la familia a menores con quienes no pueden tener relación por existir desavenencias e incluso litigios con la persona que ostenta su guarda y custodia. En ocasiones, este recurso se torna esencial cuando existe una orden de alejamiento a favor de la madre.

El relato de estos expedientes, así como las actuaciones desarrolladas por la Defensoría en el ejercicio de sus funciones queda reflejado en la Sección tercera de la Memoria Anual dedicada a Menores, así como en el Capítulo 7 del Informe Anual del Defensor del Menor de Andalucía.

El segundo grupo, con mayor importancia numérica, lo constituye quejas con idéntica pretensión cuya tramitación comenzó en 2010. Dos son las cuestiones que mayor controversias generan en este asunto: La primera relativa a los cambios de centros educativos por decisión unilateral de uno de los progenitores cuando ambos comparten la patria potestad; y la segunda, sobre la información que respecto de la evolución escolar del alumno o alumna se proporciona por los centros docentes al cónyuge no custodio.

En el primer caso, las personas reclamantes, todos ellos padres del alumnado, entienden que la Administración educativa no puede acceder al cambio de colegio del alumno o alumna por decisión de cónyuge custodio sin contar con una autorización judicial o, en su caso, con una autorización expresa y documentada de ambos progenitores.

Por lo que respecta a la segunda cuestión, la controversia se centra en el hecho de que, al parecer, el sistema informático que tiene operativo la Consejería de Educación no se encuentra habilitado para facilitar la información sobre la evolución del alumno o alum-

na al cónyuge que no ostente la guarda y custodia, circunstancia que estaría vulnerando el derecho de las familias a participar activamente en el proceso escolar y en el funcionamiento de los centros.

En este contexto, la Administración Educativa justifica su proceder en la creencia que cualquier discrepancia que surja sobre cuestiones que afectan a la patria potestad debe ser resuelta por los jueces y tribunales de justicia. De este modo, en el caso de existir desacuerdo manifiesto entre los padres o tutores en las decisiones a adoptar sobre el menor –en el ámbito escolar y educativo– estos podrán solicitar al Juez la resolución de la controversia debiendo presentar en el colegio la resolución judicial que resuelva el conflicto.

Es más, a criterio de la Administración cuando esta actúa a instancias de uno de los tutores estaría amparada por la más absoluta buena fe, pues lo contrario será negarle a aquel los derechos que el propio Código Civil le reconoce.

Ciertamente, el artículo 156 del mencionado Código establece que la patria potestad se ejercerá conjuntamente por ambos progenitores o por uno solo con el consentimiento expreso o tácito del otro, siendo válidos "los actos que realice uno de ellos conforme al uso social y a las circunstancias, o en situaciones de urgente necesidad."

En este sentido, de lo que se trata es de delimitar qué actos de la vida del niño o niña podría decidir el progenitor custodio sin el consentimiento del otro por referirse al desarrollo normal de la vida del menor y, por el contrario, qué actos quedarían excluidos de este ámbito.

Pues bien, en el primer grupo, estarían englobadas aquellas que se refieren al desarrollo y se consideren normales en la vida cotidiana del niño o niña. Nos referimos, como ejemplo en el ámbito escolar, a las decisiones relativas a excursiones, actividades escolares no habituales, solicitud de becas u otras ayudas al estudio, actividades extraescolares no periódicas, entre otras.

Por el contrario, excederían de ese ámbito que hemos venido a denominar normal o cotidiano, aquellas otras decisiones que no son realizadas usualmente "conforme al uso social". De este modo la decisión no puede quedar supeditada a uno solo de los progenitores, a pesar de ostentar la guarda y custodia. Y no podría decidir unilateralmente estas cuestiones porque constituyen actos de ejercicio extraordinario de la patria potestad y, como tal, deben contar con el consentimiento expreso de ambos progenitores.

El cambio de centro escolar, o incluso la elección de un colegio público, concertado o privado, los cambios de una educación laica a religiosa o viceversa, constituyen, a nuestro juicio, actos excepcionales y de suma importancia para la vida del niño o niña ya que estas situaciones llevaran aparejada una alteración sustancial de sus amigos y compañeros; significa, además, que deberá adaptarse a un nuevo profesorado, e incluso a un nuevo sistema de enseñanza.

Atendiendo a estos fundamentos, entendemos que la Administración Educativa debe elaborar un protocolo de actuación a seguir en los casos de traslado o cambio de centro educativo del alumnado que permitiese corroborar el consentimiento de ambos progenitores cuando ostentan conjuntamente la patria potestad a pesar de que hayan cesado la convivencia. No puede ampararse en el principio de buena fe de los solicitantes para acceder al cambio o traslado de centro escolar en los casos señalados, sino que está llamada a realizar una acción más activa, comprobando y verificando la existencia del consentimiento de ambos progenitores para adoptar esta decisión tan trascendental en la vida del niño o niña.

Cuestión distinta es que se compruebe la inexistencia de ese acuerdo entre los progenitores para el cambio de escolarización, en cuyo caso, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 156 del Código Civil, la decisión final habrá de adoptarla el juzgado correspondiente.

Por otro lado, entendemos que esta iniciativa debe hacerse extensiva a los casos en los que padres y madres requieran información sobre el desarrollo escolar de sus hijos e hijas, de modo que esta se proporcione sin impedimento y por igual hasta que alguno de los progenitores aporte información o documentos que justifique la existencia de nuevos elementos o circunstancias que alteren el régimen de la guarda, custodia o patria potestad.

Así las cosas, recomendamos a la Consejería de Educación que elabore y apruebe unas normas o un protocolo para que, en los casos de cambio o traslado de centro escolar de un alumno o alumna, se permita corroborar que esta decisión cuenta con el consentimiento expreso de los progenitores que no hayan sido privados de la patria potestad, y también un protocolo que posibilite a los progenitores que no tengan atribuida la guarda y custodia, pero si la patria potestad, obtener información sobre el proceso escolar de sus hijos e hijas.

De todas estas actuaciones se dejó constancia en el Informe Anual de 2010, recogiendo en aquel momento lo que en los medios de comunicación social se venía haciendo eco, esto es, que se estaba estudiando la cuestión con el objeto de cumplir y poner en práctica su contenido (**queja 10/0534**).

A comienzos del año 2011 la Consejería, atendiendo a nuestras **Recomendaciones** se comprometió a la elaboración de un Protocolo de obligado cumplimiento por los centros educativos (instrucción, circular, o similar) donde se establecerían las pautas a seguir ante la solicitud expresa del representante legal del alumno o alumna que ostente la patria potestad, de conocer la evolución académica o cualquier aspecto relevante relacionado con sus hijos,

aunque no figure en el registro de datos de la persona objeto de su interés.

No obstante, iniciado el vigente curso escolar 2011-2012, muchos padres se lamentan de que la situación en cuanto a la falta de información de la evolución escolar no ha cambiado, por lo que han requerido de nuevo la colaboración de la Defensoría. De este modo hemos admitido a trámite las quejas estando pendiente de recibir respuesta **(queja 11/4656).**

En materia de deportes, a través de la **queja 11/5037** el entrenador de un club polideportivo almeriense ponía de manifiesto la discriminación de los equipos femeninos dentro del Programa Estrella Élite.

En su queja nos trasladaba el escrito dirigido a distintas autoridades de la Consejería de Comercio, Turismo y Deporte así como a la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, denunciando que la decisión adoptada en la temporada 2010-2011 de sacar del Programa Estrella Élite a determinados equipos andaluces, todos masculinos, para conveniar con ellos a través de Turismo Andaluz, con mejores condiciones económicas, suponía una grave discriminación hacia los equipos de los mismos deportes y categorías pero de ámbito femenino,

Ante dicha situación, se habrían dirigido a diversas autoridades con competencia en materia de deportes al objeto de conocer el criterio utilizado para tomar tal decisión y recabar información acerca de las medidas que debiera adoptar un equipo femenino andaluz para que su Comunidad Autónoma lo tratase de igual manera que a un equipo masculino del mismo deporte y categoría o de qué manera pensaban compensar a los equipos que teniendo igual nivel deportivo, habían quedado fuera de esta decisión.

Tras más de doce meses esperando respuesta, el Secretario General para el Deporte les habría comunicado que el criterio seguido era el de Impacto Económico, criterio con el que manifiestan su desacuerdo. Además, no les habrían remitido los datos del Estudio que fundamentaba tal criterio y que consideraban necesario para saber el lugar que ocupaban en el mismo y la dirección a trabajar para mejorar.

Manifestando su disconformidad, solicitaban el establecimiento de unos criterios claros y una compensación a los clubes que se habían visto perjudicados por la medida.

Concluía su escrito lamentando que Andalucía no contase con equipos femeninos en la máxima categoría de deportes tan importantes como baloncesto, voleibol y balonmano y que pareciera que a nadie le importase.

Habiendo requerido al promotor de queja información acerca del resultado de los escritos dirigidos a las instancias administrativas competentes, así como otros trámites formales, aún no hemos obtenido respuesta alguna, lo que ha impedido proseguir con la tramitación ordinaria de la queja. De persistir esta situación no descartamos iniciar una investigación de oficio.

2.3 Empleo

En el presente ejercicio, han sido varias las quejas que se han basado en hechos relacionados con los objetivos reseñados el I Plan Estratégico para la Igualdad, de Andalucía, en orden a impulsar políticas en materia de Prevención de Riesgos Laborales y Salud y Seguridad Laboral desde una perspectiva de género, incidiendo en la actuación frente a los riesgos laborales específicos que afectan a las trabajadoras; promover la igualdad de trato y oportunidades desde la perspectiva de género, en el acceso y permanencia en el empleo, así como la calidad del mismo, tanto en el sector público, como en el privado.

En estas quejas, se han alegado diversas causas de discriminación laboral por razón de sexo, singularmente por situaciones relacionadas con riesgos laborales a causa de embarazo; o también sobre posible perjuicio en materia de contratación a través de Bolsas de Trabajo de la Administración Autonómica.

En la **queja 11/584**, la interesada nos exponía que perteneciendo a la bolsa de interinidad del Cuerpo de Profesores de Música y Artes Escénicas, de la especialidad de Lenguaje Musical, de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, encontrándose en tiempo de descanso por Maternidad, habiendo dado a luz el día 3 de septiembre, fue llamada por la Delegación de Córdoba, el día 1 de octubre de 2010, para una sustitución de periodo prolongado, informando a dicha Delegación de su situación de baja por maternidad.

Finalizado dicho periodo de descanso por maternidad, se puso en contacto con la Delegación de Córdoba y la incluyen en bolsa hasta finalizado el periodo de descanso por maternidad de que disfrutaba por derecho. Estando de descanso por maternidad se veía en una situación, como madre, que le era desfavorable y que gravemente perjudicaba a sus intereses.

En su respuesta, la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos, de la Consejería de Educación informaba que la interesada era integrante de la bolsa de la especialidad de Lenguaje Musical asociada al Cuerpo de Profesores de Música y Artes Escénicas, con un tiempo de servicio reconocido de dos años, 2 meses y seis días y que desde la Delegación Provincial de Córdoba se la ofertó cubrir una sustitución que no llegó a ocupar por encontrarse en situación de baja maternal.

Por la Resolución de 31 de mayo de 2004, se sentaban las bases aplicables al profesorado interino, estableciéndose en la Base V, de causas que imposibilitan la incorporación a la actividad docente, apartado 2.2 maternidad, adopción o acogimiento, .«Al personal interino con tiempo de servicios reconocidos por Resoluciones de la Dirección General de Recur-

sos humanos, así como al aspirante a interinidad integrante de las listas para cubrir posibles vacantes o sustituciones, se le contabilizará, a efectos de tiempo de servicios, el período que hubiera correspondido al afectado. Finalizada la causa de no incorporación, pasará a ocupar el puesto ofertado, de mantenerse, o la situación de disponible en la correspondiente bolsa o lista para nuevas vacantes o sustituciones. En cuanto a las prórrogas vacacionales, dicho período se computará a los solos efectos de tiempos de servicios».

A continuación, la mencionada Dirección General nos describía las anotaciones que en su especialidad tenía la interesada en el Sistema Integrado de Recursos Humanos de Educación, correspondientes al curso académico 2010-2011, tanto en lo que se refiere a reconocimiento de tiempos de servicio, como períodos de colocación y reconocimientos de prórroga vacacional.

En la **queja 11/4302**, la interesada nos decía que comenzó en la sede de UGT de Utrera, el curso "Formación técnica en orientación profesional para el empleo", el cual se iniciaba el 17 de enero y cuya finalización fue el 2 de febrero, con una duración de 65 horas. En esa fecha había sido madre recientemente y tenía un bebé que contaba con 3 meses de vida. En esos momentos estaba amamantándolo y cuando le llamaron del comienzo del curso, aceptó, porque no le parecía que esa circunstancia fuera un impedimento a la hora de realizarlo. Es por ello que solicitó a la monitora que, como el horario del curso era de 9 de la mañana a 2 de la tarde, que si no le importaba que llegara al curso 15 minutos más tarde y se fuera 15 minutos antes, a lo no le dio respuesta positiva alguna.

Finalmente la monitora manifestó que elevaría una solicitud a la persona competente para resolver, sin que tras esta actuación, se le diera una solución. Ante los hechos expuestos, se procedió a la admisión a trámite y la petición de informe a la Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, no habiéndose recibido aún el escrito de respuesta, a esta fecha.

Por otra parte la **queja 11/5921**, la abrimos de oficio, al haber tenido conocimiento por noticias publicadas en los medios de comunicación, de la denuncia por presunta situación discriminatoria que vendría padeciendo el personal femenino de la Policía Local del Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), por embarazo. Según la propia nota de prensa, el problema estribaba «en la falta de acuerdo y de una regulación expresa sobre las condiciones de trabajo que deben observarse desde el momento en que una mujer, en uso de su legítimo derecho, decide ser madre».

Esta queja se encuentra en curso de investigación habiéndose solicitado informe al Ayuntamiento de Lucena.

2.4 Conciliación y Corresponsabilidad

La conciliación de la vida familiar con la vida laboral, tiene como valor fundamental la igualdad de su ciudadanía. La ausencia de una política activa de conciliación que permita a los trabajadores y a las trabajadoras compatibilizar el desarrollo de una carrera profesional y la culminación de sus aspiraciones laborales, con la fundación de una familia, tiene consecuencias negativas tanto para el conjunto de la sociedad, como para aquellas personas trabajadoras que se ven obligadas a optar entre trabajo y familia.

Sin perjuicio de la potestad autoorganizatoria de la que dispone la Administración Pública, para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos a través de la ordenación y organización de los diversos colectivos de empleados públicos, entendemos que debe adoptar medidas para conseguir que las conveniencias de la persona trabajadora, de carácter personal, social o familiar, puedan conciliarse de forma más efectiva con la prestación de servicios para la empresa, pudiendo, en definitiva mejorarse el entorno laboral y combatir el absentismo.

Así la Ley 12//2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, dedica su Capítulo III a la Conciliación de la Vida Laboral, Familiar y Personal, regulando el Derecho y deber de la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el ámbito público y privado y la organización de espacios, horarios y creación de servicios, tanto en las empresas privadas como en la función pública andaluza.

Pues bien, en este año 2011, hemos tenido ocasión de valorar este tipo de cuestiones a través de la **queja 10/5096**, en la que los hechos que dieron lugar a la admisión a trámite se debieron a que un Sindicato de Enfermería de la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Andalucía, Hospital Costa del Sol (APES Costa del Sol), se dirigió a nosotros para denunciar la vulneración de derechos que estaban sufriendo las mujeres/hombres, madres/padres y trabajadoras/es, por, parte de la APES Costa Del Sol, Empresa Pública dependiente de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, en lo que atañe al derecho de las personas trabajadoras con hijos, a reducir su jornada laboral, en cuanto que la concreción horaria de la reducción de la jornada laboral era un derecho individual de las mismas.

Añadía que desde la entrada en vigor de la Ley de Conciliación de la vida familiar y laboral, las trabajadoras de APES Costa del Sol, venían disfrutando de este derecho, sin que existiesen problemas organizativos ni de gestión. Pudiendo la mujer trabajadora modificar la concreción horaria de su reducción realizada con anterioridad, mediante preaviso a la empresa con 15 días de antelación.

Continuaba diciéndonos que, sin embargo, en noviembre de 2009, la Dirección de Recursos Humanos

de APES Costa del Sol, de forma unilateral y sin consultarlo con los representantes de los trabajadores, ni alegar motivo alguno, exigió que antes del 30 de noviembre de 2009, se entregase la solicitud de reducción de jornada para el año 2010, acompañándola con la concreción horaria efectiva de dicha reducción.

Esta concreción horaria de la reducción se debió realizar desconociendo la fecha del período vacacional de las trabajadoras, así como los calendarios escolares de guarderías del curso escolar 2010-2011. A pesar de ello, la APES Costa del Sol, posteriormente había negado sistemáticamente cualquier modificación de la reducción de la jornada de las trabajadoras, lo que entendían era una interpretación restrictiva del derecho de las mujeres trabajadoras, cuando no, una vulneración de dicho derecho.

En un escrito posterior nos trasladaban que nuevamente, en el año 2010, la posición de la empresa respecto a este asunto estaba siendo igual de inflexible e incluso más estricta, adelantando los plazos de solicitud, indicando a las personas trabajadoras que debían entregar su reducción de jornada para el año 2011 antes del 31 de octubre de 2010, de lo contrario insinuaban que no le iban a conceder el disfrute de la reducción.

A ello se añadía, según el mencionado sindicato, el agravio comparativo, existente entre categorías profesionales, por cuanto que a determinados colectivos, como por ejemplo los facultativos, sí se les permitía realizar modificaciones en su período de reducción de jornada, teniendo máxima flexibilidad.

Solicitado informe a la Agencia Pública Sanitaria Hospital Costa del Sol, por su Dirección Gerencia, se nos decía, entre otras cosas, que:

"Conciliación de la vida familiar y laboral de la APES Costa del Sol, me complace comunicarle que la reducción de jornada por guarda legal es un Derecho Individual del Trabajador, expresado de forma literal en el artículo 37.5 del Estatuto de los Trabajadores.

Además, el apartado 6 del citado precepto, añadido por la Ley 39/1999 de conciliación de la vida familiar y laboral, es el que determina a quién corresponde la elección de este horario reducido de la jornada, disponiendo que la concreción horaria y la determinación del periodo de disfrute de la reducción de jornada corresponderá al trabajador dentro de su jornada ordinaria.

A la regulación estatuaria del derecho a la reducción de jornada, en el supuesto de la APES Costa del Sol ha de añadirse lo previsto en el artículo 23 del Convenio Colectivo de Empresa, que establece una serie de mejoras a lo previsto en la norma estatuaria, que puede concretarse en lo siguiente:

- *Ampliación hasta 10 años de la edad del sujeto causante del derecho.*
- *Establecimiento de procedimiento de solicitud (documentación a presentar, plazos, etc.).*
- *Duración de la reducción de jornada de un año prorrogable por años naturales hasta la edad límite fijada en el convenio.*
- *Posibilidad de mejora del 10% en las retribuciones durante el tiempo de la reducción de jornada siempre que realice una dedicación exclusiva al cuidado del menor o familiar.*

Adicionalmente a ello, y aún cuando no está previsto en dicho Convenio, se facilita al trabajador la posibilidad de reducir la jornada en franja horaria o en turnos completos.

Analizando el caso concreto que nos ocupa y partiendo de los preceptos citados anteriormente, cabe indicar:

- **1.º** *Si concurren los requisitos de los artículos 37.5 ET y 23.2 del convenio colectivo, la empresa Nunca ha negado al trabajador una reducción de jornada, ni la posibilidad de adaptar el horario laboral según sus necesidades particulares para hacer compatible su vida laboral y sus necesidades familiares. En este caso, el trabajador siempre ha tenido:*

a) *La facultad de elegir la concreción horaria y el período de disfrute dentro de su jornada ordinaria. En la mayoría de los casos, por voluntad del trabajador, dicha concreción se ha llevado a cabo en turnos completos.*

b) *La facultad de elegir el porcentaje de reducción de jornada, sin que la Empresa haya limitado o impuesto el mismo, siempre que se haya realizado dentro de los términos previstos legal y convencionalmente.*

- **2.º** *Si bien es cierto, que el artículo 23.2 del convenio colectivo de aplicación recoge que la solicitud de la reducción de jornada deberá hacerse con 15 días de antelación a la fecha de disfrute, en los años 2009 y 2010 se han concedido 346 y 392 reducciones de jornadas respectivamente, lo que significa que un 21,8% de la plantilla total de la empresa está disfrutando de este derecho. Este volumen imposibilita que la empresa pueda gestionar en 15 días la recepción de documentación, organización de turnos y gestión de la sustitución de profesionales asegurando que el día uno de enero todos vayan a poder disfrutar de este derecho, y a la vez, que no se vea afectada la actividad, la seguridad y la calidad del servicio. Por todo esto, un año antes, en la resolución de las reducciones de 2008, se notificó a los interesados que en caso de solicitar la renovación de la reducción lo hiciera antes del 30 de noviembre.*
- **3.º** *En referencia a las modificaciones de la concreción horaria que, respecto de la solicitud inicial, pueden hacerse por la plantilla de la Empresa, debemos manifestar que:*

a) *El trabajador antes de finalizar el año solicita el porcentaje de reducción de jornada que estima para el año siguiente de acuerdo a su situación familiar y sus turnos de trabajo. En la elección individual de los días de concreción, la empresa no intervine, siendo el trabajador quien los elige libremente.*

b) *Con dicha solicitud presenta un cuadrante con los turnos de reducción correspondientes al porcentaje de jornada solicitado. En esta fecha el trabajador conoce el calendario escolar de sus hijos ya que el curso escolar ha comenzado. Como en esa fecha no conoce su período vacacional, en el caso de que no coincida con el solicitado y especificado en la concreción horaria, al trabajador se le da la posibilidad de modificar sus turnos de reducción en los períodos afectados. Asimismo, si hubiese circunstancias familiares sobrevenidas que requiriesen una modificación de su reducción, previa justificación, la dirección de la empresa* nunca *se ha negado a realizar las modificaciones necesarias para poder conciliar la vida laboral y familiar.*

c) *En cualquier momento el trabajador con una antelación 15 días puede solicitar la modificación de su porcentaje de jornada y por consiguiente deberá presentar una nueva concreción horaria. Concedida la reducción de jornada, la Empresa* nunca *se ha negado a que el trabajador modifique el porcentaje de reducción de jornada inicialmente concedido. En este sentido, dicha modificación del porcentaje tan solo tendrá los límites cuantitativos establecidos en la ley (entre 1/8 y 1/2 de la jornada).*

- **4.º** *Con respecto al agravio comparativo existente entre categorías profesionales, por cuanto que determinados colectivos, como por ejemplo facultativos, sí se les permite realizar modificaciones. Tenemos que precisar que de acuerdo con el artículo 22 del Convenio Colectivo, los facultativos, a diferencias del resto de categorías profesionales de la organización que tienen su programación anual, se les da a conocer su planning de trabajo (jornada ordinaria, jornada complementaria de presencia física y localización, salientes, etc.) con dos meses de antelación. Por ello, es imposible que puedan solicitar los turnos de reducción de todo el año en la fecha de la solicitud.*
- *Aclarada todas estas cuestiones, podemos afirmar que es incierta la referencia de que la Empresa está vulnerando los derechos de las mujeres/padres y trabajadoras/es de la organización, sino más bien todo lo contrario, se está cumpliendo con la legalidad vigente y se está ampliando el derecho de los trabajadores mejorado por nuestro Convenio Colectivo.*
- *Esta Agencia está especialmente sensibilizada por dar una protección eficaz a todos nuestros profesionales que son padre/madres y facilitarles dentro de nuestra posibilidades la conciliación de su vida familiar y laboral".*

Una vez dado traslado del mismo para oír alegaciones, por el Sindicato promotor se formularon las que se estimaron procedentes concretándose en varias cuestiones que ya nos había hecho llegar también mediante otros escritos enviados a esta Institución y que podrían resumirse en lo siguiente:

– La APES Costa del Sol, deniega sistemáticamente la posibilidad de reducir jornada por hijos mayores de 10 años y menores de 12, al no tomar en consideración el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, ya que aplica el artículo 23 del Convenio Colectivo de la Empresa Pública Hospital Costa del Sol, de 20 de julio de 2006, que solo alude a razones de guarda legal teniendo a su cuidado directo alguna persona menor de 10 años.
– Ante la razón esgrimida por la APES en orden a que el gran número de solicitudes de reducción de jornada recibidas, hace imposible que se gestionen en plazo si se efectúan con una antelación de 15 días respecto de la fecha del disfrute, tal como establece el Convenio Colectivo, alegan que la organización de turnos y gestión de la sustitución de los profesionales, es competencia de los responsables de unidad, los cuales son casi medio centenar, por lo que, grosso modo, cada responsable de unidad, en el 2010, debió de gestionar 20 solicitudes de reducción de jornada durante 15 días.

A mayor abundamiento, en el transcurso de las negociaciones del nuevo convenio colectivo en ningún momento los representantes de la empresa han manifestado la necesidad de modificar los plazos establecidos para la solicitud de reducción de jornada. Para el 2011, APES estableció la fecha de solicitud en el 31 de octubre.

– Respecto a la argumentación de APES de que en octubre o noviembre del año en curso, los trabajadores conocen el calendario escolar de sus hijos, manifiestan que este calendario es solo hasta junio, ya que cada año escolar comienza en septiembre y, sin embargo, la empresa requiere a los trabajadores sus turnos hasta el 31 de diciembre. Ello se agrava para los trabajadores y trabajadoras cuyos hijos van a acceder por primera vez a la escolarización, pues en la fecha en la que han de solicitar la reducción, con casi un año de antelación, dado que en dicha fecha desconocen el colegio al que asistirán y menos aún su calendario escolar.
– Finalmente, tanto en el escrito de alegaciones, como en otros remitidos a esta Oficina, el Sindicato promotor de la queja, ponía ejemplos de personas trabajadoras a las que se les había denegado la reducción de jornada para el cuidado de hijo menor de 12 años, en base al artículo 23.2 del Convenio Colectivo (en un caso acreditado documentalmente), o el cambio del porcentaje de reducción, la modificación de la concreción horaria, o a las que se les había modificado unilateralmente la concreción horaria de la reducción de jornada previamente reconocida, algunos de los cuales tuvieron que recurrir a la Jurisdicción Social, allanándose la Agencia Pública a las pretensiones de las personas trabajadoras, en el Acto de Conciliación.

Ante todo ello, esta Institución estimó oportuno, efectuar las siguientes consideraciones:

– En primer lugar, ocupándonos de la normativa aplicable al caso, la disposición adicional decimonovena de la Ley 4/1992, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1993, creó la Empresa Pública Hospital de la Costa del Sol, transformándose en Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol, en virtud del artículo 9 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía.

Por el Decreto 98/2011, de 19 de abril, se aprobaron los Estatutos de la Agencia Pública Empresarial Sanitaria que nos ocupa, en adelante APES, en cuyo artículo 30, respecto al Régimen del personal, se establece que el personal de la Agencia se rige en todo caso por el derecho laboral, así como por lo que le sea de aplicación en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

– Por otra parte, una de las cuestiones que plantea el Sindicato, la relativa a la reducción de jornada por guarda legal para cuidado directo de alguna persona menor de ocho años, es un derecho individual de las personas trabajadoras, expresado en el artículo 37.5 del Estatuto de los Trabajadores, con la disminución proporcional del salario entre, al menos, un octavo y un máximo de la mitad de la duración de aquella.

El mismo precepto en su apartado 6, añadido por la Ley 39/1999, de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral, determina que la concreción horaria y la reducción de jornada del periodo de disfrute de esta corresponde a la persona trabajadora, dentro de su jornada ordinaria.

– A esta regulación ha de añadirse lo previsto en el Convenio Colectivo de la Agencia, que establece una serie de mejoras a lo previsto en el Estatuto, que pueden concretarse, en cuanto a las cuestiones que nos ocupan, en lo siguiente:

- Ampliación hasta los 10 años de la edad de las personas menores al cuidado directo del trabajador/trabajadora, por razones de guarda legal.
- Establecimiento del procedimiento de solicitud, la cual ha de hacerse con 15 días de antelación a la fecha de disfrute.

– Por otra parte el Manual de Normas y Procedimiento en materia de Vacaciones, Permisos y Licencias del personal de Centros e Instituciones Sanitarias del Servicio Andaluz de Salud, aprobado con motivo de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (Disposición Adicional Decimonovena) y aplicable tanto al personal estatutario como al personal funcionario o laboral que desempeñe su función en los centros e instituciones sanitarias dependientes del SAS, aprobado por la Resolución 2851/2007, de 3 de octubre, contempla entre los supuestos del ejercicio del derecho de reducción de jornada por razón de guarda legal, para el cuidado directo de una persona menor de 12 años, siendo los efectos del silencio ante la falta de resolución expresa de las solicitudes, de carácter estimatorio.

– Finalmente, el Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por la Ley 7/2007, de 29 de abril, en su artículo 7, establece que la Normativa aplicable al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos del mismo que así lo dispongan.

A este respecto, el artículo 48.1, en cuanto a los permisos de los funcionarios públicos, establece que las Administraciones Públicas determinarán los supuestos de concesión de permisos a los funcionarios públicos y sus requisitos, efectos y duración. En defecto de legislación aplicable los permisos y su duración serán, al menos, las siguientes:

Por razones de guarda legal, cuando el funcionario tenga el cuidado directo de algún menor de doce años, de persona mayor que requiera especial dedicación, o de una persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a la reducción de su jornada de trabajo, con la disminución de sus retribuciones que corresponda.

Asimismo, en cuanto a la aplicación del régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones al personal laboral, el artículo 51 del EBEP dispone que se estará a lo establecido en el propio Capítulo y en la legislación laboral correspondiente.

De la interpretación de esta norma, se infiere que los preceptos reseñados del EBEP aplicables al caso que nos ocupa y al personal laboral, tienen el carácter de disposición legal de derecho necesario o, en su caso, de norma mínima.

– A mayor abundamiento, la Instrucción 3/2007, de la Secretaría General para la Administración Pública sobre la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General de la Junta de Andalucía, por la que se concreta la normativa aplicable hasta que se promulgue la Ley de Función Pública de la Administración de la Junta de Andalucía, incluye el derecho reconocido en el artículo 48.1.h) del EBEP, relativo a la reducción de jornada por razones de guarda legal, para el cuidado directo de alguna persona menor de 12 años, con la reducción retributiva que corresponda, como novedad que se aplica de forma directa, además de lo que al respecto está previsto en el Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía.

Procede ahora llevar a cabo la valoración de las cuestiones que se han puesto de manifiesto con ocasión de la tramitación del presente expediente de queja

– A la vista de cuanto antecede, no podíamos sino llegar a la conclusión de que, a pesar de que el Convenio Colectivo aplicable al personal laboral de la APES Costa del Sol, estable la edad límite de las

personas menores sometidas a su cuidado directo por razones de guarda legal, en 10 año, ha de aplicarse el artículo 48.1 *h)* del EBEP, aprobado por la Ley 7/2007 de 12 de abril, que la establece en 12 años, al ser un precepto con carácter de derecho necesario y de contenido mínimo, de aplicación directa al personal aludido.

– En cuanto al plazo para formular y gestionar las solicitudes de reducción de jornada del personal al servicio de la APES que nos ocupa, si bien, según se nos informa por ambas partes, el Convenio Colectivo establece que han de efectuarse con una antelación de 15 días respecto de la fecha del disfrute, tal como establece el Convenio Colectivo, la compleja organización del trabajo a turnos, parece ser que requiere que se efectúen con una antelación suficiente para poder gestionar eficazmente la sustitución de los profesionales, cuya finalidad última, a nuestro juicio, debe ser garantizar la calidad asistencial, además de que al prever la normativa de aplicación que el silencio administrativo es de carácter positivo, entendemos que ha de haber también un plazo suficiente para la valoración de las mismas, por cuanto que su denegación, ha de ser expresa y notificada en tiempo y forma.

– Por otra parte, en lo que atañe a que el personal deba efectuar su solicitud de reducción de jornada para el año siguiente en el que ha de entrar en vigor, conlleva también el que se especifique la concreción horaria en la que la reducción de jornada va a efectuarse y/o en su caso, los turnos en los que va a aplicarse la misma, a fin de que se pueda, como ya se ha dicho anteriormente, gestionar el régimen de turnos y las sustituciones pertinentes.

A este respecto, a pesar de que el Sindicato promotor de la queja manifiesta su disconformidad con que cada año por parte de la APES no se respete el plazo de los 15 días de antelación a su vigencia y con que los plazos se hayan acortado para que el personal formule sus solicitudes de reducción de jornada, solo se sostiene a medias el argumento de que, a la fecha de solicitud, normalmente no se conoce el calendario escolar de los hijos e hijas para cuyo cuidado se solicita la reducción de jornada, por cuanto que si bien es cierto que en el año siguiente hay conclusión e inicio de curso (normalmente en junio y septiembre, respectivamente), también lo es que, a tales efectos, en el año en el que se solicita, se conoce el calendario escolar del curso vigente, al haber comenzado ya este, por lo que en este concreto supuesto sería indiferente el que se formule la solicitud el 15 de diciembre (15 días antes a la entrada de su vigencia), que el 31 de octubre o el 15 de noviembre.

No obstante, en lo que atañe a que la Empresa requiera a su personal, la concreción de jornadas y turnos del año completo, hasta el 31 de diciembre del año siguiente, es cierto que a este respecto, los trabajadores y trabajadoras solo conocen el calendario escolar de sus hijos e hijas, hasta junio del año siguiente, sin que se pueda conocer el calendario del próximo nuevo curso que, normalmente comienza en septiembre del mismo año; ello, especialmente se agrava para los trabajadores y trabajadoras cuyos hijos e hijas van a acceder por primera vez a la escolarización, pues en la fecha en la que han de solicitar la reducción, con casi un año de antelación, desconocen el colegio al que asistirán y menos aún su calendario escolar.

Parece razonable que, sin perjuicio de que el personal especifique la concreción horaria de su reducción de jornada y de sus turnos, para todo el año en el que ha de tener vigencia, de 1 de enero a 31 de diciembre, tal como requiere la Empresa, se les permita la posibilidad de que, con la antelación de 15 días que marca el Convenio, puedan solicitar, antes del comienzo del nuevo curso escolar, que se produce transcurrido ya la mayor parte del año en el que se está disfrutando de la misma, la modificación de la reducción de jornada inicialmente autorizada, de su porcentaje y/o de su concreción horaria, en función del nuevo calendario escolar, con la finalidad de poder conciliar su vida laboral y familiar, adaptada a las nuevas circunstancias.

A la vista de cuanto antecede, al amparo del artículo 29, apartado 1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, formulamos Resolución del siguiente tenor:

Recordatorio del deber legal de aplicar de forma directa y como norma de derecho de mínimos y necesario, el artículo 48.1 *h)* del Estatuto Básico del Empleado Público, al personal de esa Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol, en cuanto al derecho que les asiste a la reducción de su jornada de trabajo, con la disminución de sus retribuciones que corresponda, por razones de guarda legal, para el cuidado directo de algún menor de doce años, de persona mayor que requiera especial dedicación, o de una persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida.

Recomendación para que en el caso de que tras la negociación del Convenio Colectivo vigente, este no haya establecido en 12 años la edad límite de los hijos e hijas del personal laboral al servicio de la APES Costa del Sol, para que su progenitores puedan ejercer el derecho a acceder a la reducción de jornada laboral para el cuidado de los mismo, por razones de guarda legal, se proceda a su adaptación en tal sentido, sin perjuicio de la aplicación directa del EBEP en lo que a este derecho se refiere.

Sugerencia en orden a que se procure respetar el plazo de 15 días de antelación a la fecha de su vigencia, previsto en el Convenio Colectivo aplicable, para que el personal a su servicio, pueda solicitar la reducción de jornada y concreción horaria de la misma, para cuidado de persona menor de 12 años, por razones de guarda legal.

Especialmente, cuando tras haberse concedido la reducción de jornada con aquella finalidad, se produzcan circunstancias sobrevenidas que pongan de manifiesto la necesidad de su cambio o modificación, bien en su porcentaje o en su concreción horaria, con la finalidad de que el trabajador o trabajadora, puedan conciliar su vida laboral y familiar, adaptada a la nueva situación.

A la fecha de cierre de este Informe, aún estamos esperando la preceptiva respuesta de la APES Costa del Sol.

Finalmente, en el Informe de 2010, dábamos cuenta de la **queja 08/3944**, incoada de oficio, con objeto de determinar cuál estuviera siendo la actuación de las administraciones públicas andaluzas, y en su caso, del sector público andaluz, para favorecer la conciliación de la vida familiar con la vida laboral de las personas trabajadoras, en la que nos dirigimos a muchas de las Administraciones y Organismos autonómicos, que ha concluido en el año 2011 y en la que hemos valorado que del estudio de la información aportada por la totalidad de los organismos consultados, se constata que desde la publicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres y la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público –EBEP–, se vienen aplicando las medidas contenidas en ambos textos encaminados a hacer efectiva la conciliación de la vida familiar con la vida laboral, como elemento esencial en el desarrollo equilibrado de una sociedad avanzada que tiene como valor fundamental la igualdad de su ciudadanía.

Conviene recordar que, en el ámbito de la Unión Europea, han sido numerosas las directivas, recomendaciones, resoluciones y decisiones relativas a la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, habiéndose desarrollado igualmente diversos programas de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades. Dicha igualdad supone la necesidad de introducir en la legislación nuevos instrumentos encaminados a la conciliación de la vida familiar con la laboral, sin discriminación por razón de sexo, con el fin de fomentar una participación más equilibrada de las personas de ambos sexos en dichos ámbitos, que se materializa especialmente en la Directiva del Consejo 96/34/CE, de 3 de junio, que regula el permiso parental en los casos de nacimiento o adopción de un niño.

En la citada Directiva, se recuerda que la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores "prevé el establecimiento de medidas que permitan a estos compaginar más fácilmente sus obligaciones profesionales y laborales". Añadiéndose que "la política familiar debe contemplarse en el contexto de los cambios demográficos, los efectos del envejecimiento de la población, el acercamiento entre generaciones y la promoción de la participación de las mujeres en la vida activa".

La Constitución Española, aunque responde a un momento en el que todavía no se había desarrollado la sensibilidad social presente, proclama en su artículo 14, como valor superior del ordenamiento jurídico, la igualdad de toda la ciudadanía ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de sexo. Por su parte, el artículo 9.2 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y, además, el artículo 39.1 hace una mención expresa a que la protección de la familia se debe desarrollar en el plano social, económico y jurídico.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha realizado –y continúa en ello– una labor importante para promover el papel de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida social, educativa, cultural, laboral, económica y política, a fin de favorecer la igualdad y el pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía. Así, el reformado Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos (artículo 15) y la protección social, jurídica y económica de la familia (artículo 17).

Reconociendo los pasos ya dados en diversos ámbitos normativos y territoriales, la Comunidad Autónoma de Andalucía quiso dotarse, a través de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, con instrumentos de variada naturaleza y desarrollos eficaces que sirvan al propósito de una sociedad igualitaria, justa, solidaria y democrática en la que las mujeres y los hombres tengan, realmente, los mismos derechos y oportunidades.

En la mayoría de los organismos y entidades consultados, las medidas conciliadoras se han plasmado en los Acuerdos de Permisos y Licencias aplicables a sus empleados, previa negociación preceptiva con la representación de los trabajadores, según la información y documentación recibida.

Además, destaca en el Estatuto Básico del Empleado Público el cambio de filosofía que permite, de un lado, un mayor margen de autonomía a las Administraciones Públicas y, de otro, la posibilidad de establecer en determinadas materias una regulación conjunta aplicable a personal laboral y a funcionarios/as.

Aprovechando esas posibilidades abiertas por el EBEP, se han redactado nuevos Reglamentos (o se trabaja en ellos) sobre tiempo de trabajo del personal, regulando en el mismo el horario, jornada, vacaciones, permisos y licencias.

En consecuencia, se ha comunicado la finalización de las actuaciones iniciadas en su momento y el archivo del expediente, todo ello en cumplimiento de lo establecido en el artículo 30 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución.

2.5 SALUD

Comenzamos esta breve referencia que trata de incorporar la perspectiva de género al ámbito de la salud, dando cuenta del resultado de las actuaciones subsiguientes a las relatadas en relación con la **queja 10/1432**, que traíamos a colación en este mismo apartado del Informe del año pasado.

La misma fue promovida por una ciudadana que había estado afectada por cáncer de mama, y su intención no era otra sino conseguir para las pacientes que sufren la pérdida del cabello como consecuencia de tratamientos de quimioterapia, puedan acceder a una prótesis capilar con cargo al Sistema Sanitario Público. Manifestaba entonces que en muchos casos el elevado coste de aquellas y la falta de recursos de las afectadas, les impedía su adquisición, y les llevaba a utilizar un pañuelo en la cabeza, considerando por su parte que esta medida debería ser una opción y no una imposición derivada de la carencia de medios económicos.

Tras revisar las iniciativas que se habían planteado sobre este particular en el ámbito autonómico y europeo, reflexionamos sobre el contenido de la cartera de servicios del Sistema Sanitario Público, y la falta de ayudas económicas en el ámbito de los Servicios Sociales, ahondando igualmente en las repercusiones psicológicas de esta situación sobre el tratamiento y evolución de la enfermedad, para terminar emitiendo una Sugerencia para que se elevara ante la comisión correspondiente del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, la propuesta de incorporación a la cartera de servicios comunes del mismo, las prótesis capilares para pacientes oncológicos afectados de alopecia secundaria al tratamiento de quimioterapia.

Pues bien por su parte la Consejería de Salud rechazó aceptar el planteamiento realizado en nuestra Sugerencia alegando imposibilidad económica para asumirla en tanto “el sistema cuente con garantías financieras para llevarla a cabo con solvencia, que será el tiempo que el resto de las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad puedan acoger la medida con el mismo convencimiento de poder implementarla”.

Teniendo en cuenta lo expuesto, y considerando que la Administración Sanitaria Autonómica de esta manera rechazaba el planteamiento de esta Institución, considerando que nuestra intención era que el asunto se conociera y debatiera en el seno del Consejo Interterritorial como paso previo para la articulación de esta medida, decidimos elevar el mismo al Defensor del Pueblo del Estado por si consideraba oportuno llevar a cabo alguna intervención ante el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Lamentablemente la actuación practicada por el Comisionado de las Cortes Generales ante dicho Ministerio, tampoco ha obtenido un resultado satisfactorio. Así aunque aquel le solicitó un informe sobre la viabilidad de que en el Consejo Interterritorial se iniciara una debate razonado sobre este asunto, en orden a la tramitación de una propuesta que permitiera la actualización de la cartera de servicios en el sentido deseado; el Comité Asesor de la prestación ortoprotésica le trasladó el parecer de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, en el sentido de considerar que las prótesis capilares no responden a una finalidad médica, ni desempeñan funciones previstas en la definición de los productos sanitarios, circunstancia que les impide ser consideradas como tales, por lo que concluyen que las referidas prótesis no cumplen los requisitos para ser incluidas en la prestación ortoprotésica, y por lo tanto no tienen cabida en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud.

Con independencia de que podamos estar o no conformes con esta interpretación, pues hay casos de Comunidades Autónomas que las han considerado como prótesis, mientras que en otros supuestos su adquisición ha sido objeto de ayudas económicas en el marco de los Servicios Sociales, lo cierto es que desde nuestro punto de vista resulta irrelevante la fórmula con que se articule y la titularidad de la Administración u Organismo bajo cuya responsabilidad quede el impulso de esta medida, pues estamos convencidos de su necesidad, así como de que la inviabilidad de la misma obedece a criterios estrictamente económicos que nos resultan del todo comprensibles en los momentos actuales de crisis económica que estamos viviendo, pero que no nos impedirán reincidir sobre este asunto desde la óptica que se haga precisa, en cuanto las circunstancias cambien.

En otro orden de cosas esta Institución también ha permanecido atenta en su labor ordinaria, y en tanto que actividad asistencial exclusivamente dispensada a las mujeres, a la que necesariamente conlleva el proceso de embarazo, así como el parto y puerperio. La mayoría de las quejas promovidas en este ámbito se refieren a la falta de acomodo de las prácticas asistenciales correspondientes, a las prescripciones establecidas en el Proceso Asistencial diseñado para proporcionar la atención sanitaria ajustada a la mejor evidencia científica en estos casos.

En concreto se alude al incumplimiento de los plazos para las citas previstas en atención primaria y especializada, la imposibilidad de realización de las pruebas de diagnóstico prenatal en el momento temporal previsto para ello, e incluso la falta de oferta de estas últimas en embarazos de riesgo en función del centro, evidenciando un importante grado de variabilidad en el desarrollo cotidiano de una práctica asistencial que por encontrarse protocolizada, debería ser absolutamente normalizada.

En este ámbito, aunque presentada a finales del 2010, se tramitó íntegramente en el ejercicio pasado la **queja**

10/6611, la cual presenta la particularidad de que se formula por una profesional (matrona) integrada en el circuito que dispensa la atención sanitaria a las embarazadas, y venía a mostrar su preocupación por el control del embarazo de las gestantes incluidas en la zona de atención de un centro hospitalario determinado, relatando numerosas deficiencias apreciadas en la atención que se viene proporcionando a aquéllas, en comparación con los parámetros establecidos en el Proceso asistencial de Embarazo, Parto y Puerperio.

Así, menciona entre otras cosas que la primera ecografía, que se recomienda realizar entre las 11-13 semanas de gestación, se demora con demasiada frecuencia, siendo habitual que se realice a las 15-16 semanas; que las gestantes que se realizan la misma en el Hospital, ya sea debido a que son derivadas a la consulta de Alto Riesgo Obstétrico, o bien, a que no pueden realizársela en su Centro de Salud, tienen opción al triple screening, mientras el resto de las gestantes solo lo tiene al cribado del segundo trimestre, y en ocasiones cuando la primera ecografía se demora, ni siquiera a este; que el especialista no acude al centro de salud con la periodicidad establecida (una vez a la semana), y que en los meses de verano no hay consulta, por lo que se produce un caos en la organización y planificación de las visitas; que las gestantes se ven obligadas a acudir al Centro de Salud, y en algunas ocasiones a desplazarse hasta el Hospital para reclamar personalmente las citas con el especialista; que se demora la cita para el registro cardiotocográfico con relación a la fecha fijada como probable para el parto; que los resultados del triple screening y doble screening (informe final), con demasiada frecuencia, no llegan al Centro de Salud, ni aparecen en el sistema informático, retrasando la amniocentesis en el caso que apareciera indicado; que algunas gestantes no reciben cita para la "información sobre epidural"; que la ecografía de la semana 32 se demora en demasiadas ocasiones pasada la semana 34-35 y no existe consenso en su petición; que la consulta de Alto Riesgo Obstétrico presenta demora en sus citas, tanto en la primera visita como en las sucesivas, viéndose obligada la gestante a acudir en numerosas ocasiones a Urgencias; que no existe consenso en los tocólogos para citar la consulta final del embarazo.

En la tramitación de este expediente, el informe recibido del hospital afectado, sin llegar a pronunciarse respecto de las deficiencias señaladas por esta trabajadora, vino a poner de manifiesto las actuaciones realizadas por la Dirección Médica, en coordinación con la unidad de gestión clínica de ginecología y obstetricia, encaminadas a mejorar la atención de la población fértil del área hospitalaria en su proceso de embarazo, parto y puerperio, intentando ofrecerles mayor calidad, seguridad y confianza a las mismas.

A este respecto adjuntaba al informe la nueva programación de consultas, distribución, localización y frecuencia de la unidad de gestión clínica más arriba reseñada, pero desconocemos hasta qué punto esta nueva organización ha venido a remediar la problemática que se ponía de manifiesto en la queja, puesto que la interesada no cumplimentó los requerimientos de alegaciones que le hicimos en tal sentido.

De todas maneras y aunque suponemos que será preciso esperar un lapso de tiempo prudencial para comprobar su nivel de eficacia, dado el interés que esta cuestión suscita en esta Institución, nos hemos puesto a disposición de aquella para que, en caso de que las dificultades no se soslayen y sigan peligrando los derechos de las mujeres embarazadas de la zona, se ponga en contacto nuevamente con nosotros para hacérnoslo saber.

Por último dentro de este apartado, e intrínsecamente unido al acceso de las mujeres a la maternidad, no podemos dejar de reflejar puntualmente la reiteración que no cesa de las quejas que se suscitan ante esta Institución relacionadas con la aplicación de tratamientos de reproducción asistida.

Como la reclamación sobre esta materia es constante a lo largo de los años, solo queremos dejar constancia de que la problemática centrada fundamentalmente en la demora que preside el acceso al tratamiento no se ha solventado, y que a pesar de las medidas adoptadas, singularmente la ampliación del número de centros hospitalarios donde se dispensan tratamientos complejos, hay algún hospital en el que la espera se mantiene en torno a los tres años.

Puesto que junto a la demora coexisten otros motivos para la reivindicación, nos hemos propuesto incoar otro expediente de oficio al objeto de replantear globalmente este asunto a lo largo de este año.

2.6 Bienestar Social

En este apartado, queremos destacar las quejas en las que se pone de manifiesto las especiales dificultades que tienen las mujeres para lograr su bienestar social, o mejorar su calidad y condiciones de vida dado que, si bien, la exclusión afecta tanto a hombres como a mujeres, el papel que históricamente han tenido estas, nos ha llevado a una situación en la que la vulnerabilidad social, la exclusión y la dependencia, tienen cara de mujer.

Aun cuando las causas de la exclusión social son estructurales, desempleo, discriminación, empleos inseguros y/o inestables, trabajo mal remunerado, carencia de vivienda etc., por el sistema social que aún seguimos teniendo, en cuanto a la situación de las mujeres, que se caracteriza, entre otras manifestaciones, por el desigual reparto de responsabilidades familiares, por peores condiciones laborales y de remuneración, dificultades en el acceso a las prestaciones sociales y, en definitiva, en el ejercicio y satisfacción de los derechos sociales, entre los que se

encuentra también el derecho a la vivienda, hace que las mujeres sean más vulnerables a encontrarse en situaciones transitorias o permanentes de riesgo de exclusión social.

En este punto, queremos destacar el hecho del gran número de quejas presentadas por familias monoparentales constituidas por mujeres que han sido víctimas de malos tratos, madres separadas o divorciadas y madres solteras, todas ellas con hijos a cargo, que acuden a esta Institución, solicitando ayuda para obtener una vivienda digna y con un alquiler bajo que se puedan permitir, en la que poder vivir con sus hijos, objetivo por el que muchas de ellas, llevan luchando muchos años.

Además, en casi todas, se menciona también la necesidad de empleo, o de un empleo estable, con cuyos ingresos poder hacer frente a las cargas familiares.

Dada la actual situación de crisis, la mayoría de ellas tienen empleos precarios o ni siquiera cuentan con trabajo, por lo que sus ingresos no les permite hacerse cargo del pago del alquiler, siendo desahuciadas una y otra vez, viéndose obligadas por tanto a volver a vivir junto a sus hijos e hijas, en las viviendas de sus progenitores, normalmente viviendas de superficie muy reducida para tantas personas o bien los han tenido que repartir enviándolos a vivir con otros miembros de la familia extensa. Otras, directamente, se encuentran desempleadas, no contando más que con la ayuda económica que sus familias les prestan y otras con ingresos mínimos, normalmente salario social y/o la ayuda familiar por desempleo, cuyo destino es prioritariamente el alimento de sus hijos, no pudiendo pagar por tanto alquiler alguno.

Pues bien, casi todas estas mujeres han solicitado en numerosas ocasiones vivienda social y han participado en diversos sorteos sin resultado alguno. Igualmente se han dirigido a los servicios sociales en búsqueda de ayuda, y en la mayoría de los casos se les ha ayudado puntualmente al pago del alquiler, pero el problema persiste, ya que al dedicar sus escasos ingresos prioritariamente al alimento y vestido de sus hijos como antes se ha dicho, la situación de imposibilidad de pago de un alquiler se hace crónica.

Al igual que el Área, de Vivienda, con la que tenemos una fuerte coordinación, obviamente por la materia a la que se refiere, hemos detectado que, si bien se han recibido de todas las provincias andaluzas a excepción de Granada, es desde la ciudad de Córdoba donde se han recibido más quejas al respecto, ya que estas mujeres conocen que el parque de viviendas de segunda adjudicación se gestiona por la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) y a la misma se han dirigido sin tener respuesta a dicha solicitud, igualmente se han dirigido a los Servicios Sociales donde no siempre se les informa de la necesidad de figurar registradas en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda para poder optar a una vivienda protegida, aunque a la mayoría de ellas, sí se les ha realizado informe social certificando que reúnen los requisitos exigidos para ser beneficiarias de viviendas de alquiler, destinadas a integración social, pero en los informes que los Servicios Sociales nos remiten, insisten en que es EPSA la que tiene seleccionar a las beneficiarias.

Habrá que estar por tanto al resultado de la **queja 11/4503**, incoada de oficio a iniciativa del Área de Vivienda, en relación al procedimiento de adjudicación de viviendas del parque residencial público de EPSA en segunda adjudicación y de la necesidad de unificar criterios entre los Servicios Sociales Municipales y Registros Municipales de Demandantes.

Queremos relatar a continuación, algunas de las quejas en las que se ve palpable, la precariedad social en la que se encuentran muchas de estas mujeres, que no pueden subsistir si no es con la ayuda pública.

Así en la **queja 11/156** la interesada nos exponía que vivía sola junto con su hijo y que pagaba de alquiler 400 euros, aunque solo cobraba 426 de desempleo y que el dueño del piso que ocupaba quería que se fuera. Continuaba diciéndonos que desde el año 2005 estaba solicitando poder acceder a una vivienda protegida por la Administración, tanto en Camas como en Olivares, sin haberlo conseguido aún. También había solicitado la ayuda para el alquiler, que concede la Junta de Andalucía a través de una Agencia de Fomento de Alquiler, hacía dos años, sin tampoco tener noticia alguna al respecto. Consideraba que no venía siendo correctamente atendida desde el punto de vista social por parte de ese Ayuntamiento, pues necesitaba ayuda para poder salir adelante, tanto en materia de empleo como en el acceso a una vivienda digna y en la tramitación de otras ayudas de carácter económico, como el salario social.

Se refería a continuación a los últimos acontecimientos que le habían ocurrido, respecto de su hijo, del que afirmaba habían querido separarla dos veces. Al respecto, adjuntaba fotocopia de notificación relativa a la apertura de información previa con referencia a posible desprotección de aquel, en virtud de denuncia anónima, considerando que se trataba de infamias, injurias y calumnias respecto a su persona y que se le tuviera en cuenta la grave situación por la que se le estaba haciendo pasar.

Ultimaba su escrito, manifestando su deseo de que la dejasen tranquila ya, en relación a este asunto y que se pusiera punto y final a la persecución de la que creía ser objeto.

Admitida a trámite la queja, el Ayuntamiento de Olivares nos respondía en su escrito informativo:

"Actualmente la interesada reside en una vivienda en régimen de alquiler con impagos. Presenta escasos recursos económicos por lo que se ha gestionado y aprobado la prestación económica "salario social" que recibirá en el mes de abril.

Además, según manifestaba, tenía solicitada la ayuda para la cobertura de los gastos del alquiler cuya tramitación requería tiempo de espera al igual que al resto de la ciudadanía. No obstante, lo referido a las disputas con el arrendatario, nos constataban incidentes por las declaraciones de la interesada por lo que se seguiría valorando la situación contemplada dentro de las líneas de actuación.

En relación a la atención por parte de los Servicios del Ayuntamiento se destacaban las numerosas intervenciones puntuales, carentes de seguimiento y planificación por falta de continuidad y cooperación en las tareas encomendadas dentro del proceso, por lo que se había consolidado un plan de intervención que diera respuestas de una manera integral a su problemática dentro de los recursos disponibles y, con la aprobación y cooperación de la interesada."

En relación a los últimos acontecimientos, al carecer de información de los hechos a los que se refería, podemos comentar que estaban siendo valorados y recogidos dentro de las líneas del plan de intervención familiar, para evitar la separación de madre e hijo, tal y como se manifestaba en el escrito; destacando, en este caso, que el objetivo general de la intervención del Equipo Técnico de Servicios Sociales era garantizar el correcto desarrollo social, psicológico–madurativo y educativo del menor, así como promover una mejora en la situación personal, social y económica de la interesada para lo que se requería su máxima colaboración.

A la vista de cuanto antecede, no estimamos oportuno llevar a cabo actuaciones adicionales a las realizadas ante la referida Administración Municipal, por cuanto que entendimos que por parte del Equipo Técnico de Servicios Sociales, se había consolidado un plan de intervención que daba respuesta de una manera integral a la problemática planteada, dentro de los recursos disponibles y con la aprobación y cooperación de la afectada.

No obstante, a esta última le recordamos la importancia que tenía el colaborar con los Servicios Sociales Municipales, a fin de que tuvieran resultados positivos las acciones de promoción de una mejora de su situación personal, social y económica que los mismos pudieran llevar a cabo.

A principios del año 2011 tramitamos la **queja 11/17**, cuya promotora, una mujer divorciada, madre de tres hijas que se encontraban a su exclusivo cargo, nos explicaba su precaria situación, agravada entre otras circunstancias debido a que el padre de sus hijas no le abonaba cantidad alguna en concepto de alimentos y manutención. En el momento de presentar su escrito se encontraba en situación de desempleo y le resultaba muy difícil encontrar trabajo. Además, el mes de febrero de 2011 era el último en el que percibiría el subsidio de 426 euros mensuales con el que subsistían ella y sus hijas, todo lo cual había generado una situación desesperada, pues temía que el impago del alquiler de la vivienda que tenían como domicilio –que ya acumulaba varios meses–, derivara en un procedimiento judicial de desahucio y se viera con sus tres hijas en la calle, sin recursos económicos de ningún tipo y, según aseguraba, sin un tejido familiar que le facilitara la ayuda necesaria en estos difíciles momentos.

A la vista de las condiciones de precariedad que nos trasladaba la interesada debido a que podría quedarse sin vivienda y por su escasez de recursos económicos, así como por el hecho de que había tres menores de edad afectadas, una de ellas enferma de corazón según se nos decía, admitimos a trámite la queja e interesamos informe al Ayuntamiento de Baeza, Jaén, el municipio de residencia de esta familia.

Pues bien, el Ayuntamiento de Baeza nos remitió un informe en el que, además de hacernos una relación de las intervenciones que los servicios sociales comunitarios habían llevado a cabo con esta unidad familiar en distintos ámbitos, nos decían, en lo que respectaba a la necesidad de vivienda planteada, que se les había derivado a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA), facilitándole información del proceso a seguir y de la documentación a presentar. Adicionalmente, nos informaban de que también se les había instado a que se inscribiera en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida.

Constaba también en el mismo informe que a principios de febrero de 2011, EPSA había comunicado la vacante de una vivienda en Baeza, por lo que, ante la situación de esta unidad familiar, el Ayuntamiento remitió propuesta de adjudicación a su favor. En concreto, se le citó desde el departamento de Servicios Sociales para informarle de la posible adjudicación y de las características de la promoción de viviendas, a lo que, al parecer, la solicitante pidió un tiempo para valorar si iba a aceptar o no dicho inmueble, ya que, según comentaba, tiempo atrás se habían producido algunos episodios de desencuentros y enfrentamientos entre una de sus hijas y una de las vecinas del inmueble en el que se encontraba la vivienda propuesta. Finalmente, a primeros de marzo de 2011, y después de valorar su precaria situación económica, la promotora de la queja aportó la documentación necesaria, siendo remitida a la EPSA para formalizar el contrato y la entrega de llaves, por lo que dimos por finalizada nuestra intervención y procedimos al archivo del expediente, al haber finalmente accedido a una vivienda de promoción pública tras la propuesta de adjudicación del Ayuntamiento de Baeza.

Lamentablemente, en junio de 2011 se puso nuevamente en contacto con esta Institución el Ayuntamiento de Baeza para comunicarnos que la interesada en esta queja, y adjudicataria de una vivienda de promoción pública, había renunciado a la misma. Asimis-

mo nos comunicaban que, previamente a esta renuncia, la interesada había cedido un duplicado de las llaves de la vivienda a una familia que se instaló en ella de forma fraudulenta, al margen de cualquier procedimiento de adjudicación en el que pudieran concurrir otras familias de la localidad que presentaran esta necesidad, dando lugar a una situación irregular que, en modo alguno, podía ser amparada por esta Institución.

Por su parte, la promotora de la **queja 11/254** presentaba un escrito de queja en el que nos decía que en el mes de octubre de 2008, y con la intermediación de una Agencia de Fomento del Alquiler debidamente homologada por la entonces Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, había presentado solicitud de subvención a las personas inquilinas de viviendas, sin que hasta la fecha de su queja ante esta Institución, le hubieran notificado la resolución de su expediente o la necesidad de subsanar la documentación presentada, pese a que habían transcurrido más de dos años.

Durante estos dos años, aseguraba, había intentado sin éxito informarse del estado de su expediente, pasando por la Agencia de Fomento del Alquiler, por la Delegación Provincial de Málaga de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda y por la Gerencia de EPSA en esa provincia, desconociendo las causas de que no le hubieran comunicado nada respecto a su solicitud, y teniendo constancia, afirmaba, de que a personas solicitantes que habían formulado solicitud en fecha posterior a la suya ya se les hubiera abonado algún trimestre de la subvención. Ante tal falta de información, y por el tiempo transcurrido, en octubre de 2010 presentó un escrito en el que ponía en conocimiento de EPSA el retraso en su expediente, y ante la falta de respuesta, optó por presentar una hoja de reclamaciones en la Consejería de Gobernación el 16 de noviembre de 2010.

De confirmarse las circunstancias que aducía la interesada en esta queja, estaríamos ante un supuesto en el que el retraso en un expediente de subvención al alquiler era de 25 meses, lo que sin duda nos parecía de suma gravedad y, en todo caso, al margen del modelo de Administración efectiva que proclama la Constitución Española y las normas legales estatales y autonómicas. Por ello, admitimos a trámite la queja e interesamos informe a EPSA, que nos respondió indicándonos que, en efecto, la interesada había solicitado la subvención para los trimestres comprendidos entre el 1 de octubre de 2008 y el 30 de septiembre de 2010 y que, de todos estos trimestres, únicamente se procedió al abono del primero de ellos, con fecha de 25 de enero de 2011. Respecto de los otros cuatros periodos del año 2009, había sido remitida ya a la entidad bancaria para su abono a la interesada. En cuanto al resto de períodos solicitados, se estaban tramitando para su resolución a la mayor brevedad posible.

En vista de tal información, y sin perjuicio del grave retraso sufrido en el expediente de subvención de la promotora de esta queja, entendimos que el asunto se encontraba en vías de solución, al haberle sido abonado al menos el primero de los trimestres y haberse remitido para su abono los cuatro trimestres correspondientes al año 2009, encontrándose finalmente en tramitación el resto de periodos solicitados.

Sin embargo, tal y como hicimos llegar al Director de EPSA, las fechas manifestadas evidenciaban un retraso de tal gravedad que no solo quedaba desvirtuada la finalidad con que la ayuda fue concebida, sino que se ponía en serias dificultades a quien confiaba en la subvención para afrontar el pago de las mensualidades del alquiler, hasta el extremo de tener que abandonar, en muchos casos, la vivienda desistiendo del contrato de arrendamiento suscrito por imposibilidad de hacer frente a los pagos de manera ordinaria.

En todo caso, no nos parecía admisible en el modelo de Administración efectiva configurado por Constitución Española, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y por la propia Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, un retraso como el sufrido por la promotora de esta queja, pues el abono del primer trimestre vino dos años y nueve días después de presentar la solicitud.

En similares circunstancias se planteaba la **queja 11/1180**, que fue tramitada a instancia de una mujer divorciada y madre de dos hijos a su exclusivo cargo, que nos decía que había suscrito un contrato de arrendamiento en fecha 1 de diciembre de 2009, con la intermediación de una Agencia de Fomento del Alquiler, y que posteriormente presentó solicitud de subvención a las personas inquilinas de viviendas, respecto de la que aseguraba no haber tenido noticia alguna, ni comunicación formal de la Administración ni tampoco abono de cantidad alguna. El retraso de la subvención, nos decía, estaba generándole serios apuros y poniéndole en una precaria situación, pues había confiado en que, cumpliendo los requisitos, la ayuda no tardaría más allá de un tiempo prudencial, siéndole realmente difícil abonar ordinariamente el alquiler sin la subvención del mismo.

Con tales antecedentes admitimos a trámite la queja e interesamos informe a la EPSA, que nos respondió informándonos de que, una vez analizada la documentación presentada por la interesada, se había comprobado que mantenía deudas con la Seguridad Social y con la Agencia Tributaria. Asimismo, nos informaban de que figuraba en la Dirección General del Catastro como titular de una vivienda, y por otra parte, no acreditaba de manera suficiente el grupo de especial protección al que se acogía, como familia monoparental, para la solicitud de estas ayudas. En consecuencia, culminaba el informe, en el mes de julio

se le remitió un requerimiento instando a la interesada a que aportara la documentación necesaria para poder resolver su expediente.

Ante la respuesta de EPSA, entendimos que el asunto objeto de la queja, en concreto la inactividad administrativa en el expediente de subvención, se encontraba en vías de solución, al haber sido analizada la documentación presentada por parte de EPSA y haberle sido requerida la subsanación de dicha documentación, poniéndose así fin al silencio administrativo. Sin embargo, no podíamos dejar de pasar por alto que la solicitud de la interesada era de fecha 28 de diciembre de 2009, pese lo cual no fue hasta el 19 de julio de 2011 cuando le fue realizado un requerimiento para que subsanara la documentación, es decir, plazos impropios de una administración efectiva y garantista, tal y como se ha dicho anteriormente, precisamente porque no se deja margen de maniobra a quien confía en la expectativa de la ayuda y, finalmente, no la recibe por incumplir los requisitos previstos, lo que debería dar lugar a una mayor agilidad en la gestión de las ayudas.

2.7 Participación

Como ejemplo de queja en la que se plantea la necesidad de una participación igualitaria de mujeres y hombres en los órganos de participación, en este caso, en los centros educativos, tenemos la **queja 10/4385**, en la que la persona interesada, en este caso un hombre, en el escrito dirigido a esta Defensoría nos decía que era miembro del Consejo Escolar de un Colegio Público de Aracena (Huelva) y que, ya en su día, manifestó en una de las reuniones de dicho órgano que se estaba vulnerando la Ley 12/2007, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía y rogaba que se tomaran las medidas oportunas para solucionarlo. Resultaba que de los ocho representantes de padres/madres en dicho Consejo, 6 eran mujeres y 2 eran hombres, mientras que existía equiparación entre los otros colectivos representados en el órgano educativo.

En la siguiente convocatoria del Consejo Escolar del Centro en cuestión, después de leerse el acta, insistió sobre el hecho, ante lo que se le propuso que redactase un escrito que se le enviaría al Inspector responsable de dicho Colegio en la Delegación de Educación de la Junta de Andalucía en Huelva. Su escrito establecía la propuesta de articular una medida que permitiera la igualdad manifestada en la Ley a la que aludía, de manera que en las próximas elecciones a miembros del consejo, se estableciera un mecanismo corrector con el que no se permitiera la posibilidad de elección de mujeres hasta equiparar los géneros.

En la última convocatoria del Consejo Escolar del curso pasado se le dio la respuesta de la Inspección Educativa, la cual consideraba injusta, al igual que la dada por la responsable del Instituto Andaluz de la Mujer en la provincia, en el sentido de descargar la responsabilidad de la democracia paritaria educativa, en la participación de los hombres y en el proceso electoral.

Solicitado informe al Instituto Andaluz de la Mujer se nos decía por el mismo que:

"La composición de los Consejos Escolares se haya regulada en el Decreto 328/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el reglamento orgánico de las escuelas infantiles de segundo ciclo, de los colegios de educación primaria y de los centros públicos específicos de educación especial, concretamente en su artículo 49, recogiéndose en el apartado 7 del mismo que "la elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad educativa en el consejo escolar se realizará de forma que permita la representación equilibrada hombres y mujeres, de conformidad con lo establecido en el artículo 19.2 de la ley 9/2007, de 22 de octubre."

Desde el Instituto de la Mujer como Organismo coordinador de las políticas de Igualdad de Andalucía compartimos el interés expresado por el logro de la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres en lo referido a la participación de padres y madres en la educación de sus hijos e hijas. Por ello, estamos dando los pasos necesarios para su consecución, concretamente el I Plan estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres de Andalucía 2010-2013, dedica una de sus líneas de actuación a la educación, recogiendo específicamente como una de las medidas a desarrollar el impulso en los centros educativos de la participación de los padres y madres de manera que tengan una representación equilibrada.

Estas medidas van acompañadas de las recogidas en otra de las líneas de actuación del I Plan Estratégicos para la Igualdad de Mujeres y Hombres de Andalucía concretamente la línea cuatro dedicada a la conciliación y a la corresponsabilidad de las mujeres y también de los hombres. Es un objetivo prioritario alcanzar una mayor corresponsabilidad en el ámbito familiar, aspecto que todavía no ha sido resuelto pero que estamos poniendo todo nuestro empeño en solventar.

Con las medidas puestas en marcha no solo pretendemos responder a una demanda social, además de dar cumplimiento a la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, que dedica un capítulo a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, y establece en el artículo 36, el derecho y el deber de la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el ámbito público y privado y dedica el Capítulo I, de Igualdad en la Educación, en el artículo 15, a la Promoción de la igualdad de género en los centros educativos."

Como quiera que también solicitamos informe a la Consejería de Educación, se nos remitió escrito de respuesta por la Delegación Provincial de la misma en

Huelva, mediante la que se nos decía que tras la promulgación de la Ley 9/2001, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía se habían llevado a cabo dos convocatorias de renovación de miembros del Consejo Escolar en el centro.

La primera, renovación de la segunda mitad del Consejo Escolar, se realizó en el curso 2008/2009 y el procedimiento se llevó a cabo de acuerdo con lo establecido en el Decreto 486/1996, de 5 de noviembre, sobre órganos colegiados de Gobierno de los Centros Docentes Públicos y Privados concertados a excepción de los Centros para la educación de adultos y los universitarios, modificado por el Decreto 253/2002, de 15 de octubre y el Decreto 544/2004, de 30 de noviembre. La segunda, renovación completa del Consejo Escolar, se había producido en el curso escolar 2010/2011 según el procedimiento establecido en el Decreto 328/2010, de 13 de julio, por la que se aprueba el Reglamento Orgánico de las escuelas de Educación Infantil y primaria, y de los centros específicos de educación especial. En ambos casos, el centro había actuado conforme a lo establecido en la normativa vigente.

Los resultados que se obtuvieron en estas dos convocatorias al Consejo Escolar teniendo en cuenta la representación de hombres y mujeres en el mismo, fueron en el curso 2008/2009 de un total de 24 miembros, 13 mujeres y 11 hombres, correspondiendo a la representación de los padres y madres del alumnado, 9 miembros, de los cuales 7 fueron mujeres y 2 hombres.

En el Curso 2010-2011, de un total de 23 miembros, 11 fueron mujeres y 12 hombres, correspondiendo a la representación de los padres y madres del alumnado, 9 miembros, de los cuales 7 fueron mujeres y 2 hombres.

Con posterioridad, tras dar traslado al interesado de la información recibida, a efectos de oír alegaciones, por el mismo se formularon las que consideró convenientes en defensa de sus intereses.

Asimismo, la propia persona reclamante nos comunicó que había interpuesto recurso extraordinario de revisión, contra la Orden de 7 de octubre de 2010, por la que se regula el desarrollo de los procesos electorales para la elección de los miembros de los Consejos Escolares regulados en el Decreto 328/2010, de 13 de julio y efectuaba su convocatoria para el 2010.

Solicitado informe nuevamente a la Consejería de Educación, sobre este nuevo hecho, por la misma se nos informó que había sido emitida resolución de inadmisión del recurso aludido, contra la Orden citada, fundamentándose en que al ser la Orden impugnada una disposición de carácter general dictada en el ejercicio de una disposición reglamentaria del titular de la Consejería, no resultaba admisible cualquier recurso en vía administrativa, en base al artículo 107.3 LRJPAC-PAC "contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa", si bien, era posible la impugnación de los actos administrativos fundada únicamente en la nulidad de la disposición, no parecía, de las alegaciones formuladas que el recurrente pretendiera la revisión de ningún acto concreto, sino la del propio Reglamento.

A la vista de cuanto antecede, estimamos oportuno formular una serie de consideraciones:

– A la vista de lo que se nos informaba, en el curso 2010/2011, tras las elecciones convocadas a los Consejos Escolares, en el Centro Educativo al que se refería el interesado, la representación de mujeres y hombres resultó equilibrada tanto en el sector de padres y madres como en el cómputo total de miembros del Consejo, por lo que podríamos valorar que, finalmente, la pretensión del interesado, respecto a este concreto asunto, había sido satisfecha, sin que apreciáramos por tanto, irregularidad alguna a este respecto.
– No obstante, en este expediente de queja se plantea, al hilo de unos hechos concretos, una cuestión de índole general que afecta a la garantía de la paridad en la composición de los Consejos Escolares de los Centros Educativos, regulados por el Decreto 328/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las escuelas de Educación Infantil y primaria y de los centros específicos de educación especial, en lo que se refiere a los representantes de los distintos sectores de la Comunidad Educativa en el Consejo Escolar, entre los que se encuentra el de padres y madres del alumnado de los Centros respectivos.

A este respecto, en opinión del interesado, incluso manifestada a través de la interposición de un recurso extraordinario de revisión, la Orden de 7 de octubre de 2010, por la que se regula el desarrollo de los procesos electorales para la renovación y constitución de los Consejos Escolares de los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a excepción de los centros específicos de educación permanentes de personas adultas y se efectuaba su convocatoria para el año 2010, no posibilitaba el cumplimiento de lo previsto en diversa normativa, en cuanto a la representación equilibrada hombres mujeres en la elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad educativa en el Consejo Escolar, vulnerándose el principio de equilibrio entre ambos sexos en la composición de los Consejos Escolares de estos centros docentes, por cuanto que omite toda referencia a este respecto.

– En cuanto a la normativa aplicable al caso, es en el artículo 49, apartado 7 del Decreto 328/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las escuelas de Educación Infantil y primaria, y de los centros específicos de educación especial, en el que se establece que la elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad

educativa en el consejo escolar se realizará de forma que permita la representación equilibrada hombres mujeres, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 apartado 2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, según el cual en la composición de los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía deberá respetarse la representación equilibrada de mujeres y hombres, entendiéndose por representación equilibrada aquella situación que garantice la presencia de mujeres y hombres al menos en un cuarenta por ciento.

Este mismo criterio de representación se observará en la modificación o renovación de dichos órganos. A tal efecto, se tendrá en cuenta lo siguiente:

a) Del cómputo se excluirán aquellos miembros que formen parte del órgano en función del cargo específico que desempeñen.

b) Cada una de las instituciones, organizaciones y entidades que designen o propongan representantes deberá tener en cuenta la composición de género que permita la representación equilibrada.

La Orden de 7 de octubre a la que se refería el interesado, por la que se regula el desarrollo de los procesos electorales para la renovación y constitución de los Consejos Escolares de los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a excepción de los centros específicos de educación permanentes de personas adultas y se efectuaba su convocatoria para el año 2010, efectivamente no efectúa referencia alguna al requisito de representación paritaria de hombre y mujeres en el citado órgano, por parte de los distintos sectores de la comunidad educativa, entre los que se encuentra el de padres y madres.

A nuestro juicio, el que la Orden omita la mención a este requisito, no quiere decir que la misma sea ilegal por no contemplarlo, ni que contradiga o vulnere las normas de rango superior de las que es desarrollo, en nuestro caso, el Decreto 328/2010, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico de los Centros Docentes sostenidos con fondos públicos a los que el mismo se refiere, por cuanto esta Orden, solo concreta determinadas particularidades del proceso electoral regulado en los Reglamentos de los centros docentes, en lo relativo a la designación y elección de los representantes de las madres y padres del alumnado, del profesorado y del alumnado.

Por otra parte, la Orden a la que nos venimos refiriendo, se constituye, según se expresa en su exposición de motivos, en una norma que ordena el proceso de elección de los consejeros y consejeras de los consejos escolares y facilita su desarrollo con eficiencia.

Tampoco quiere decir que, a pesar de esta omisión, no se haya cumplido en el proceso de elección a Consejos Escolares de 2010, cuya convocatoria efectuaba la Orden que nos ocupa, con el requisito de representación equilibrada del sector de padres y madres en los consejos escolares.

Ello, por cuanto que en virtud del principio de jerarquía normativa, consagrado en el artículo 9 apartado 3 de nuestra Norma Suprema, el artículo 49, apartado 7 del Decreto 328/2010, sería de aplicación directa y vinculante en todos los casos de elecciones a los consejos escolares de Andalucía de los centros docentes sostenidos con fondos públicos a los que el mismo se refiere; prueba de ello, es que, al menos, en el presente caso, en el centro docente público al que se refería el interesado en su escrito de queja, el resultado de las elecciones al Consejo Escolar efectuadas en 2010, se saldó con un resultado de representación equilibrada entre hombres y mujeres, tanto en lo que se refiere a todo el Consejo Escolar en sí, como en el sector correspondiente a la representación de las madres y padres del alumnado.

También tiene justificación, en base a este principio de jerarquía normativa, el que la Orden que nos ocupa, en cuanto norma reglamentaria de desarrollo del Decreto 328/2010, en uno de sus aspectos, pueda explicitar reglas que en el Decreto estén simplemente enunciadas, o aclarar preceptos de aquel que sean imprecisos, con la única limitación de que, lo que se regule siempre sea acorde con la Constitución y el resto del Ordenamiento Jurídico.

Por otra parte, extrapolando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la falta de certidumbre, claridad de la norma u omisiones de la misma, respecto al Decreto del que trae causa, no implica por si misma, la infracción de la normativa superior aplicable (el Decreto 328/2010), en lo que se refiere al principio de seguridad jurídica o el de confianza legítima, ni supone ello adelantar la hipótesis de que la omisión de lo relativo al control de todo lo que supone la representación equilibrada entre hombres y mujeres en los distintos sectores de la Comunidad Educativa en el Consejo Escolar, en caso de que se de, tendría su adecuado margen de contestación en la impugnación de los actos singulares que incurrieren en arbitrariedad.

– En otro orden de cosas, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, entre sus principios generales contempla el del fomento de la participación o composición equilibrada de mujeres y hombres en los distintos órganos de representación y de toma de decisiones, correspondiendo a los poderes públicos potenciar que la perspectiva de la igualdad de género esté presente en la elaboración, ejecución y seguimiento de las disposiciones normativas y de las políticas en todos los ámbitos de actuación.

Esta misma Ley, y como medida para promover la igualdad de género en la educación, prevé que la composición de los consejos escolares de los centros públicos y privados concertados, respete el equilibrio entre ambos sexos, entendiéndose, en la misma, por

representación equilibrada, aquella que garantice la presencia de hombres y mujeres de forma que, en el conjunto de personas a que se refiera, cada sexo ni supere el sesenta por ciento ni sea menos del cuarenta por ciento.

– Por su parte, la línea de actuación en materia de Educación del I Plan Estratégico para la Igualdad de Hombres y Mujeres de Andalucía 2010-2013, contempla en su situación de partida que "Incorporar la perspectiva de género a la educación supone cimentar las bases para la igualdad real y efectiva, y se muestra como el mejor medio para impulsar el proceso de transformación social y modificación de las estructuras sexistas y discriminatorias".

Asimismo, el Objetivo 3 de esta línea se centra en facilitar instrumentos y recursos de apoyo a las familias que garanticen condiciones de igualdad en la participación en el ámbito educativo y dentro de las medidas de este Objetivo, se encuentra la de "Impulso en los centros educativos de la figura de delegadas y delegados de madres y padres del alumnado, de manera que tengan una representación equilibrada en el centro".

En consecuencia, a la vista de cuanto antecede, al amparo del artículo 29, apartado 1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, formulamos **Sugerencia**, en orden a que, dado que la Orden de 7 de octubre de 2010, por la que se regula el desarrollo de los procesos electorales para la renovación y constitución de los Consejos Escolares de los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a excepción de los centros específicos de educación permanentes de personas adultas, dictada en desarrollo del Decreto 328/2010, de 13 de julio, omite toda referencia a la forma en la que se ha de comprobar, en los procesos electorales para la renovación y constitución de los Consejos Escolares de los centros docentes a los que es de aplicación, el cumplimiento del requisito de representación equilibrada hombres mujeres en todos los sectores de la comunidad educativa representados en el mismo.

Es por ello que, no resulta solo aconsejable sino, más que conveniente, en aras a preservar los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima de la ciudadanía en el actuar de la Administración, que previos los trámites legales que sean procedentes, se regule en la norma que nos ocupa, el procedimiento de comprobación y garantía en el proceso electoral de los representantes de los distintos sectores de la comunidad educativa en el consejo escolar, del cumplimiento del requisito de representación equilibrada hombres mujeres, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 apartado 2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Pues bien, la administración educativa, en el amplio y detallado informe que nos ha enviado concluye argumentando, respecto a nuestra Sugerencia, la dificultad que tiene imponer normativamente un procedimiento que garantice la representación equilibrada en los consejos escolares de centro, en los supuestos de designación, cuando solo puede designarse a una persona como representante y, en los de elección, cuando se trata de candidaturas individuales, ello por cuanto que no se trata de organizaciones que concurran al procedimiento con una lista cerrada de candidatos, sino de personas que en el ejercicio del derecho que el ordenamiento les reconoce, se postulan como elegibles mediante candidaturas individuales que integran una lista abierta.

No obstante, un tratamiento diferenciado de los dos casos anteriores, debe tener el supuesto previsto en el artículo 58.2 del Decreto 328/2010 y 59.2 del Decreto 327/210, es decir, cuando son las asociaciones de madres y padres del alumnado, legalmente constituidas, las que presentan candidaturas diferenciadas, que quedarán identificadas en la correspondiente papeleta de voto en la forma que se determine por la Junta Electoral, por cuanto, en este caso, sería de aplicación el artículo 19.2 *b)* de la Ley 9/2007, de 22 de octubre:.. "*b)* Cada una de las instituciones, organizaciones y entidades que designen o propongan representantes deberán tener en cuenta la composición de género que permita la representación equilibrada"

En vista de la respuesta recibida, si bien hay que entender que no ha sido aceptada la Sugerencia formulada, aún cuando se nos ha dado la debida argumentación legal para no poder llevar a cabo el cumplimiento de la misma, nos planteamos comunicarle a la citada Administración que comprendemos las dificultades que se nos trasladan para poder regular la representación equilibrada hombre mujer en los supuestos de designación, cuando solo puede designarse a una persona como representante y, en los de elección, cuando se trata de candidaturas individuales.

No obstante, si solo nos atenemos al único supuesto en el que se puede controlar dicho equilibrio, en los casos de elección de la representación de los padre/madres elegibles que consten en las candidaturas cerradas presentas por las asociaciones de padres y madres del alumnado legalmente constituidas, consideramos que si no se desarrolla normativamente el procedimiento para garantizar la representación equilibrada que nos ocupa, si no se lleva a cabo el seguimiento del cumplimiento de la normativa de aplicación a este respecto y no se llevan a cabo las labores de sensibilización, promoción, fomento e impulso de la igualdad con dicha finalidad, el mandato básico de "*...promoción de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de control y gobierno de los centros docentes"*, contenido en el artículo 24.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombre y mujeres y lo previsto en dicho sentido en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de

género en Andalucía, quedarían reducidas a meras declaraciones de intenciones.

También en materia de participación tramitamos la **queja 11/2433**, presentada por una agrupación de mujeres contra el Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache, por lo que entendían una clara vulneración de su derecho fundamental a ejercer su acción social por la actuación de una Institución que no respondía a sus oficios, no les daba los documentos obligatorios como interesados, no les cedía para su uso el local al que se había comprometido, no les reconocía los derechos que su Reglamento Interno les otorgaba, para un local que solicitaron para un proyecto de integración social del barrio, sin que les hubieran contestado.

Admitida la queja a trámite, por la administración municipal, se nos respondió que la agrupación en cuestión, inicialmente no estaba inscrita en el Registro Municipal de Asociaciones, a pesar de lo cual, se habían estudiado sus peticiones dentro de los medios y disponibilidad de los bienes materiales que el mismo había tenido en cada momento.

Se añadía que se les atendió una solicitud para realizar sus actividades en el salón de actos de la Casa de la Cultura municipal y que era cierto que alguna de las peticiones y respuestas habían sido comunicadas verbalmente, pero que a la vista de la queja que nos ocupa y de que ya se había inscrito como Asociación, se adoptaría la forma escrita en lo venidero para todas las cuestiones referentes a la misma.

Finalmente se nos manifestaba la voluntad municipal de seguir ayudando con medios materiales y económicos a todas las asociaciones vecinales de dicho municipio, en la medida que les permitiera sus posibilidades, habiendo en el presupuesto municipal de 2011, 46 partidas presupuestarias con diferentes importes para ayudas para colaborar con las asociaciones vecinales del municipio.

En vista de todo ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 11/4386**, una Asociación de Mujeres y una Asociación de Vecinos de Jerez de la Frontera, acudían a nosotros a fin de solicitar la mediación de esta Defensoría, para que la Entidad Cajasol les autorizara a usar un local propiedad de la misma que destinaban a la realización de actividades culturales, de obra social, con la juventud, etc., de la zona sur de Jerez, habiendo formulado un escrito de solicitud al respecto. Nos decían también que con anterioridad se habían dirigido a la citada Entidad, con la misma pretensión, sin haber recibido respuesta y que habían también solicitado ayuda al Defensor de la Ciudadanía de Jerez de la Frontera, concretando su pretensión en que mediáramos para recibir una respuesta de Cajasol a su petición.

Si bien la entidad afectada, esta excluida del ámbito de supervisión del Defensor del Pueblo Andaluz, decidimos llevar a cabo mediación ante la misma y así, tras el contacto efectuado con la entidad financiera, se nos comunicó que se habían puesto personalmente en contacto con las asociaciones promotoras de la queja para buscar una solución a su solicitud, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, al encontrarse el asunto planteado en vías de solución.

2.8 Violencia de Género

2.8.1 Ayudas Sociales y Económicas a las Víctimas

La recuperación de las víctimas y sus descendientes requiere de una red de apoyo que garantice la cobertura de sus necesidades más básicas. La atención integral y permanente, constituye hoy por hoy el objetivo a alcanzar a fin de procurar la recuperación integral de las víctimas, al mismo tiempo que debería servir para evitar lo que se viene denominando como "segunda victimización".

Es incuestionable que, aún cuando la violencia de género, golpea con la misma fuerza a mujeres de toda clase y condición, las que se encuentran en una desfavorable situación inicial de partida, por carecer de recursos económicos, de empleos estables y bien remunerados, de vivienda etc., tienen más difícil su total recuperación.

En el la **queja 11/2988** la interesada nos decía: "*Soy una madre de tres hijos de 16, 11 y 8 años, vivo en un piso de alquiler y pago 500 euros más luz y agua. Mi hijo de 11 años y yo sufrimos malos tratos quedándole por ello a mi niño un 33% de minusvalía, solo pido que me ayuden para que me concedan un piso de EMVISESA en San Jerónimo, pues no entiendo como quedan todavía pisos vacíos y que podamos vivir todos juntos en él, no como ahora que mi hija la mayor tiene que estar viviendo con su abuela y no conmigo, solo pido una vivienda más barata*".

Pudimos comprobar por la documentación que nos remitió que le fue aprobada su solicitud de inscripción en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de Sevilla en alquiler y/o con opción a compra, optando al cupo de Jóvenes menores de 35 años y Víctimas de Violencia de Género.

Sin embargo nos quedaba la duda de si, en su caso, se le estaba teniendo en cuenta su verdadera situación, al no poder no aplicársele otras opciones que posiblemente y en el momento de la solicitud no había tenido oportunidad de consignar, como es la opción por familia numerosa y por tener un miembro de su unidad familiar con una minusvalía del 33% y en menos de tres meses, cuando ya no podía optar al cupo de jóvenes, por su edad.

A la vista de la situación de disgregación de los miembros familiares de la interesada, teniendo en cuenta que su hija mayor era menor de edad y de la necesidad de vivienda que tenía, y aún no apreciándose irregularidad por parte de dicha Empresa pública, estimamos oportuno admitir a trámite la queja por

motivo humanitario, y, en consecuencia, solicitar informe sobre si le constaban a la misma las especiales circunstancias de la compareciente en cuanto a la necesidad de acceder a una vivienda protegida por la Administración que manifestaba tener, teniendo en cuenta sus circunstancias familiares y económicas.

En la **queja 11/1239** la compareciente nos exponía que en octubre de 2009, con la intermediación de una Agencia de Fomento del Alquiler, presentó solicitud de subvención a los inquilinos de viviendas, dándose además la circunstancia de que era víctima de violencia de género. Al parecer, en enero de 2010 se solicitó por EPSA la subsanación de su solicitud a fin de que se aportara documento que acreditara la pertenencia al grupo de especial protección citado. Este documento fue aportado con fecha 7 de mayo de 2010. Desde entonces y hasta la fecha de la formulación de su queja en esta Institución, la reclamante no había vuelto a tener noticias del estado de su expediente, hasta que contactó telefónicamente con EPSA para conocer en qué situación se encontraba, siendo informada de que el documento de subsanación que había presentado no se consideraba válido, por lo que debía presentar una carta de mejora, solicitándole que cambiara el expediente por ser menor de 35 años.

A resultas de todo lo anterior, denunciaba la reclamante que había tenido que transcurrir casi un año desde que presentó la documentación subsanada, para que se le hubiera comunicado que esta no era válida. Asimismo, decía que había transcurrido un año y cinco meses desde que presentó su solicitud sin que se le hubiera notificado la resolución.

Interesado informe a EPSA, se nos informó que en enero de 2010 se requirió a la interesada la documentación relativa a la acreditación de pertenencia a un grupo de especial protección, si bien, al tratarse de una notificación telemática –ya que la solicitante había autorizado las notificaciones a través de la aplicación informática–, era posible que no tuviera conocimiento del requerimiento efectuado en su día, aunque constaba que la documentación solicitada fue registrada con fecha 11 de mayo de 2010.

Sin embargo, continuaba el informe, con la documentación presentada no se había podido acreditar la pertenencia al grupo de especial protección que había señalado la interesada en su solicitud, por lo que en marzo de 2011 procedió a registrar solicitud de cambio del régimen de especial protección. El cumplimiento ahora de los requisitos exigidos motivaba que fuera propuesta la resolución favorable de la solicitud. Una vez resuelta la solicitud, continuaría la tramitación para atender los diferentes períodos para los que la interesada solicita subvención, que son los comprendidos entre octubre de 2009 y enero de 2011.

Al haberse agilizado la tramitación de esta solicitud de ayuda, finalizamos nuestra intervención en este expediente de queja y procedimos a su archivo. Sin perjuicio de lo anterior, se repetía la misma situación que en las quejas anteriores, puesto que los plazos de tramitación evidenciaban un grave incumplimiento de la normativa reguladora de estas ayudas, dejando en situación de incertidumbre a personas solicitantes como la propia promotora de esta queja.

Una compleja situación sociofamiliar era la que nos contaba la promotora de la **queja 11/3705**, mujer divorciada con la condición de víctima de violencia de género y con un 66 por 100 de minusvalía, que estaba próxima a ser desahuciada de la vivienda que venía siendo el domicilio de ella y de sus dos hijos menores de edad. Ante tal previsión, llevaba un tiempo solicitando la adjudicación de una vivienda protegida, al parecer en EPSA, siendo simultáneamente tratada por los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sevilla, que otorgaron tras el último informe baremo una puntuación de más de 300 puntos, quedando incluida en el listado de solicitantes de viviendas de 3 habitaciones para familias en proceso de intervención social y con necesidad de vivienda. Asimismo, la interesada aseguraba estar pasando unas difíciles circunstancias, pues al grado de minusvalía que tenía y a sus escasos recursos económicos, se unía el incumplimiento de su ex marido de las obligaciones de pago de alimentos a sus hijos.

Aunque ya los Servicios Sociales venían trabajando con esta unidad familiar, creímos oportuno admitir a trámite la queja a los efectos de interesarnos ante el Ayuntamiento de Sevilla por las posibilidades que tendría esta familia, según la puntuación obtenida en el último informe baremo, de acceder a una vivienda de las destinadas a familias en proceso de intervención social y con necesidad de vivienda.

El Ayuntamiento de Sevilla nos informó, a través de la Dirección General de Asuntos Sociales, que los Servicios Sociales confeccionan un listado de familias con necesidades de vivienda y en proceso de intervención social, resultante de la elaboración por parte de los técnicos municipales de los informes baremos. Asimismo, el informe mencionaba, con carácter general, que tanto la gestión como la adjudicación de las viviendas son competencia de otras instancias como la EPSA, EMVISESA o el Servicio de Patrimonio del Área de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Sevilla.

En lo que respecta al concreto caso de la interesada en esta queja, nos informaron que los Servicios Sociales habían estado interviniendo por su situación social y familiar. Una de las actuaciones, además de orientarla a que se inscribiera en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de EMVISESA, fue la elaboración del baremo vivienda de noviembre de 2010, obteniendo en el mismo más de 300 puntos, por lo que tenía asignado un puesto entre los primeros 30 del listado general de familias con necesidades de vivienda para pisos de tres dormitorios. Nos informaron también de que contactaron telefónicamente

con ella para interesarse por su situación en relación a la vivienda en la que se encontraba y, aunque estaba demandada en el juzgado por el impago de su vivienda en propiedad, aun no tenía la orden de desalojo, por lo que el desahucio no era inminente. No obstante, nos indicaban que se le iba a citar en breve para renovar su informe baremo vivienda.

En vista de lo anterior, y como quiera que los Servicios Sociales estaban al tanto de la situación originada, consideramos que procedía dar por finalizadas nuestras actuaciones, sin perjuicio de lo cual rogamos a los Servicios Sociales que hicieran un seguimiento de esta unidad familiar.

Igualmente en el expediente de **queja 11/347** la interesada nos exponía que era una mujer separada, víctima de violencia, madre de dos menores, el mayor de 16 años con retraso psicomotor y una hija de 10. Continuaba diciendo que se encontraba en situación de desempleo, que su ex marido no les pasaba la manutención tampoco y solo contaba con una pensión de 520 por la Dependencia de su hijo. A la fecha de su escrito de queja debía tres meses de alquiler, luz y agua, razón por lo que en breve sería desahuciada, exponiendo que se había dirigido a diversos lugares solicitando ayuda para conseguir vivienda económica de alquiler y era por lo que acudía al Defensor del Pueblo Andaluz para que le adjudicaran una de estas viviendas.

Admitimos la queja a trámite por motivo humanitario y en el escrito informativo de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Almería este nos decía que desde ese Departamento se la derivó al Equipo de Tratamiento Familiar donde gracias a su colaboración, se habían trabajado aspectos de organización doméstica y hábitos saludables, pautas educativas con sus dos hijos menores, se habían marcado pautas en cuanto a la relación con su ex marido, salud (en coordinación con su Centro de Salud), empleo y formación (aunque no se había personado para una selección de personal para un taller de empleo para mujeres Victima de Violencia de Género), pero que a la fecha del informe, unilateralmente, había roto su relación con los Servicios Sociales, no permitiendo intervención ni orientación en temas tan importantes como eran la necesidad de Punto de Encuentro y/u otras pautas familiares sociales y educativas.

Respecto a la vivienda, el informe continuaba diciendo:

"...que está acogida al programa de Fomento del Alquiler según les ha indicado pero que no ha aportado la resolución aprobatoria del programa como se le solicitó. Tampoco ha realizado su solicitud de inscripción en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda como se le informó, para así formar parte de este fichero de demandantes al pertenecer a uno de los grupos de protección (Violencia de Género)".

Finalmente terminaba diciendo el informe que:

"...efectivamente esos Servicios Sociales comunitarios cuentan con ayudas económicas de Emergencia Social y Ayudas Económicas Familiares pero para que estas ayudas puedan concederse es necesario la implicación de una Intervención Social complementaria y que de existir por parte de la afectada voluntariedad de colaboración con esta Intervención Social, se valoraría también y de nuevo su derivación al Equipo de Tratamiento Familiar".

En consecuencia, se propuso el cierre de este expediente de queja por no apreciar irregularidad en al actuación municipal, al tiempo que le sugerimos a la interesada que se mantuviese en contacto y colaborase activamente con las pautas e indicaciones que el Centro de Servicios Sociales Municipales fijase para completar la atención social que la misma y su familia pudieran necesitar.

También era especialmente compleja la situación que nos trasladaba la promotora del expediente de **queja 11/2545**, una mujer de 48 años víctima de malos tratos por parte de quien fuera su marido, en aquel momento cumpliendo condena privativa de libertad. Los servicios sociales la enviaron a Sevilla, provincia distinta a la de su residencia, donde le facilitaron alojamiento en un piso de acogida durante nueve meses para ella y sus cuatro hijos, de 25 años –sin empleo–, 16, 17 y 9 años. Después de los 9 meses de acogida, pudo alquilar un piso con la ayuda familiar. Posteriormente, en 2009 le detectaron un tumor maligno y tuvo que recibir tratamiento de quimioterapia, derivando todo ello en el reconocimiento de una discapacidad del 46%.

Desde hacía tres meses se encontraba trabajando, aunque no había podido pagar el alquiler durante el último año y medio, esperando que le llegara la subvención para Fomento del Alquiler que había solicitado hacía ya 2 años. Tampoco había tenido respuesta de la solicitud para vivienda protegida de EMVISESA que había presentado un año atrás. Acudía a esta Institución porque acababa de recibir una hoja con una orden de desahucio de la vivienda que tenía en alquiler, con fecha ya determinada.

Ante tan precaria situación sociofamiliar, admitimos a trámite la queja e interesamos informe a distintas instancias: EMVISESA, OTAINSA, EPSA y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sevilla.

Desde EMVISESA nos informaron que, consultados los archivos del Registro Público Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas, resultaba que la interesada no tenía ni había tenido solicitud alguna presentada en el mismo, entendiendo que la solicitud que había formulado ante los Servicios Sociales no había sido tramitada aún. Además, sugerían desde esta empresa municipal que la interesada presentara solicitud para acceder a viviendas de promoción pública de segunda adjudicación que son gestionadas a través de los servicios sociales. Ante esta ausencia de inscripción, trasladamos a la intere-

sada la necesidad de que procedieran cuanto antes a ello, pues de otra forma no podría concurrir en próximas convocatorias de viviendas protegida que se promovieran en la ciudad de Sevilla.

En la petición de informe que realizamos a EPSA, transcribimos íntegra y literalmente el escrito de la interesada, para que en dicha empresa pública se fuera consciente, tal y como hemos venido insistiendo queja tras queja por ayudas al alquiler, de la grave situación originada con los retrasos acumulados en la resolución de las ayudas a inquilinos, dramática en casos como el de esta familia, y que se vio obligada, como tantos y tantos andaluces, a abandonar la vivienda alquilada debido principalmente a que la ayuda solicitada no solo no les llegó en tiempo, sino ni siquiera con un retraso que pudiéramos considerar prudencial o razonable. Se ponía aquí de manifiesto, de manera palpable, que la desnaturalización de la ayuda, pues fue concebida con una finalidad (contribuir al pago del alquiler) que ni de lejos se ha cumplido, poniendo además en una situación de dificultad máxima a familias que, de no tener la expectativa de la subvención para el alquiler, no habrían procedido a firmar contratos de arrendamiento que, en muchos casos, han incumplido, abandonando las viviendas ya sea de forma voluntaria, ya sea mediando el correspondiente desahucio.

Desde EPSA nos informaron, en el concreto caso de esta solicitante, que faltaba en el expediente de subvención de la interesada una declaración responsable de la pertenencia al grupo de especial protección al que decía pertenecer, y que se había procedido a solicitárselo. No obstante, en vista de que el retraso acontecido en el expediente de subvención de la interesada era, a nuestro juicio, extremadamente grave, mantuvimos contacto con ella para que nos confirmara el momento en el que presentara esta declaración responsable, para solicitar de EPSA la resolución y, en su caso, abono de la ayuda solicitada, sin que hasta la fecha hayamos tenido respuesta a nuestra segunda petición de informe a EPSA en sentido alguno. Resulta de interés destacar –para constatar la gravedad del incumplimiento de plazos de tramitación– que la interesada había suscrito contrato de arrendamiento con fecha de 18 de diciembre de 2008, y que la primera actuación respecto de su solicitud de subvención por parte de EPSA fue en julio de 2011, al revisar el expediente y comprobar, como se ha comentado, que no había presentado declaración responsable designando el grupo de especial protección al que se acogía.

Los Servicios Sociales del Ayuntamiento nos informaron respecto de las actuaciones que habían llevado a cabo con esta unidad familiar y las conclusiones que se derivaron de su estudio, así como respecto de su necesidad de vivienda. En concreto, se inició un proceso de intervención motivado por la demanda inicial de ayuda económica, desde febrero de 2009 hasta aquel mismo momento. Asimismo, nos informaban de que, tras la valoración técnica del caso, se vio la necesidad de intervenir de manera integral con la familia, es decir, en los diferentes ámbitos del sistema de bienestar social: educación, vivienda, empleo, servicios sociales, salud, servicios especializados para la mujer víctima de violencia, etc.

En lo que afectaba al problema de vivienda, desde los servicios sociales había sido apoyada con los recursos disponibles, valorándose su situación de extrema necesidad y con necesidad de acceder a una vivienda, y para ello se había elaborado un informe baremo vivienda de segunda adjudicación, encontrándose en aquel momento en un listado ocupando uno de los primeros 5 puestos en viviendas de tres dormitorios, con una puntuación de más de 300 puntos.

Por otra parte, nos informaron de que se había abordado la intervención social, prestando diferentes funciones, de estudio, valoración y diagnóstico, previendo en lo posible el riesgo social, promoviendo el desarrollo social del sistema familiar, acompañando, estimulando, orientando y guiándole en este proceso, ejerciendo la función de gestión de recursos que favorezcan su integración, y desde un enfoque coordinado institucionalmente.

Por último, en cuanto a los recursos aplicados en el proceso de intervención, técnicamente se valoró conveniente apoyar a la familia en lo relativo al pago de deuda de alquiler de vivienda, así como de ayuda económica en concepto de nuevo alquiler, derivación a organismos con competencia en materia de vivienda de los que se pudiera beneficiar, adquisición de enseres y suministros de vivienda, cobertura de alimentos, vestido, material escolar y recursos socioeducativos para los menores, derivación a recursos de empleo y de salud, es por ello además que en el proceso de intervención se ha mantenido coordinación con entidades u organismos propios del sistema público de bienestar social, así como otros de tipo privado.

A tenor de la información que nos facilitaron los servicios sociales, creímos que no procedían nuevas actuaciones por nuestra parte, teniendo en cuenta que, actualmente, esta familia se encontraba en una vivienda de alquiler para la cual también habían contado con apoyo económico del Ayuntamiento, gestionado por las asistentas sociales.

Finalmente, en lo que respecta a esta queja, resaltar que a día del cierre de esta Memoria no hemos recibido el informe que solicitamos a OTAINSA, aunque nos encontramos a la espera de ello.

En materia de medio ambiente nos llamó la atención la **queja 11/2887**, promovida por una mujer en trámite de separación, tras denunciar por maltrato a su ex marido. Según exponía la interesada, estaba viéndose gravemente perjudicada por las acciones emprendidas por su ex marido contra el negocio que anteriormente regentaban de forma conjunta y que ahora llevaba ella sola: una pizzería, que impedían el

normal desempeño de dicha actividad de la que dependía su familia para subsistir.

Entre las prácticas denunciadas se incluía la de haber dado de baja en el Ayuntamiento la licencia del negocio sin consultarle, oponerse al cambio de titularidad de la misma y ponerle diversas denuncias ante los organismos administrativos de inspección laboral y medio ambiente.

La interesada mostraba su desesperación ante los retrasos de la Administración Municipal en gestionar su solicitud de cambio de titularidad de la licencia y por las continuas inspecciones y sanciones a que se veía sometida en virtud de las denuncias de su ex cónyuge. Concluía expresando su temor a tener que cerrar un negocio del que dependía su sustento y el de sus dos hijos, así como el puesto de trabajo de varias personas.

Consultado el Ayuntamiento de Granada, se nos aclaró que se había tramitado una nueva licencia de apertura a nombre de la afectada y que se había efectuado con total diligencia, puesto que la solicitud fue formulada con fecha 9 de mayo de 2011 y se le habría concedido el día 10 de agosto, cumplimentando los trámites exigidos reglamentariamente. Dado que el asunto se había solucionado, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja comunicándolo a su promotora.

2.8.2 Tutela judicial y protección personal de las víctimas

Esta Defensoría ha venido manifestado, desde hace años, su preocupación por la alarma social que provocan las continuas muertes de mujeres por violencia de género, a pesar de la aplicación de la Ley Orgánica. Ante estas situaciones, nuestra actuación se ha encaminado a investigar si por parte de las Administraciones con competencia en la materia se habían adoptado todas las medidas necesarias y, en su caso, saber por qué no habían funcionado adecuadamente todos los mecanismos que hubiesen hecho posible que se evitasen estos fatales desenlaces. En otros supuestos, nuestra actuación se ha dirigido a conocer la situación de los procedimientos incoados en el ámbito civil para solucionar las crisis de pareja.

Pues bien, como adelantábamos en la Introducción de este capítulo, como cada año, hemos incoado queja de oficio, en todos los casos de violencia de género, con resultado de muerte en Andalucía, por cuanto que atañe a la defensa de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 10 y 15 de la Constitución Española, especialmente, cuando la violación de los mismos afecten a las mujeres y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, según el cual las mujeres tienen derecho a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas.

De las catorce quejas de oficio abiertas, dos de ellas, se encuentran en fase de investigación, al haberse producido los hechos a finales del año 2011.

La mayoría de ellas, las hemos cerrado una vez que hemos conocido los informes emitidos por el ayuntamiento del municipio en el que residía la víctima y por la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía.

En la mayoría de los casos, se ha constatado que no había denuncias previas por parte de las mujeres, ni habían acudido nunca a solicitar ayuda ni al Servicio de Atención a las Víctimas de Andalucía (SAVA), ni al Instituto de la Mujer, ni a los Centros de la Mujer de sus respectivos municipios. En solo tres casos, las mujeres estaban siendo atendidas por los Servicios Sociales Comunitarios, pero en relación a otras problemáticas sociales y personales, sin que en ningún momento manifestaran que estaban siendo objeto de malos tratos por parte de sus compañeros sentimentales.

En uno de estos supuestos, la mujer estaba recibiendo asesoramiento para los trámites de separación de su marido, siendo tres los casos en los que los luctuosos hechos se produjeron estando la pareja en proceso de separación.

Sólo en tres de los supuestos, parece que había, o antecedentes penales condenatorios por malos tratos u orden de alejamiento en vigor. Por curioso, resaltamos uno de los casos, en el que la orden de alejamiento era mutua para los dos miembros de la pareja, estando en vigor el alejamiento de la mujer, respecto de su compañero, cuando acaeció el hecho del fallecimiento.

Predomina la nacionalidad española de las víctimas, respecto de las extranjeras y, en casi todos los casos, la administración de la Junta de Andalucía, se ha personado como acusación particular en los proceso penales contra los presuntos agresores, en virtud del artículo 38 de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género. Solo un Ayuntamiento, nos ha comunicado que también se había personado como acusación particular en el procedimiento penal por el acto de violencia de género, cometido en su municipio, por el que se causó la muerte a una vecina.

Finalmente, queremos reseñar el caso de la **queja 11/739**, incoada de oficio al haber tenido conocimiento este Defensoría, en el mes de febrero de 2011, del fallecimiento de una mujer de 37 años, asesinada en Málaga, presuntamente a manos de su ex pareja. La mujer tenía a su favor una orden de alejamiento judicial de su presunto agresor, del que se encontraba en trámites de separación, en vigor desde 2010.

Este, por su parte, había sido condenado en julio de 2010, por dos delitos de amenazas en el ámbito familiar y un delito de maltrato simple, imponiéndosele una pena de 14 meses de prisión, acordando también

la misma sentencia la suspensión de la pena de cárcel por dos años, condicionada a la realización de cursos en materia de igualdad, habiéndose aprobado el pasado 8 de noviembre, el plan de los Servicios Sociales Penitenciarios para el cumplimiento de ese curso.

Asimismo, según parecía, en un informe de evaluación de riesgo elaborado por la policía en julio de 2010, había sido valorado un riesgo bajo. El Área de la Mujer del Ayuntamiento de Málaga solicitó el 21 de julio de 2010 el servicio de teleasistencia para la víctima con carácter urgente. En el relato de los hechos que se contenía en las diversas noticias, se reseñaba que la empresa proveedora del servicio de teleasistencia e intermediaria entre las Administraciones, comunicó por escrito al Ayuntamiento de Málaga que la Comisión de Seguimiento del Ministerio de Igualdad, había denegado la petición *"a pesar de cumplir con los requisitos de acceso al programa".*

Al parecer, según manifestaciones del Delegado del Gobierno para la Violencia de Género, la teleasistencia, no se denegó sino que se devolvió al Ayuntamiento por defectos de forma. Esta medida se gestiona por los Ayuntamientos, por un convenio de colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincial, siendo un complemento a las judiciales.

Solicitada información tanto al Ayuntamiento de Málaga como a la Dirección General de Violencia de Género de Andalucía, se constataron los hechos expuestos, aunque de la diversa información parecen desprenderse algunas contradicciones, pues si bien, parece ser que la víctima reunía los requisitos para acceder al servicio de teleasistencia, tal como había solicitado, la Comisión de Seguimiento del Ministerio de Igualdad y la Federación Española de Municipios y Provincias la había denegado, sin que conste en la documentación remitida por el Ayuntamiento de Málaga, que ello se debiera a una denegación basada en defectos de forma.

A la vista de estos hechos y dados los organismos implicados, sobre los que esta Institución carece de competencias de supervisión, a fecha de cierre de este Informe, tenemos pensado remitir el resultado de nuestra investigación, a la Dirección General de Violencia de Género, de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, por si tiene a bien trasladar las cuestiones que se han suscitado tras la tramitación de este expediente de queja de oficio, a la Delegación Especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer, dado el sistema integral de tutela institucional que la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, prevé.

Por otra parte, la **queja 11/1436**, también la abrimos de oficio, al haber tenido conocimiento esta Defensoría de que una ciudadana, con domicilio en Córdoba, padecía de esclerosis múltiple. Debido a esta enfermedad estaba inválida, siendo una persona dependiente y, además, tenía un poco de retraso intelectual. Tenía dos hijos de 9 y 6 años y vivía con su pareja que era el padre de los niños. Según la persona denunciante, su pareja tenía problemas con el alcohol, se gastaba la pensión que cobraba ella, siendo este el único ingreso de la familia, por lo que faltaba dinero para alimentos como leche, fruta y comida.

Al parecer, el mismo se marchaba de la casa y la dejaba sola con los niños, cuando no podía atenderlos debido a la situación en la que se encontraba, siendo usuaria de silla de ruedas. La tenía aislada de amigos, vecinos y familiares, siendo numerosos los episodios de broncas y peleas que protagonizaba. La afectada era beneficiaria de las ayudas y prestaciones de la Ley de Dependencia, teniendo concedido el Servicio de Ayuda a Domicilio, así como la asistencia a un Centro de Día, al que no parecía que estuviera acudiendo. Parece ser que también tenía solicitado el ingreso en residencia, dada la dependencia absoluta de tercera persona que padecía.

Estimamos que en estos hechos pudieran estar afectados, entre otros, los artículos 10 y 49 de nuestra Norma Suprema. Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), fija en su artículo 10.1, entre otros objetivos básicos, los siguientes:«14. La cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social.15. La especial atención a las personas en situación de dependencia.16. La integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad». Al mismo tiempo, en lo que se refiere a los derechos, respecto de las personas con discapacidad, el artículo 24 prevé que «tienen derecho a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social». Respecto de las mujeres, el artículo 16 establece el derecho de las mismas a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas. Finalmente, el Estatuto de Autonomía fija, entre otros, los siguientes principios rectores de las políticas públicas en el artículo 37: «4. La especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida. 5. La autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras. 7. La atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social», todos los

cuales, justificaban nuestra intervención de oficio, en este concreto caso.

Pues bien, tras llevar a cabo, durante muchos meses, el seguimiento de la evolución de la situación de la afectada y de sus hijos menores, permaneciendo en contacto con los servicios sociales cordobeses que llevaban el caso, recientemente hemos puesto fin a nuestra intervención, al haber tenido conocimiento que todos los mecanismos legales de protección, tanto de la interesada como de sus hijos, se habían puesto en marcha. En concreto, se estaba llevando a cabo intervención con la familia por un Equipo de Tratamiento Familiar, especialmente para tratar la cuestión relativa a las personas menores, se habían iniciado actuaciones por juzgado de violencia contra la mujer y por un juzgado de lo civil, se había iniciado procedimiento de incapacidad.

En el siguiente caso**,** teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, según el cual las mujeres tienen derecho a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas, entre las que se encuentra el establecimiento por parte de los Colegios de Abogados de un régimen de guardias especializado en defensa de las víctimas de violencia de género (artículo 28.3 del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita) en relación a la garantía que establece el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, en orden a la defensa jurídica especializada para todas aquellas víctimas de violencia doméstica que lo soliciten, iniciamos de oficio la **queja 11/3130**, al haber tenido conocimiento de que el Ayuntamiento de El Ejido, había pedido que se estableciera en el partido judicial ejidense el turno de guardia especial de violencia de género, para garantizar la efectividad de sus derechos a todas las mujeres víctimas de una agresión.

Según la crónica periodística, la petición se efectuaba tras la asistencia a una reunión del personal del centro Municipal de Información a la Mujer y del Colegio de Abogados de Almería, donde se abordó la asistencia letrada a víctimas de violencia de género.

Parece ser que fruto de esta reunión, se procedió a pedir el establecimiento del citado turno de guardia especial de violencia de género. Esta petición, se había producido al haberse constatado en dicha reunión, por el Centro Municipal de Información a la Mujer que en el municipio de El Ejido, dadas sus características en amplitud y diversidad geográfica, así como su amplia población y volumen de casos relacionados con la violencia de género, no se prestaba la atención especializada específica a las mujeres víctimas.

Esta queja se encuentra actualmente en curso de investigación, y de su resultado, daremos cuenta en la Informe Anual que elaboremos respecto al ejercicio de 2012.

Otro ejemplo de quejas en las que se abordan cuestiones relacionadas con la tutela judicial efectiva, en cuando a la materialización del derecho a un procedimiento rápido y sin dilaciones indebidas, lo tenemos en la **queja 11/738**, en la que quien a nosotros se dirigió era el abogado de una ciudadana en un Juicio Verbal por alimentos seguido ante el Juzgado de Primera Instancia n.º 22 de Sevilla, a su instancia y contra su padre.

La actora en el referido procedimiento padecía una minusvalía psíquica del 65% y su pretensión, además de una pensión alimenticia, se extendía a la atribución del uso exclusivo de la vivienda donde ahora vivía el demandado, y en la que había vivido en unión de su madre y de aquél, hasta que tuvieron que abandonarla después de un grave incidente de malos tratos.

La cliente de quien a nosotros se dirigió se vio obligada a ejercitar dicha acción toda vez que en el procedimiento penal que se incoó a raíz de los malos tratos sufridos por su madre y por ella misma, seguida ante el Juzgado de Violencia contra la Mujer n.º 4 de Sevilla, se solicitó el uso de la vivienda que había constituido el domicilio familiar, de la que tuvieron que huir debido a ello, pero el referido órgano judicial se declaró incompetente por entender que las medidas de carácter civil solicitadas al amparo de la Ley de Violencia contra la Mujer solo podían ser enjuiciadas por esta clase de órgano judicial en caso de existir un vínculo matrimonial, que no se daba en el caso que nos ocupa.

Fue por ello que se vio obligado a iniciar un nuevo procedimiento del orden civil, al que nos hemos referido anteriormente, en el que se dictó sentencia de fecha 22 de septiembre de 2010 estimando parcialmente la demanda, señalando la pensión de alimentos pero rechazando, al igual que ocurrió con el Juzgado de Violencia, pronunciarse respecto del uso de la vivienda familiar.

La sentencia fue recurrida, siguiéndose ante la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Sevilla el correspondiente Recurso de Apelación Civil, contrayéndose la pretensión de quien a nosotros se dirigía, consciente de que no nos encontrábamos en presencia de un caso de dilaciones indebidas a la vista de los tempos transcurridos, a rogar que se agilizara la tramitación del recurso y se procediera a la deliberación y el fallo del mismo a la mayor brevedad posible, atendiendo a que la situación por la que atravesaban su cliente y la madre de esta, era de extrema precariedad, tanto física como psíquica, como también económica, que podría atenuarse en caso de que el recurso fuera estimado.

Decididos nosotros admitir la queja a trámite, haciendo nuestro dicho planteamiento, del informe remitido por la Fiscalía se desprendía que la vista del recurso para su resolución quedó señalada y la resolución ya firmada en fecha 29 de junio pasado.

Aceptada favorablemente nuestra pretensión, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

2.9 DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL

En la **queja 11/2919**, se dirigió a nosotros la persona que ostentaba la Delegación del Alumnado de una Facultad de la Universidad de Sevilla exponiendo que se encontraba a la espera de una respuesta o pronunciamiento del Rectorado a la solicitud motivada, solicitando que no se cedieran más espacios pertenecientes a la Universidad, como ocurrió en noviembre de 2010, en unas jornadas organizadas en colaboración con el Servicio de Asistencia Religiosa de la Universidad (SARUS), un movimiento cultural, hasta que este no retirara de sus catálogos el libro "Comprender y sanar la homosexualidad" de Richard Cohen, por tratarse de un asunto de discriminación por cuestión de orientación sexual. Entendiendo que dicho Organismo había tenido tiempo suficiente para resolver dicha solicitud era por lo que solicitaba al efecto la ayuda del Defensor del Pueblo Andaluz.

Una vez admitida la queja a trámite, ante el silencio mantenido por la Universidad de Sevilla respecto de las pretensiones de la persona reclamante, solicitamos informe al Rectorado de esta Universidad, enviándosenos escrito de respuesta mediante el que se nos decía que la Universidad de Sevilla, siempre se había preocupado de que no se produzcan situaciones en las que se hayan podido herir injustamente la sensibilidad de algún miembro de la comunidad universitaria.

Pero, ahora bien, la Institución universitaria debía garantizar un espacio para el adecuado ejercicio de la libertad de pensamiento en el que tenga cabida todo tipo de opinión o creencia, siempre desde el escrupuloso respeto a la legalidad vigente. Añadía que, todo ordenamiento jurídico contempla mecanismos para evitar que se den situaciones de discriminación por razón de la orientación sexual llegando a contemplar la intervención de la potestad punitiva del Estado.

Añadía que un ámbito que propicie y favorezca la libertad de expresión y de pensamiento se convierte en uno de los objetivos fundamentales de la Universidad y de quienes desempeñan sus órganos de gobierno, sin que ello implique en modo alguno que se compartan las opiniones manifestadas en dicho ámbito.

Por otro lado, se nos continuaba diciendo, frente a la anterior consideración, que debía quedar bien claro que no correspondía a la Institución Universitaria realizar valoraciones o impedir, directa o indirectamente, la distribución de una obra pues implicaría la invasión del ámbito competencial de los órganos jurisdiccionales ya que son ellos los que ostentan en exclusiva la competencia en ese sentido, y la de sancionar, en su caso, a quienes realicen conductas que lesionen los derechos de las personas en esta materia.

Finalmente, se concluía que en el caso de que existiera un pronunciamiento en ese sentido, la Universidad de Sevilla prestaría una colaboración inmediata, proporcional y acorde con el fallo judicial.

Como quiera que, finalmente, había habido pronunciamiento expreso, por parte de la Universidad, sobre el asunto planteado en la queja, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

XIV. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

En la medida en que las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) se van incorporando a los distintos ámbitos sectoriales, cada vez están más presentes en el quehacer diario de la ciudadanía y en el funcionamiento de la Administración.

De acuerdo con ello, en varios capítulos de este Informe se alude a quejas relacionadas con las TIC. Sin embargo, en este epígrafe realizamos una exposición más centrada en esta materia.

Aunque vamos a destacar algunas de las quejas que hemos tramitado relacionadas con las TIC, es preciso poner de relieve, un año más, que la mayoría de las quejas que recibimos se refieren a cuestiones relacionadas con la prestación de servicios por parte de las compañías operadoras de telefonía, ya sea fija o móvil, y de Internet. Se trata, en la mayoría de los casos, de cuestiones de índole jurídico privada, en las no está presente como parte ninguna Administración Pública andaluza, por lo que, hasta ahora, no ha sido posible nuestra intervención. Únicamente actuamos cuando se trata de prestaciones incluidas en el servicio universal. Las quejas relacionadas con telefonía e Internet son numerosas y, con frecuencia, ponen de manifiesto la gran desigualdad en las relaciones entre estas empresas y las personas usuarias de los servicios.

En este ejercicio se han incoado, respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguientes quejas de oficio:

– **Queja 11/113**, dirigida a la Secretaría General de Innovación y Sociedad de la Información, de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, relativa a la imposibilidad de contratar líneas ADSL en una determinada barriada de Sevilla.
– **Queja 11/6012**, dirigida a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, por la negativa de algunos municipios andaluces a la grabación de los plenos municipales.

2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

2.1 PRESTACIONES DE LAS OPERADORAS DE SERVICIOS DE TELEFONÍA E INTERNET

En la **queja 10/4709**, el interesado nos exponía que en julio de 2010 suscribió contrato de prestación de servicios de telecomunicaciones fijas, solicitando línea telefónica a Telefónica-Movistar, que firmó en un punto

de venta situado en Sevilla. Sin embargo, pese al tiempo transcurrido desde la solicitud de línea telefónica fija y de la firma del contrato, aún no disponía de este servicio a pesar de las innumerables llamadas que había realizado al Servicio de Atención Telefónica, 1004, de la compañía. Manifestaba que le era muy necesario tener línea fija de teléfono en su domicilio pues era una persona de 76 años, que vivía sola y que en la zona no había cobertura de telefonía móvil.

Admitimos a trámite la queja dado que la prestación telefónica a través de línea fija está incluida en el servicio universal, por lo que nos dirigimos a la empresa suministradora del servicio telefónico. Esta compañía nos comunicó que el 3 de febrero de 2011 tramitaron el alta de la línea telefónica solicitada por el interesado, por lo que los servicios técnicos de la compañía iban a ponerse en contacto con él para programar las actividades de instalación, siempre y cuando las condiciones de las infraestructuras de red o cobertura de señal lo permitieran.

Con ello, entendimos que el problema se había solucionado, pues fue el propio interesado el que nos dijo que ya contaba con el servicio de telefonía fija, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.2 INTERNET

Abrimos de oficio la **queja 11/113** cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que dos familias de una barriada hispalense, dentro de la zona conocida como "Tres Mil Viviendas", no habían podido contratar el servicio de ADSL para la conexión a Internet por tratarse esta zona de una zona con cierta problemática social.

En concreto, siempre según el relato de los hechos a los que tuvimos acceso, la contratación del servicio se produjo por teléfono con la compañía Orange, si bien, a la hora de intentar poner en marcha el servicio, se le indicó que era imposible por una incidencia con la compañía Telefónica Movistar, que al parecer tendría calificada la zona en cuestión como "*de alto riesgo*", circunstancia que, a tenor de las noticias, había sido negada por esta última operadora, alegando únicamente un problema de naturaleza técnica.

A la vista de lo anterior, y dado que los anteriores hechos, de confirmarse, podrían constituir un supuesto injustificado de discriminación en materia de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación, esta Institución se dirigió a la Secretaría General de Innovación y Sociedad de la Información, de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, que nos comunicó que no tenían constancia de esta situación pero que, a raíz de nuestro escrito, se habían interesado en conocer el alcance de los hechos, las causas y las posibles soluciones.

Como resultado de las mismas, uno de los afectados ya disponía del servicio de ADSL, con el operador que había elegido y, en cuanto a la otra persona afectada, no habían podido conocer su situación personal pues solo aparecían en las noticias su nombre. En todo caso, nos informaban que en esta situación y para la mejor asistencia a los usuarios, lo recomendable era utilizar las líneas de atención del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Oficina de Atención al Usuario de las Telecomunicaciones.

También nos indicaban que el servicio universal incluye solo la conexión funcional a Internet, aunque estaba en proceso de ampliación para que la velocidad mínima fuera de 1 Mbps, pero, continuaba textualmente: "*siempre con la tecnología que considere apropiada el operador designado, no se puede exigir tecnología en concreto, como ADSL. En este sentido, la conexión a Internet a través de señales vía radio está siendo empleada últimamente para hacer llegar estos servicios de una forma rápida y eficaz a zonas donde no es posible hacer llegar el cableado con la misma efectividad. Concretamente, en el municipio de Sevilla los principales operadores de telefonía móvil y otros operadores de banda ancha fija inalámbrica reflejan unos niveles de cobertura muy altos, por lo que es muy probable que puedan proporcionar el acceso a Internet a través de estas tecnologías*".

Dado que, en definitiva, uno de los afectados ya contaba con el servicio y, respecto al otro, estaban realizando las averiguaciones oportunas ante la compañía suministradora del servicio para resolver la cuestión, entendimos que no eran precisas nuevas actuaciones por nuestra parte, por lo que procedimos a archivar el expediente de queja.

2.3 TELEVISIÓN

En el año 2010 recibimos en esta Institución diversas quejas en relación con la dificultad, cuando no imposibilidad, de ver la Televisión Digital Terrestre (TDT) en diversas zonas de Andalucía y de las que ya en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía de 2010, en este mismo apartado, dimos cuenta de alguna. Este año también traemos la **queja 10/3640**, a la que acumulamos otras que se presentaron por la misma cuestión, en relación a la mala señal de la TDT que llegaba a la zona de Matalascañas, del municipio onubense de Almonte, y que afectaba a todos los canales de televisión. Lo cierto es que, una vez producido el conocido como "*apagón analógico*", solo es posible acceder a este medio de comunicación mediante la señal de TDT, o utilizar otros medios alternativos como la televisión digital vía satélite.

Tras admitir a trámite la queja, primero nos dirigimos al Ayuntamiento de Almonte para conocer si era un problema generalizado en la zona o solo se circunscribía a un determinado espacio de Matalascañas, así como de las gestiones que hubiera realizado el Ayuntamiento para resolver esta cuestión. En su

respuesta, este nos indicó que según el Ministerio de Industria, la cobertura de la zona era del 100%, pero existía un problema de interferencias, de difícil solución, debido al reflejo de las ondas del mar.

A la vista de lo anterior, y sin perjuicio de que las competencias que en esta materia están atribuidas, en principio, al, entonces, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, optamos por dirigirnos a la Secretaría General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, de la entonces Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, pues tiene, entre sus funciones, el análisis, impulso y seguimiento de las redes de infraestructuras de telecomunicaciones en la Comunidad Autónoma.

En su respuesta, esta Secretaría General nos informó que es el Estado el que posee la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones, al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.21.ª de la Constitución, así como la competencia para establecer las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social según lo dispuesto en el artículo 149.1.27.ª de la Constitución.

Ello no obstante, según constaba en el informe adjunto que nos remitían, desde finales de 2008, la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, han estado colaborando para el desarrollo del Plan Nacional de Transición a la TDT en el ámbito de nuestra Comunidad. Para ello se estableció un Convenio Marco de colaboración entre la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y la Junta de Andalucía para la realización de las actuaciones necesarias para cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Transición a la TDT, con el fin de alcanzar su objetivo último, que no era otro que el cese ordenado y progresivo de las emisiones de televisión con tecnología analógica y su total sustitución por emisiones basadas en tecnología digital que garantizara el tránsito pleno antes del 3 de abril de 2010.

A tal efecto, nos informaron de las áreas en que se centraron las actuaciones mencionadas, así como las iniciativas desarrolladas en relación con la extensión de la cobertura digital. En lo que afecta a la señal de Matalascañas, nos informaron de lo siguiente:

"En términos generales, la población ubicada en el núcleo de Matalascañas recibe la señal TDT desde los centros emisores titularidad de dos empresas de telecomunicaciones (operadores de red) que emiten la señal de los canales públicos y privados nacionales (centros emisores explotados por la empresa ...) y la emisión de la señal de los canales públicos y privados autonómicos (centros emisores explotados por la empresa ...). Ambas sociedades se dedican a la difusión terrenal de señales audiovisuales y a la explotación de servicios de telecomunicaciones a través de su propia red de centros.

En relación a las actuaciones de mejora de la señal en Matalascañas, se procede a notificar aquellas actuaciones que se han llevado a cabo por la acción directa de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia o sobre las cuales se tiene un conocimiento cercano de su aplicación e impacto.

En julio de 2009 se reciben las primeras quejas desde el Ayuntamiento trasladando incidencias en la recepción de señal TDT en Matalascañas (múltiples RGE, SFN y RGA). Se realizan medidas de calidad de la señal TDT concluyéndose que en el núcleo de Matalascañas se recibe señal desde los centros de Punta Umbría, Jerez y Valencina de la Concepción con nivel de señal suficiente pero con valores por debajo del umbral en los parámetros de calidad de la misma, es decir, la calidad de la señal es deficiente (...).

– En septiembre y octubre de 2010 se reciben solicitudes de activaciones de instalaciones para la recepción satélite residencial de las emisiones TDT en la zona al no recibirse de forma satisfactoria las emisiones TDT y se traslada a ... la consulta de cobertura en los emplazamientos suministrados por los instaladores. Desde ... se facilita la imagen del mapa de cobertura (se muestra en la siguiente figura) proporcionada por el centro ubicado en el hotel .... A la vista de estos resultados se concluye que los emplazamientos para los que se habían solicitado la activación de instalaciones satélite residencial presentan calidad de señal satisfactoria y el problema trasladado debe ser un problema en el equipamiento de captación terrenal, bien de la altura del mástil o bien de un inadecuado ajuste de los amplificadores de la cabecera de recepción.

– En resumen, el problema que se plantea en la zona de Matalascañas es que la recepción de emisiones TDT desde el centro ubicado en el hotel ..., mejor emisor en la zona par las emisiones RGE y SFN, no cuenta con la difusión de las emisiones autonómicas por lo que los ciudadanos para intentar recibir estas emisiones orientan sus sistemas de captación en otras orientaciones (centro de Punta Umbría, Jerez y Valencina de la Concepción). Se ha constatado que las emisiones recibidas desde otras orientaciones cuentan con interferencias impidiendo su correcta recepción"

A la vista de esta información, entendimos que no eran precisas nuevas actuaciones por parte de esta Institución por cuanto que, en primer lugar, la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones corresponde al Estado, de forma que cualquier eventual irregularidad que pudiera cometer habría de ser supervisada por el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, que es el competente para ello y, en segundo lugar, había que tener en cuenta que por vía de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, se habían llevado a cabo actuaciones encaminadas para cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Transición a la TDT y, en concreto, en la zona de Matalascañas.

Respecto a la programación de las televisiones que emiten en Andalucía, podemos destacar la **queja 11/5089**, a la que también unimos la **queja 11/5088** y la **queja 11/5364** que se presentaron por la misma cuestión pero a instancias de personas individuales, en la que una asociación de vecinos y comerciantes del barrio hispalense de Torreblanca se dirigieron a nosotros por la emisión, en el canal de ámbito nacional "Cuatro" y con fecha de 14 de octubre de 2011, del programa "*Callejeros*", en el que se incluyó un reportaje sobre este barrio, haciéndolo aparecer, a juicio de los reclamantes, como una barriada marginal y enfatizando en la emisión de imágenes sobre la basura y degradación que presentaban algunas calles, consiguiendo un programa, en palabras de la asociación de vecinos, "*polémico y sucio donde se representaba toda la bajeza del ser humano, a costa de la dignidad de miles de vecinos que se sintieron ofendidos, y que gracias al programa, Torreblanca es hoy para la mayoría de sevillanos un barrio donde solo y únicamente hay droga y prostitución*".

Por ello, esta asociación de Vecinos pedía "*una rectificación pública, un programa real, donde se diga la verdad de una barriada de gente trabajadora, con sus fiestas populares, sus centros de ocio y de restauración, jardines, parques, niños escolarizados, sin olvidar la realidad cruda que existe en España, el paro, y que aquí, como en el resto de barrios ha dejado marcada su huella*".

Mantuvimos una reunión con los representantes vecinales en la sede de esta Institución, que nos hicieron llegar el enorme malestar existente en el barrio, que tiene una población de más de 30.000 habitantes, por las consecuencias de índole social que puede tener un programa de televisión de estas características.

Por ello, esta Institución trasladó la queja al Consejo Audiovisual de Andalucía, manifestando a su presidenta que compartíamos plenamente lo manifestado por los miembros de la asociación de vecinos no solo por que parecía justificado el malestar que expresaban, sino, también, por que, como titular de esta Institución, me había personado en distintas ocasiones en este barrio y corroboraba lo manifestado por la asociación de vecinos en lo que concernía a las características de sus habitantes que, en modo alguno, merecían la imagen de marginalidad que se había dado de ellos en el programa.

Finalmente, a principios del ejercicio 2012, el Consejo Audiovisual de Andalucía nos decía, en una decisión ampliamente argumentada, que "*en tanto que la libertad de expresión ampara la realización de cualquier reportaje desde el punto de vista escogido libremente por la línea editorial del programa, siempre y cuando no se falte a la veracidad y a otros principios institucionales*", de forma que no procedía intervención alguna por su parte.

Sin perjuicio de la decisión del Consejo Audiovisual de Andalucía, ampliamente fundamentada como se ha dicho, hemos remitido, después de recibir la decisión del Consejo Audiovisual, una carta al Presidente de la empresa titular de la cadena de televisión "Cuatro", trasladándole el malestar generado en la barriada. Como ya hemos dicho, todas estas actuaciones han sido ya en el ejercicio 2012, por lo que nos comprometemos a dar cuenta de la respuesta, en caso de que su contenido tenga la suficiente entidad.

2.4 Protección de datos de carácter personal

Esta Institución tramitó en su día la **queja 09/1731** (cuya narración de actuaciones figura en nuestro Informe Anual al Parlamento de Andalucía del año 2009, dentro del apartado 2.4. Protección de datos de carácter personal, de este mismo capítulo) en la que, en síntesis, entendía su promotor que se había vulnerado su derecho a comunicar una información veraz al no autorizarle el Ayuntamiento de Cádiar (Granada) a grabar los plenos municipales. Dimos por concluidas nuestras actuaciones en aquella queja al comunicarnos el citado Ayuntamiento que había autorizado al interesado a grabar los plenos y difundir los mismos a través de la página web que había abierto él.

Sin embargo, el interesado volvió a dirigirse a nosotros para indicarnos lo que a continuación se transcribe y que dio lugar a la **queja 11/1882**:

"Pues bien, y este es el motivo de dirigirme a su Institución en esta ocasión, el día 29 de marzo de 2011 se celebró un Pleno Ordinario en el Ayuntamiento de Cádiar, al cual acudí como tengo por costumbre para realizar una grabación del mismo. A esta grabación acudí con una cámara fotográfica que permite grabar vídeos, además de con la grabadora de sonido que siempre utilizaba. Realizando la grabación por los dos medios.

Al finalizar el Pleno y antes de abandonar la Sala el Alcalde me preguntó si había tomado imágenes del Pleno y le respondí que sí.

Tanto el Alcalde como la Secretaria me indicaron que carecía de autorización para grabar imágenes, que el Pleno solo me había autorizado a grabar el sonido y me preguntaron sobre la finalidad que pretendía dar a esas imágenes. Recomendándome que presentase una solicitud por escrito al Ayuntamiento".

El interesado presentó su solicitud. La respuesta que recibió del Ayuntamiento fue recordarle que no tenía autorización para la grabación de imágenes de la sesión plenaria celebrada en marzo de 2011, advirtiéndole de que no diera difusión ninguna a estas imágenes hasta que el Ayuntamiento se pronunciara sobre la cuestión. Terminaba su escrito el interesado manifestando lo siguiente:

"Que desde el 31 de marzo de 2011 (fecha del escrito del Ayuntamiento de Cádiar) tengo limitado mi derecho constitucional, recogido en el artículo 20 de la Constitución Española a "expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el

escrito o cualquier otro medio de reproducción" y a "comunicar o recibir información veraz por cualquier medio de difusión."

Que no debe limitarse la grabación de Sesiones Plenarias Públicas en referencia al medio utilizado para realizar las grabaciones. Ni tan siquiera suspenderse temporalmente, salvo que se den los supuestos previstos en el artículo 55 de la Constitución Española".

En este caso y tras admitir a trámite la queja, nos dirigimos al ayuntamiento de Cádiar al que trasladamos nuestras consideraciones sobre esta cuestión:

Centrado el objeto de la presente queja, el análisis de las circunstancias puestas de manifiesto y de la normativa aplicable debe partir, en principio, de la literalidad del artículo 20 CE, pero también, especialmente, de la Jurisprudencia recaída en su interpretación, así como de los pronunciamientos recaídos por otros organismos, como la Agencia Española de Protección de Datos.

El primero de los artículos que, en consecuencia, debemos tener en cuenta de acuerdo con el orden de jerarquía preestablecido en nuestro Ordenamiento jurídico, es el artículo 20 CE, que establece en sus apartados 1, 2 y 4 lo siguiente:

«1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La Ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. (...).

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las Leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia».

El Tribunal Constitucional ha interpretado este precepto para puntualizar los derechos fundamentales que se contienen en el mismo. En este sentido, puede traerse aquí a colación, por guardar una íntima relación con el caso planteado en la presente queja, la Sentencia de 15 de febrero de 1990, número 20/1990, según la cual:

"Desde las Sentencias del Tribunal Constitucional 6/1981 y 12/1982, hasta las Sentencias del Tribunal Constitucional 104/1986 y 159/1986, viene sosteniendo el Tribunal que "las libertades del artículo 20 (Sentencia del Tribunal Constitucional 104/1986) no son solo derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significan el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático" (...).

En el mismo sentido, prosigue la Sentencia,

"... se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/1986, al afirmar que "para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas". Y recordando esta sentencia la doctrina expuesta en las que hemos citado anteriormente, insiste en que los derechos reconocidos por el artículo 20, no solo protegen un interés individual sino que son garantía de la opinión pública libremente formada, "indisolublemente ligada con el pluralismo político".

Puede también citarse la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de octubre de 1999, número 187/1999 que, más prolijamente, hace los siguientes pronunciamientos:

"El ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información no tiene otros límites que los fijados explícita o implícitamente en la Constitución, que son los demás derechos y los derechos de los demás. Por ello, se veda cualquier interferencia y como principal, en este ámbito, la censura previa (artículo 20.2 CE), (...). Como censura, pues, hay que entender en este campo, al margen de otras acepciones de la palabra, la intervención preventiva de los poderes públicos para prohibir o modular la publicación o emisión de mensajes escritos o audiovisuales".

El artículo 20 CE ha sido también interpretado por la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, si bien siempre partiendo de la línea jurisprudencial establecida por el Tribunal Constitucional.

Han sido varios los pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia en este sentido; así por ejemplo, puede citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (STSJCV) n.º 95/2003, de 2 de enero de 2003, en la que se juzgaba la adecuación a derecho de un acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada, relativo a grabación y difusión audiovisual de las sesiones de Pleno. En concreto, el tenor literal del acuerdo de la Comisión de Gobierno impugnado era el siguiente:

"I. Realizar la retransmisión gratuita en directo mediante ondas de las sesiones plenarias, garantizando, en la medida de las posibilidades técnicas, su difusión a todos los vecinos del municipio.

II. La grabación en vídeo, así como la difusión de la señal audiovisual de las sesiones del pleno del Ayuntamiento se encomiendan en exclusiva a los servicios municipales, bien mediante sus propios medios, bien mediante los que fueren precisos contratar para el cumplimiento de su función.

III. No podrá acceder ni instalarse en el salón de sesiones del pleno municipal ningún dispositivo de grabación en vídeo o transmisión de señal audiovisual diferentes a los instalados por el propio Ayuntamiento. A solicitud de los medios de comunicación, se les facilitará copia del vídeo de las sesiones plenarias".

Este acuerdo, de forma indirecta, suponía la imposibilidad de grabar en vídeo y difundir la señal audiovisual a todo aquél ajeno a los servicios municipales.

Pues bien, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana consideró que dicho acuerdo era contrario a los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 14 CE y, especialmente por lo que aquí interesa, en el artículo 20.1 *d)* CE y, por ello, debían ser declarados nulos y declarado, así mismo, el derecho de la actora al acceso en condiciones de igualdad a la grabación de las sesiones plenarias del Ayuntamiento. La fundamentación jurídica de la Sentencia, con cita de la jurisprudencia antes citada del Tribunal Constitucional, que omitimos para no incurrir en excesiva reiteración, fue la siguiente:

"Entrando pues a conocer del fondo del asunto planteado, el mismo consiste en la aducción por la demandante de que los acuerdos transcritos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada quebrantan los artículos 14 y 20.1 d) de la Constitución Española, punto en el que se encuentra de acuerdo el Ministerio Fiscal.

Ha de recordarse –en primer término– que los artículos 14 y 20.1 d) de la Constitución Española señalan como derechos fundamentales –susceptibles de amparo, por consiguiente, conforme al artículo 53 del mismo texto constitucional–: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social» y «1. Se reconocen y protegen los derechos: ... d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.». (...)

Partiendo de las normas constitucionales y de la Jurisprudencia Constitucional transcritas, entiende la Sala que los acuerdos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada impugnados contrarían los derechos fundamentales invocados y deben por ello ser declarados nulos y declarado, así mismo, el derecho de la actora a la acceso en condiciones de igualdad a la grabación de las sesiones plenarias del Ayuntamiento.

Ello es así en cuanto que dichos acuerdos restringen de manera injustificada el derecho de la actora a la obtención y difusión de información de interés general, sometiendo dicha obtención y difusión al control previo que supone el que el único acceso a la misma sea a través de un servicio municipal que graba y reparte posteriormente la grabación a los medios de comunicación. La limitación del acceso a la información de las actuaciones administrativas tiene serias limitaciones –tanto en el nivel constitucional como legal– sobre la base, fundamentalmente, de los derechos individuales de los ciudadanos afectados por el expediente administrativo y por la legislación sobre secretos oficiales; sin embargo, las sesiones plenarias de los Ayuntamientos son públicas y –salvo en casos puntuales en los que, en aplicación de las limitaciones citadas, pudieran declararse formal y motivadamente reservadas– no hay restricción alguna al derecho de la ciudadanía a su directo e inmediato.

De entre esos medios de acceso de la ciudadanía destacan iniciativas como la de la mercantil demandante de permitir la emisión televisiva de la sesión plenaria, pues implica tanto como la presencia en el pleno de la totalidad de los vecinos que tuvieran interés en ello y que –por las naturales limitaciones de espacio– no podrían normalmente acceder a ello. La limitación del acceso de las cámaras –la cual no se funda por la Administración en razones de concurrencia de múltiples medios de comunicación que hiciera imposible el acceso de todos por razones físicas y que obligara a la supeditación a un sistema de acreditaciones o de puesta en común de la toma de imágenes– implica una suerte de censura previa de la obtención de la información, privando de esta manera no solo al medio de comunicación demandante de su derecho fundamental, sino obstando también el derecho a la información de los vecinos. No puede perderse –en este punto– la perspectiva de que el ejercicio de los derechos de información y participación de los ciudadanos en el ámbito político y administrativo se funda –en un extremo esencial– en la libertad de información y que ella se actúa primordialmente a través de los medios de comunicación independientes y no administrativizados, por lo que cualquier género de limitación o censura en la obtención de la información –cual es el caso– se convierte en una conculcación de los principios informadores de estas libertades, esenciales para el funcionamiento del sistema constitucional democrático, y en particular (y en lo que a este proceso hace, pues en él debe de resolverse la demanda de la mercantil actora) de los derechos fundamentales de los informadores, garantes en definitiva de ese sistema".

Pese a la rotundidad del pronunciamiento judicial, el Ayuntamiento recurrido formuló recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que fue posteriormente desestimado por Sentencia de la Sala tercera, Sección 7.ª, de 11 de mayo de 2007, que añade a la argumentación de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, el siguiente argumento:

"En fin, diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional recaídos con posterioridad a la sentencia aquí recurrida no han venido sino a reiterar la doctrina

que en ella se recoge. Cabe destacar en este sentido las Sentencias del Tribunal Constitucional 56/2004 y 57/2004, ambas de 19 de abril de 2004, y 159/2005, de 20 de junio de 2005, que anulan determinados acuerdos gubernativos que prohibían el acceso de profesionales con medios de captación de imagen a las vistas celebradas en las salas de los tribunales de justicia, cuya doctrina es trasladable al caso que nos ocupa."

Más recientemente, también el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ha dictado Sentencia número 42/2009, de 27 de enero de 2009, en la que ha enjuiciado la adecuación a derecho de una decisión verbal del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Manises de no permitir la grabación a través de videocámaras del Pleno que se estaba celebrando, y contra la resolución de la misma Alcaldía que desestimó el recurso de reposición planteado frente a aquella denegación verbal.

En la fundamentación jurídica de esta última Sentencia citada, se hace referencia a los argumentos esgrimidos por el mismo Tribunal en su Sentencia de 2 de enero de 2003, y al fallo del Tribunal Supremo que desestima recurso de casación interpuesto contra la misma (que antes se han mencionado), y ello en base a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las libertades del artículo 20 de la Carga Magna. En concreto, dice la Sentencia del TSJCV en su Fundamento de Derecho Cuarto lo siguiente:

"Estos elementos mutatis mutandis son perfectamente extensibles al caso de autos, en la medida en que:

a) La negativa del Alcalde, carece de toda razonabilidad, y esta absolutamente inmotivada porque no se ha producido ninguna alteración del orden público, que merezca ser restaurado para el desarrollo de la sesión.

b) Quienes pretendían la grabación eran perfectamente conocidos por el Sr. Alcalde, en la medida en que formaban parte de una asociación con la que el ayuntamiento había suscrito un convenio, y en diversas ocasiones había solicitado la grabación de los plenos, lo que le había sido sistemáticamente negado.

c) La publicidad de las sesiones del Pleno, implica en esencia que, cualquier ciudadano, pueda conocer pormenorizadamente todo cuanto en un pleno municipal acontece.

d) La transmisión información en nuestra sociedad no está restringida ni mucho menos solo, a quienes sean periodistas, de manera que, cualquier ciudadano puede informar, trasladar datos, por cualquiera de los medios técnicos que permiten su tratamiento y archivo, y por supuesto, cualquiera puede mostrar su opinión respecto de los datos que trasmite.

e) La función de policía del pleno no quiere decir que pueda prohibirse cualquier grabación, sino solo aquellas que manifiestamente impliquen una alteración del orden, que impida el desarrollo de la sesión, y solo en el momento en que, a resultas de dicha grabación devenga imposible la continuación de la misma. Circunstancias estas difícilmente producibles, si el que graba simplemente se limita a grabar.

f) Los poderes públicos en democracia se caracterizan por su coherencia, y su transparencia; lo primero implica racionalidad; y lo segundo, que sus decisiones no solo pueden, sino que deben ser conocidas por todos ciudadanos.

Así las cosas, la sala debe concluir que la decisión del Alcalde, prohibiendo la grabación del pleno, es nula de pleno derecho por violar el derecho fundamental reconocido en el artículo 20.1 .d de la Constitución".

Además de estos pronunciamientos jurisprudenciales, también la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) se ha referido a la publicidad de los Plenos Municipales, si bien en relación con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Así, por ejemplo, en su informe de 20 de diciembre de 2004, reiterado en informe 0660/2008, se dice lo siguiente:

"Pues bien, respecto de la publicidad de las actividades municipales, el artículo 70 de la Ley reguladora de las Bases del régimen Local, en redacción dada al mismo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, dispone lo siguiente:(...).

Del tenor del precepto trascrito se desprende que la Ley determina la publicidad del contenido de las sesiones del Pleno, pero en ningún caso de la Junta de Gobierno, añadiendo el régimen de publicación en los Boletines Oficiales de los acuerdos adoptados.

De este modo, únicamente sería conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 la comunicación de datos, mediante su inclusión en Internet, cuando dichos datos se refieran a actos debatidos en el Pleno de la Corporación o a disposiciones objeto de publicación en el correspondiente Boletín Oficial, dado que únicamente en estos supuestos la cesión se encontraría amparada, respectivamente, en una norma con rango de Ley o en el hecho de que los datos se encuentren incorporados a fuentes accesibles al público.

En los restantes supuestos, y sin perjuicio de lo dispuesto en otras Leyes, la publicación únicamente sería posible si se contase con el consentimiento del interesado o si los datos no pudieran en ningún caso, vincularse con el propio interesado, cuestión esta que, como se indicó, puede resultar sumamente compleja, dadas las características del Municipio en cuestión, por cuanto un número reducido de datos, incluso sin incluir los meramente identificativos, podría identificar a aquél".

Y es que no puede olvidarse la dicción literal del artículo 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), en la redacción vigente, que le fue dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización

del Gobierno Local, traído muy acertadamente al debate por la AEPD, y que tiene el siguiente tenor literal:

«1. Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.

No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local.

2. Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley.(...)

3. Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b, de la Constitución. (...)»

En otro informe posterior, el número 526/2009, añadía la AEPD a sus argumentos respecto de un asunto similar que:

"De este modo, será conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, la emisión de las sesiones plenarias del Ayuntamiento, pues se trata de una cesión amparada en el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999, en virtud de lo establecido en el artículo 70 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, siempre que la Corporación en el uso de sus competencias no decida aplicar la excepción contenida en el artículo 70 de la Ley de Bases del Régimen Local, esto es que, no se trate de asuntos cuyo debate y votación pueda afectar al derecho fundamental de los ciudadanos reconocido en el artículo 18.1 de la Norma Fundamental.

Por último señalar que sería conveniente informar a los afectados que a partir de ahora las sesiones plenarias de la Corporación van a ser publicadas en Internet."

Por último, conviene hacer también mención a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que abunda en la línea garantista de la ciudadanía en cuanto al acceso a la información sobre la actuación municipal, su transparencia y control democrático, complementando así lo dispuesto por la legislación básica sobre procedimiento administrativo común.

De los datos facilitados por el reclamante en su nuevo escrito de queja, se desprendía que el problema radicaba en que el Ayuntamiento consideraba que la autorización otorgada solo lo era para la grabación sonora de los plenos, excluyéndose la imagen. Sin embargo, entendimos que dicha autorización, al no distinguir ni expresa ni tácitamente qué medios de grabación podían ser utilizados, y cuáles no, se refería a cualquier medio de los comúnmente utilizados en los medios de comunicación, como el sonido y la imagen. Esta conclusión se reforzaba aún más si se tenía en cuenta que la autorización del Ayuntamiento se hacía en respuesta a una petición del propio interesado, en la que se solicitaba autorización para la captación de imágenes y/o sonidos.

Haciendo nuestros los términos de la doctrina constitucional y jurisprudencia que hemos trascrito, llegamos a las siguientes conclusiones:

1. Las libertades del artículo 20 CE no son solo derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significan el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático. Dicho en otros términos, los derechos reconocidos por el artículo 20 no solo protegen un interés individual, sino que son garantía de la opinión pública libremente formada e indisolublemente ligada con el pluralismo político.

2. El ejercicio de los derechos de información y participación de los ciudadanos en el ámbito político y administrativo se funda, en un extremo esencial, en la libertad de información, que se desarrolla fundamentalmente a través de los medios de comunicación independientes, por lo que cualquier limitación o censura en la obtención de información, se convierte en una vulneración de los principios informadores de estas libertades, esenciales para el funcionamiento del sistema democrático y, en particular, de los derechos fundamentales de los informadores, garantes del sistema.

3. El ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información no tiene otros límites que los fijados explícita o implícitamente en la Constitución, por lo que se prohíbe cualquier interferencia y, en especial, la censura previa en las distintas formas en que puede plantearse.

4. La prohibición o limitación, siquiera sea temporal, y no justificada en razones de espacio o concurrencia en masa de medios de comunicación, o en razones de alteración del orden, restringe de manera injustificada el derecho a la obtención y difusión de información de interés general. Ello, aun cuando la limitación consista en la simple espera de que el órgano competente conceda una autorización, imposibilitando el ejercicio de los derechos del artículo 20 en tanto se produce el acto administrativo autorizatorio.

5. Las sesiones de los Plenos Municipales son públicas y, como tal, son susceptibles de ser grabadas y difundidas en medios de comunicación, salvo que de forma puntual se establezca lo contrario justificado en razones anteriormente expuestas.

En consecuencia con todo lo anterior, y con los datos que obran en nuestro poder, creímos que no se ajustaba a derecho que el Ayuntamiento de Cádiar negara la posibilidad de realizar una grabación de la celebración de un Pleno municipal sin causa legal ni justificación alguna, y aún menos, si cabe, que el Ayuntamiento, en la persona de su Alcalde-Presidente, denegara verbal-

mente una autorización vigente concedida a través de un acuerdo del Pleno Municipal e introdujera, en dicha autorización, una distinción, no prevista, respecto de los medios de grabación autorizados.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Cádiar **Recordatorio** del deber legal de respetar el ejercicio de los derechos fundamentales previstos en el artículo 20 de la Constitución, en relación con lo establecido en el artículo 70 de la LBRL, en cuanto a comunicar libremente información veraz por cualquier medio de difusión en lo que respecta a los Plenos Municipales del Ayuntamiento. También formulamos **Recomendación** para que se abstuviera de impedir al interesado la grabación de los Plenos y la difusión de dicho material, siempre con respeto a la normativa en materia de protección de datos de carácter personal y restante normativa que resulte de aplicación.

Ello, con la consecuencia de que, a nuestro juicio, debe considerarse que el reclamante estaba autorizado no solo para captar grabaciones sonoras de la celebración de los Plenos, y a difundirlas, sino también a captar imágenes de dichos Plenos, en cualquiera de los formatos existentes (fotografía, vídeo...), y a difundirlas.

Por último, también formulamos **Recomendación** para que, en adelante, se advirtiera a todos los participantes en el Pleno Municipal que las sesiones podían ser grabadas en formato no solo sonoro sino audiovisual, para su posterior difusión en medios de comunicación.

De la respuesta que recibimos del citado Ayuntamiento se desprendía que aceptaba nuestra resolución íntegramente, motivo por el que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También podemos destacar, en lo que al derecho a la protección de datos de carácter personal, la actuación de oficio seguida por esta Defensoría del Pueblo Andaluz en la **queja 11/2082**, tramitada a raíz de la aparición en diversos medios de comunicación de una noticia referida a la instalación en Sevilla, en el espacio público "Metropol Parasol", de diversas cámaras de videovigilancia orientadas hacia la vía pública con la aparente finalidad de controlar la seguridad y el mantenimiento del citado espacio.

En este sentido, según indicaban las citadas fuentes informativas, ni el Ayuntamiento de Sevilla, ni la Delegación del Gobierno en Andalucía, habían autorizado la instalación de las cámaras en cuestión y, además, no habían sido dispuestos los carteles informativos requeridos por el ordenamiento jurídico.

A la vista de tales circunstancias, esta Institución estimó oportuno solicitar la evacuación de informe tanto al Consistorio sevillano como a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía, a los efectos de poder confirmar los hechos objeto de la noticia y conocer las actuaciones que habían sido llevadas a cabo por ambas Administraciones.

En atención a la solicitud de colaboración trasladada a la Delegación del Gobierno, esta tuvo a bien informarnos acerca de la incoación de un expediente sancionador frente a la mercantil encargada de la gestión del espacio "Metropol-Parasol" a raíz de la constatación, por agentes del Cuerpo Nacional de Policía, de que las cámaras se encontraban operativas y de que las imágenes captadas eran visualizados en monitores ubicados en un habitáculo de la citada instalación.

Asimismo, no señaló que de los hechos se había dado traslado a la Agencia Española de Protección de Datos, por si esta entendía preciso intervenir igualmente en la cuestión.

Considerando por tanto que existía una reacción administrativa adecuada y proporcionada a los hechos que motivaron nuestra actuación, se acordó dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja, antes incluso de recibir la respuesta interesada al Ayuntamiento de Sevilla por entender que la misma no resultaba necesaria para motivar nuestra decisión.

Posteriormente, y a pesar de haber trasladado al Consistorio de la capital sevillana un escrito a través del cual se le indicaba que ya no era necesaria la aportación de la información solicitada, fue recibido un informe del Ayuntamiento en el que, entre otras cuestiones, se indicaba que el sistema de videovigilancia había sido desconectado y puesto fuera de servicio en tanto se obtenían las autorizaciones necesarias para su puesta en funcionamiento. De este modo, esta Institución mantuvo la decisión adoptada de no proseguir con sus actuaciones en la queja.

2.5 Informe Especial sobre las Personas mayores y las TIC en Andalucía

Por último, dentro de este Capítulo dedicado a las TIC queremos destacar que este año hemos ultimado el Informe Especial al Parlamento de Andalucía sobre *Las Personas mayores y las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) en Andalucía*, al que nos hemos referido ya en la sección primera de este Informe Anual.

Por ello y de acuerdo con lo manifestado a propósito del comentario que hemos realizado en esta sección, aquí incluimos las Resoluciones que hemos dictado con motivo de este Informe Especial y que van destinadas a fomentar la inclusión digital de nuestras personas mayores pues con el Informe Especial hemos pretendido dar a conocer la brecha digital existente en el colectivo de personas mayores de Andalucía, tanto en términos absolutos como en referencia a otros grupos de edad, género, comunidades autónomas, país, etc.

A partir de la información obtenida y teniendo en cuenta las valoraciones-conclusiones que preceden a este epígrafe, en las que se evidencia la existencia de una importante brecha digital en el colectivo de

personas mayores en relación con otros grupos de edad y la incidencia que las TIC tienen para favorecer un envejecimiento activo de calidad, hemos creído oportuno formular, con carácter general y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29, aptdo. 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, las siguientes **Resoluciones**:

1. La doble revolución demográfica y tecnológica que está teniendo lugar en el seno de la sociedad andaluza, como en diversas partes del mundo, exige y demanda, como de hecho ya contempla nuestro Estatuto de Autonomía, una atención singular al colectivo de personas mayores. Por ello, **Recomendamos** que los poderes públicos tengan en consideración la importante brecha digital existente en este colectivo, con objeto de poner en marcha e impulsar cuantas medidas sean necesarias para que se incorpore al uso de las TIC el mayor número de personas mayores, al tratarse de unas herramientas que, dado su carácter transversal, facilitarán el ejercicio de todos los derechos constitucionales y estatutarios, impulsando, de esta manera, el empoderamiento que les corresponde como colectivo en el seno de una sociedad en la que debieran tener un mayor peso e influencia del que actualmente, de manera injustificada, poseen.

2. Cuando hablamos del colectivo de personas mayores, con independencia de que se deba tener en cuenta la diversidad existente en el mismo, no menor que la que ofrece otros grupos de edad, es preciso constatar la fuerte presencia de la mujer, por razones sobre todo de longevidad, que ha hecho que se hable de la feminización de este colectivo. De acuerdo con esta realidad, que no se puede soslayar, **Recomendamos** que, en el marco de las medidas legislativas, presupuestarias y técnicas que se adopten para incorporar a los miembros de este colectivo al uso eficiente de las TIC, se tenga en cuenta esta realidad con el fin de que tales medidas consigan no solo mermar la brecha digital existente en el mismo, sino también contribuir a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres dentro de este. Así las cosas, la perspectiva de género tiene que ser un parámetro de referencia necesario al poner en marcha aquellas medidas.

3. Más del 50% de las personas discapacitadas de nuestro país y de nuestra comunidad autónoma forman parte del colectivo de personas mayores, siendo superior, también dentro de este grupo de personas, la presencia de mujeres. De acuerdo con ello, **Recomendamos** que cuando se diseñen políticas públicas, destinadas a facilitar el acceso a las TIC, se tenga en cuenta esta realidad, a fin de garantizar la inclusión digital de las personas mayores discapacitadas.

Asimismo, **Recomendamos** que el diseño de soportes tecnológicos, los programas informáticos y, en general, a la hora de diseñar el funcionamiento de los programas, cualquiera que sea su naturaleza, se tenga en consideración el criterio de "*diseño para todos*" y los principios que configuran el auténtico diseño universal "*uso equitativo, flexibilidad para el uso, uso simple o intuitivo, información perceptible, tolerancia para el error, esfuerzo físico bajo y espacio para el acceso y uso*".

4. En los diversos estudios de investigación que hemos consultado, a la hora de realizar las propuestas de fomento de los derechos de las personas mayores, o de establecer la fijación de los objetivos de las políticas públicas en relación con este colectivo, hemos encontrado un denominador común: la necesidad de apostar por el envejecimiento activo.

De acuerdo con ello, **Recomendamos** que se realicen campañas destinadas a concienciar a las personas mayores de las ventajas y oportunidades que ofrecen las TIC en relación con la sanidad y la relación médico-usuario, el mundo laboral, la educación, la cultura y el ocio, las prestaciones sociales, gestión de patrimonios, relaciones con familias y entornos sociales y, en todo caso, para facilitar su autonomía personal.

Consideramos muy importante, además de que, tal y como han puesto de manifiesto las asociaciones de personas mayores, de alguna manera se realicen campañas dirigidas a la población más cercana a la edad que representa este colectivo, para informarle sobre la necesidad de prepararse para el envejecimiento activo, evitando con ello el choque que, con frecuencia, se produce cuando se llega a la edad de la jubilación.

5. Las distintas medidas puestas en marcha por las Consejerías de Educación, para la Igualdad y Bienestar Social y de Economía, Innovación y Ciencia, ponen de manifiesto la conciencia que se ha originado en el seno de los poderes públicos en torno a la conveniencia de que nuestras personas mayores utilicen las TIC para hacer posible su inclusión digital en el seno de la sociedad de la información y del conocimiento. Sin perjuicio de valorar positivamente estas iniciativas, **Recomendamos**:

a) Que se realicen auditorías de eficiencia sobre el resultado de la puesta en marcha de estas políticas. Ello con la finalidad de incidir más en aquellos aspectos que se consideren que están dando un resultado más positivo. En todo caso, se deben evitar inercias, en un mundo muy dinámico, en el que el mero cambio de diseño de los soportes tecnológicos, la inclusión de nuevos contenidos, genera nuevas brechas digitales al tener los usuarios dificultades para su adaptación.

b) Que se estudien y rediseñen los programas tutoriales, y se mantenga una formación permanente del profesorado que imparte los cursos, para que se obtenga la máxima eficacia en sus resultados. No se trata de cuestionar lo que se viene haciendo, pues hasta donde conocemos creemos que se está haciendo bastante y en la dirección adecuada, sino de alertar sobre lo importante que resulta que, tratándose de las

TIC y sus aplicaciones, los profesores se mantengan en un proceso permanente de actualización.

c) Que desde la formación escolar (puesto que el nivel de instrucción es determinante desde la perspectiva de la inclusión digital), hasta la educación permanente y, desde luego, en la universidad, se incorpore el uso de las TIC en la metodología de la enseñanza de manera habitual.

6. En distintas partes de este Informe, hemos podido contrastar que es frecuente que en los estudios que se han realizado en torno al uso de las TIC por las personas mayores, se ponga de manifiesto que con frecuencia los contenidos TIC se diseñan "para" las personas mayores. Sin embargo, no siempre se adaptan a sus necesidades y ello puede ser un factor determinante en el mayor o menor interés del colectivo por acercarse a las TIC.

A la vista de ello, **Recomendamos** que cuando se pongan en marcha programas, cualquiera que sea su naturaleza, o se diseñen nuevas aplicaciones destinadas a estos usuarios, se adopten con la perspectiva de apostar por un diseño realizado "desde las personas mayores", en el que ellas sean las protagonistas, que expliquen sus necesidades, demandas y dificultades con la finalidad de alcanzar la máxima eficacia y adhesión por parte de este colectivo a las TIC.

7. Con motivo de la realización de este Informe Especial, hemos podido verificar que un ámbito determinante para facilitar el envejecimiento activo de la población es, sin duda, la educación. Y no solo desde la perspectiva de la adquisición de conocimientos, hecho de por sí loable, que constituye además un derecho, sino porque la persona que apuesta por el aprendizaje durante toda su vida, por la educación permanente, va a estar en unas condiciones inmejorables para participar, como sujeto activo, en todas las esferas de la vida.

De acuerdo con ello, **Recomendamos** que para facilitar el empoderamiento del colectivo de las personas mayores se potencie la oferta de educación permanente utilizando, siempre que sea posible, las TIC como herramienta necesaria para el acceso a los contenidos que imparten.

En definitiva, creemos que la educación permanente constituye no solo una oportunidad extraordinaria para la formación de sus usuarios, sino también para acceder y mejorar el conocimiento del uso de las TIC.

8. Si hay un ámbito en el que, desde el primer momento, se vio la trascendencia de las TIC es en el de la salud, tanto desde la perspectiva de la investigación y el diagnóstico, como de sus aplicaciones en la prestación y asistencia médica. Al mismo tiempo, cada vez se ofrecen más servicios al usuario relacionados con la sanidad y la aplicación de las TIC y de ello va a depender, en gran medida, la capacidad de hacer eficiente y sostenible el sistema sanitario. De acuerdo con ello, **Recomendamos** que se impulsen cuantas medidas sean necesarias para potenciar, a través de las TIC, las relaciones entre el sistema sanitario y las personas mayores usuarias del mismo, para dotar de una mayor eficacia y transparencia a aquél y facilitar una mayor calidad del servicio.

9. Sin perjuicio de ofertar y tutelar otras opciones residenciales, que en función de distintas circunstancias, motivaciones, etc., son demandadas por este colectivo, es lo cierto que de acuerdo con las distintas fuentes que hemos consultado, la opción mayoritaria de las personas mayores es continuar residiendo en la vivienda donde tenían su domicilio habitual, solos o en compañía de otros familiares.

De acuerdo con ello, **Recomendamos** que, dentro de las ayudas destinadas a la funcionalidad de la vivienda, se incluya dotar a estas de la infraestructura necesaria para que puedan instalar y/o hacer uso de las TIC. Esto creemos que es singularmente adecuado en un país en el que más del 80% de las viviendas son en propiedad, por lo que una vez que tengan la información adecuada sobre las ventajas que ofrece la domótica, un gran número de propietarios de viviendas, ya sea con ayudas públicas o financiándolas directamente ellos, puedan estar muy interesados en incorporar estas tecnologías por la autonomía personal, calidad de vida y seguridad que puedan suponer para estas personas.

10. Dadas las ventajas que la telefonía móvil, sobre todo a partir de la tecnología 3G, ofrece a los usuarios, tanto desde el punto de vista de movilidad como de la funcionalidad, y sin perjuicio de que, efectivamente, en ocasiones y en determinados lugares se generen problemas de cobertura, **Recomendamos** que se estudie la posibilidad de que, con las debidas adaptaciones, se ofrezca el servicio de teleasistencia a través de la telefonía móvil, que además de las ventajas ya citadas, puede facilitar la localización física de las personas mayores en un momento determinado. Ello, claro está, sin perjuicio de que continúe manteniéndose el servicio que actualmente se ofrece a través de la telefonía fija.

11. Habiendo verificado la brecha digital existente dentro de este colectivo en relación con la tecnología analizada y su uso, consideramos que las ayudas, subvenciones y programas que se ponen en marcha para facilitar la inclusión digital de las personas mayores deben tener como objetivo prioritario facilitar el acceso a las TIC a quienes se encuentran en situaciones, por diferentes motivos, de singular vulnerabilidad. De acuerdo con ello, **Recomendamos**:

a) Que desde el punto de vista territorial, se fijen objetivos destinados a disminuir las diferencias existentes en el equipamiento de los hogares de las personas mayores, según el tamaño del municipio. Tratándose de pequeños municipios, posee, a nuestro juicio, una importancia crucial el mantenimiento, mejora y reforzamiento de los centros públicos a los que pueda acudir cualquier persona para adquirir los conocimientos nece-

sarios y utilizar las TIC, como los centros Guadalinfo y, en general, los equipamientos destinados al uso público por la ciudadanía. El territorio no debe ser un factor de desigualdad en el acceso a las TIC.

b) Que se preste una singular atención a las personas mayores excluidas de la sociedad de la información y del conocimiento, que se encuentren en algunas de las situaciones de especial dificultad por motivos de pobreza, discapacidad, inmigración, etc.

c) Que, sin perjuicio de incidir en las habilidades del uso de los ordenadores para acceder a los servicios de información y servicios on line, se potencien las actividades para acceder y utilizar eficientemente los servicios de comunicación a través de Internet de voz, imágenes y datos, por la trascendencia que ya están teniendo para interactuar en la sociedad de la información y del conocimiento, así como para acceder a otros servicios que puedan ofrecer importantes oportunidades para nuestras personas mayores.

En definitiva, el objetivo no es solo que nuestras personas mayores puedan acceder a la Sociedad de la Información, sino, sobre todo, a la del Conocimiento.

12. En todo caso, es muy importante que el acceso a las TIC se contemple como una oportunidad y ayuda al colectivo para garantizar su plena y permanente incorporación a la sociedad, pero sin que, en ningún supuesto, conduzca al aislamiento social o familiar de las personas mayores.

En consecuencia, **Recomendamos** que a la hora de formar a las personas mayores en el mundo de las TIC se les hagan saber los riesgos que, con frecuencia, puede llevar un uso excesivo o incorrecto de las TIC, que traiga consigo un alejamiento de la vida social y/o familiar.

13. Por último, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz considera muy conveniente recordar que entre los objetivos de la Agenda Digital para Europa está potenciar Internet para la mejora de la calidad de vida, entre otros aspectos en los que concierne a la atención sanitaria, el medio ambiente, el acceso a los servicios públicos y a los contenidos culturales (La aprobación de esta Agenda Económica para Europa se concretó en una Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM 2010/245 final/2, de 26 de agosto de 2010). La Agenda Digital se basó en diversas consultas e informes, como el de Competitividad Digital 2009 (COM 2009/390), las Conclusiones del Consejo TTE de diciembre de 2009, o la Declaración acordada en la reunión ministerial de Granada de abril de 2010 que dio lugar a la Declaración "*Por una Europa Digital, La estrategia de Granada*").

Por ello y entre otros ámbitos de actuación preferente para alcanzar estos objetivos, se establece el de "*fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales*", coincidiendo la competencia digital como una de las ocho competencias clave que resultan fundamentales para el desenvolvimiento de las personas en una sociedad basada en el conocimiento.

El propio informe de la Comisión al Consejo, después de reconocer que el uso de Internet se ha convertido "*en parte integrante de la vida cotidiana de muchos europeos*", recuerda que "*150 millones de europeos –el 30% aproximadamente– nunca han utilizado todavía Internet. Suelen decir que no lo necesitan, o que resulta demasiado caro. Este grupo está compuesto principalmente por las personas de 65 a 74 años, las personas de renta baja, los desempleados y los de nivel cultural más bajo*".

De acuerdo con ello, entre los objetivos clave en materia de Inclusión digital se citan "*Aumentar la utilización regular de Internet de un 60% a un 75% en 2015 y, entre los colectivos desfavorecidos, de un 41% a un 60% (la base de referencia son las cifras de 2009). Disminuir a la mitad la parte de población que nunca ha usado Internet para 2015 (hasta un 15%) (base de referencia: en 2009, un 30% de personas con edades comprendidas entre los 16 y los 74 años no había usado nunca Internet)*".

Por todo ello y sin perjuicio de valorar positivamente cuantas actuaciones se están haciendo por la Comunidad Autónoma de Andalucía y los Ayuntamientos para acercar, formar y ofrecer un acceso a las TIC a nuestras personas mayores, **Recomendamos** que, por las distintas Consejerías, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, se realice un esfuerzo extraordinario para facilitar la inclusión digital de toda la sociedad andaluza, considerando este objetivo como irrenunciable a la vista de las consecuencias que, para esta sociedad, tiene el no incorporar a las TIC a los hogares, las empresas y la propia administración, en un mundo en el que la información, la formación, la comunicación y la gestión de los servicios privados y públicos de una manera eficiente, transparente y sostenible, no puede entenderse sin el uso inteligente de las TIC.

2.6 Administración Local y TIC

Durante el pasado ejercicio 2011, y con relación a las nuevas tecnologías de acceso a la información y documentación en poder de las Administraciones Públicas, el Defensor del Pueblo Andaluz, teniendo en cuenta las dificultades que para la materialización del derecho de acceso a información y al conocimiento de las Ordenanzas y Reglamentos Generales de las Entidades Locales, encuentran los administrados y usuarios de los diferentes servicios públicos, destinatarios de aquellas normas reglamentarias, una vez aprobados y publicados oficialmente en los respectivos Boletines Oficiales de la Provincia, iniciaba de oficio, en noviembre de 2011, la **queja 11/5306**, respecto de las Diputaciones Provinciales con la finalidad de que por las mismas, actuando en cooperación y con coordinación con las Entidades Locales de su respectivo

ámbito geográfico, se procediera a establecer en sus páginas web un enlace que permita el acceso electrónico a las Ordenanzas y Reglamentos Generales elaborados, aprobados y que, estando en vigor, se deben hacer públicos por todas y cada una de las Administraciones Locales de cada una de las Provincias de la Comunidad Autónoma –contribuyendo a eliminar o atemperar las consecuencias de la brecha digital en los ámbitos rurales–.

Consideramos que con la prestación de un servicio de la naturaleza del que propugnamos se logrará una mayor y más cumplida satisfacción a los principios de eficacia –proclamado en el articulo 103 de la Constitución– transparencia en la gestión y prestación de los servicios públicos y para el más adecuado cumplimiento de las obligaciones y deberes establecidos en la normativa reglamentaria referida para los ciudadanos.

Ello, dado que las nuevas tecnologías de la información facilitan o, contribuyen a facilitar el acceso a los servicios públicos de cuantas personas puedan tener dificultades para llegar a las oficinas públicas, por su lugar de residencia o por existir impedimentos o condicionantes de movilidad o discapacidades, y que ahora se pueden superar por el empleo de las nuevas tecnologías.

Una actuación administrativa del tipo de la propugnada constituiría, en nuestra opinión, un paso trascendental para facilitar, en igualdad de condiciones, la plena integración de estas personas en la vida pública, social, laboral y cultural, dando de esta forma un efectivo cumplimiento a la obligación establecida para los poderes públicos en el artículo 9 de la Constitución.

2.7 Implantación del sistema de videoconferencia en establecimientos penitenciarios

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias mantiene en vigor la Instrucción 2/2007, de 30 de enero, sobre Implantación del Sistema de Videoconferencia en los establecimientos penitenciarios, que tuvo su antecedente en un acuerdo de 2006, entre los Ministerios de Justicia e Interior, para comunicaciones, por este medio, entre las prisiones, los órganos judiciales y el Ministerio Fiscal. Como antecedente legislativo, desde el año 2003 está previsto, en el artículo 229.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el uso de videoconferencias, para actuaciones judiciales. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 325 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La citada Instrucción amplía el campo de aplicación del sistema para las comunicaciones de internos con sus familiares, y allegados íntimos, y también para facilitar el establecimiento de consultas médicas entre distintos establecimientos penitenciarios. Y con tal finalidad ordena la instalación del sistema a todos los establecimientos.

En el reciente VII Encuentro de Directores de Centros Penitenciarios Andaluces con el Defensor del Pueblo Andaluz, celebrado en Sevilla, en la sede parlamentaria, el 18 de octubre de 2011, se presentó por el Defensor una propuesta de contactos con los internos por este medio, que fue favorablemente acogida por la Secretaria General quien, no obstante, propuso que se crease un grupo de trabajo para preparar bien las primeras experiencias que se fuesen a desarrollar. Los centros están todos preparados, y solo quedaría hacer las cosas bien, nos decía Mercedes Gallizo, titular entonces de dicha Secretaría.

En el apartado de este Informe Anual 2011, dedicado al Área de Justicia, al informar sobre el aludido VII Encuentro con directivos penitenciarios se explican, de un modo resumido, las tareas desarrolladas por el grupo de trabajo constituido a dicho efecto. Luego alude al borrador de Convenio, enviado a la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, saliente, el pasado 15 de diciembre, quien, obviamente no tuvo tiempo de revisarlo y firmarlo, razón por la cual el Informe Anual no recoge su contenido, por un elemental sentido de prudencia dado que el nuevo Secretario General deberá conocerlo, revisarlo y, en su caso, citar al Defensor para la firma.

Ya estamos en contacto con su Gabinete para dicho fin y, en definitiva, para poder reanudar cuanto antes las videoconferencias que esperamos poder extender, en este 2012, a todas las prisiones andaluzas.

SECCIÓN TERCERA:
LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES

1. INTRODUCCIÓN

Esta Sección del Informe Anual se dedica a agrupar de modo resumido las quejas y reclamaciones tramitadas por el Área de Menores y Educación de esta Institución, relacionadas, fundamentalmente, con la actividad del Ente Público de Protección de Menores, así como de la Consejería de Justicia y Administración Pública, encargada de la ejecución de las medidas acordadas por los Juzgados de Menores.

La exposición que se realiza lo es a modo resumido al quedar pendiente el desglose más pormenorizado y detallado de las quejas así como de otras actuaciones relativas a menores en el Informe Anual que esta Institución ha de presentar ante el Parlamento de Andalucía exponiendo el resultado de su gestión como Defensor del Menor de Andalucía correspondiente al ejercicio de 2011.

En este contexto, y para evitar redundancias, haremos una breve exposición de los datos cuantitativos y

cualitativos que arroja las distintas Consultas dirigidas al Defensor del Menor de Andalucía, para a continuación hacer un recorrido por diferentes bloques temáticos en que hemos agrupado las quejas tramitadas a lo largo del año, centrándonos en aquellas Recomendaciones y Sugerencias especialmente significativas.

No obstante, como paso previo, procedemos a dar cuenta de los expedientes de quejas iniciados a instancia de la Institución:

– **Queja 11/139**, dirigida al Ayuntamiento de Málaga, relativa a la posible situación de riesgo de dos hermanos de 6 años y 4 años de edad, por los problemas de drogodependencia de sus progenitores y otros miembros de la familia extensa.
– **Queja 11/624**, dirigida al Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga), relativa a la posible situación de riesgo de una menor de 10 de edad, por problemas de sobrepeso y supuesta enfermedad mental de la madre que la incapacita para atenderla adecuadamente.
– **Queja 11/625**, dirigida al Ayuntamiento de los Molares (Sevilla), relativa a la posible situación de maltrato de un menor, por presunta negligencia del padre al practicarle tratamiento de “acupuntura”.
– **Queja 11/626**, dirigida al Ayuntamiento Villamartín (Cádiz), relativa a la posible situación de riesgo de una menor de 9 años de edad, por pertenecer a familia biológica multiproblemática.
– **Queja 11/1793**, dirigida al Ayuntamiento Chiclana de la Frontera (Cádiz), relativa a la supuesta situación de riesgo de una bebé de 6 meses de edad, por trato negligente de sus progenitores debido a la adicción a las drogas de éstos.
– **Queja 11/1867**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la posible situación de riesgo de dos hermanas, debido a la adicción alcohol de sus progenitores.
– **Queja 11/2382**, dirigida al Ayuntamiento de Mijas Costa (Málaga), relativa a la posible situación de riesgo de una bebé de 4 meses de edad, por supuestos problemas de salud mental de su madre.
– **Queja 11/3055**, dirigida al Ayuntamiento Mijas Costa (Málaga), relativa a la posible situación de riesgo de una niña de 5 años, por presunto trato negligente de su madre.
– **Queja 11/3621**, dirigida al Ayuntamiento de Córdoba, relativa a una niña de 10 años, que se quejaba de recibir malos tratos por parte de su padre.
– **Queja 11/4502**, dirigida al Ayuntamiento de Pegalajar (Jaén), relativa a la situación de riesgo de un bebé con padecimiento cardiaco importante, al no poder mantener operativa la máquina de telemetría de la que es dependiente, por corte del fluido eléctrico de la vivienda al no pagar las facturas de luz.
– **Queja 11/4724**, dirigida al Ayuntamiento de Carmona (Sevilla), relativa a la posible situación de riesgo de un chico de 15 años de edad, por problemas de absentismo escolar y posible consumo de drogas.
– **Queja 11/5343**, dirigida al Ayuntamiento de Burguillos (Sevilla), relativa a la posible situación de riesgo de tres hermanos, al no recibir una atención adecuada e integral por parte de su madre
– **Queja 11/5395**, dirigida al Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba) relativa a la posible situación de riesgo de 4 hermanos, por cuidado negligente por parte de su madre.
– **Queja 11/5517**, dirigida al Ayuntamiento de Puebla de Guzmán, (Huelva), relativa a la posible situación de riesgo de dos hermanos por presunta enfermedad mental de la madre.
– **Queja 11/5745**, dirigida a la Unidad de la Policía Adscrita a la Junta de Andalucía en Huelva (Aprome), relativa a un posible caso de pederastia.
– **Queja 11/5859**, dirigida al Ayuntamiento de Olivares (Sevilla), relativa a la posible situación de riesgo de tres hermanos, por ocupación de una vivienda en mal estado y posibles problemas de maltrato y drogodependencia de la nueva pareja de la madre.
– **Queja 11/5930**, dirigida al Gobierno de la Junta de Andalucía en Jaén, relativa a posible situación de maltrato de un menor interno en el centro de reforma Las Lagunillas.
– **Queja 11/6028**, dirigida al Ayuntamiento de Palma del Río, (Córdoba), relativa a la posible situación de riesgo de una bebé extranjera indocumentada, atendida por familia ajena multiproblemática.
– **Queja 10/6459**, dirigida a la Delegación Provincial en Sevilla de la Consejería Para la Igualdad y Bienestar Social, relativa a la posible situación de riesgo de un menor de 15 años por comportamiento disruptivo y grave absentismo escolar.
- **Queja 11/1**, dirigida a la Delegación Provincial en Granada de la Consejería Para la Igualdad y Bienestar Social, respecto de la posible situación de riesgo de 2 menores, de 3 y 6 años de edad, tras la detención de la madre por un posible abandono de éstos.
- **Queja 11/650**, dirigida a la Dirección General de Infancia y Familias, interesándonos por la adopción de menores con necesidades especiales, en consideración a las modificaciones incluidas en el proyecto de reglamento que vendría a regular la adopción nacional.
- **Queja 11/87**, dirigida a la Delegación Provincial en Huelva de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, respecto de la extinción del concierto con la entidad gestora del centro de protección “Champagnat”.
- **Queja 11/2162**, dirigida a la Delegación Provincial en Granada de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, a la Unidad de la Policía Adscrita a la Junta de Andalucía en Granada (Aprome), y a la Subdelegación del Gobierno en Granada, en relación con un caso con amplia repercusión en los medios de comunicación en el que una adolescente, desaparecida de un centro de protección, se encontraría im-

plicada en el fallecimiento –aparentemente accidental– de un niño de 3 años de edad.

– **Queja 11/2465**, dirigida a la Delegación Provincial en Granada de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, respecto de las actuaciones realizadas por el Ente Público de Protección de Menores tras la localización en la costa cercana a Motril de una precaria embarcación con 10 niños y 8 mujeres embarazadas a bordo.

– **Queja 11/3119**, dirigida a la Subdelegación del Gobierno en Huelva, interesándonos sobre la incidencia un hecho delictivo en el que participaron chicas en edad adolescente, siendo la víctima también menor de edad.

– **Queja 11/3272**, dirigida a la Delegación Provincial en Granada de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, respecto de las actuaciones realizadas por el Ente Público de Protección de Menores tras la localización en la costa cercana a Motril de una patera en la que viajaban 54 inmigrantes, entre ellos 6 mujeres –2 de ellas embarazadas–, 2 niños recién nacidos, y otros 4 menores de edad.

– **Queja 11/3436**, dirigida a la Delegación Provincial en Cádiz de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, respecto de las actuaciones realizadas por el Ente Público de Protección de Menores tras la localización en la costa cercana a Tarifa de una pequeña embarcación neumática, en la que viajaban 4 menores inmigrantes de origen magrebí.

– **Queja 11/3521**, dirigida a dirigida a la Delegación Provincial en Granada de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, respecto de las actuaciones realizadas por el Ente Público de Protección de Menores tras la localización en la costa cercana a Motril de una patera en la que viajaban 60 inmigrantes, entre ellos 10 mujeres –8 de ellas embarazadas–, 3 niños recién nacidos y otros 4 menores de edad.

– **Queja 11/3548**, dirigida a la Delegación Provincial en Almería de la Consejería Para la Igualdad y Bienestar Social, en relación con el fallecimiento de un niño tutelado por la Junta de Andalucía mientras se encontraba de excursión, acompañado del personal educativo, en un parque acuático de Vera.

– **Queja 11/3674**, dirigida a dirigida a la Delegación Provincial en Almería de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, en relación con el fallecimiento de un adolescente tutelado por la Junta de Andalucía mientras se encontraba de excursión, acompañado del personal educativo, en un la playa de Pulpí.

– **Queja 11/3765**, dirigida a la Delegación Provincial en Jaén de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, respecto de las actuaciones realizadas por el Ente Público de Protección de Menores para la localización y reingreso de una joven, de 17 años de edad, tutelada por la Junta de Andalucía e interna en un centro de protección de dicha provincia.

– **Queja 11/3766**, dirigida a la Delegación Provincial en Cádiz de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, respecto de las actuaciones realizadas por el Ente Público de Protección de Menores tras la localización en la costa cercana a Tarifa de 2 lanchas hinchables en las que 2 grupos diferentes de inmigrantes magrebíes –entre ellos personas menores de edad– que intentaban acceder de forma irregular al territorio nacional.

– **Queja 11/3805**, dirigida a la Delegación Provincial en Granada de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, respecto de las actuaciones realizadas por el Ente Público de Protección de Menores tras la localización en la costa cercana a Motril de 3 embarcaciones, ocupadas por inmigrantes de origen subsahariano y entre las que se encontraban menores de edad.

– **Queja 11/3855**, dirigida a la Delegación Provincial en Córdoba de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, a la Unidad de la Policía Adscrita a la Junta de Andalucía en Córdoba (Aprome), en relación con una denuncia de un posible caso de malos tratos a menores.

– **Queja 11/4279**, dirigida a Subdelegación del Gobierno en Sevilla, respecto de un caso de violencia doméstica en el que una menor es agredida por su ex pareja.

– **Queja 11/4487**, dirigida a la Subdelegación del Gobierno en Granada, interesándonos sobre la incidencia un hecho delictivo en el que participaron chicas en edad adolescente, siendo la víctima también menor de edad

– **Queja 11/4541**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en relación con el fallecimiento de un menor como consecuencia de ser atropellado por un vehículo cuando abandonaba una pista de patinaje inaugurada recientemente por la Corporación Local.

– **Queja 11/5633**, dirigida al Ayuntamiento de Linares (Jaén) en relación con la situación de riesgo en que pudiera encontrarse un menor discapacitado que no estaría siendo atendido de forma conveniente por sus padres.

– **Queja 11/5835**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en relación con la situación de deterioro de un parque infantil ubicado una barriada periférica de dicho municipio.

2. CONSULTAS DIRIGIDAS AL DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA

El **total de consultas** atendidas por el Defensor del Menor de Andalucía, durante el ejercicio del año 2011 ascendieron a 809, de las cuales 734 se recibieron a través del servicio específico del “Teléfono del Menor”, es decir el 90,72% del total.

Así mismo, si comparamos el volumen de llamadas recibidas en dicho servicio, con las atendidas en el ejercicio anterior, éstas han experimentado un

incremento del 7,6%. Por tanto, y conforme a dichos datos, el "Teléfono del Menor" se fija como la vía preferente, elegida por los ciudadanos y ciudadanas, para consultar problemas que afectan a la población menor de edad.

Atendiendo al género de las personas que demandaron información al Defensor del Menor del Andalucía se advierte que el 60,93% fueron mujeres y el 33,49**%** hombres, lo que supone que la primera dobla el número de consulta respecto de la segunda, lo que pudiera indicar que la mujer continúan ocupándose de los asuntos que afectan a la infancia y a los jóvenes, quedando el género masculino desplazado en dicha tarea. No obstante y con relación a este dato, podemos informar que, cada vez con mayor frecuencia, se reciben quejas por parte de padres exponiendo que, muy a pesar suyo, se sienten ninguneados, sin poder participar en los asuntos que afectan a su prole, debido al orden social establecido a favor de las madres, del que participan administraciones públicas, órganos judiciales y sociedad en general.

En cuanto a la distribución territorial, las provincias de las que se recibieron mayor número de consultas fueron, en primer lugar, Sevilla con un 20,14%, seguida de Cádiz con el 18,58%, Málaga con un 12,36% y Córdoba con el 9,64%. Respecto de las demás provincias andaluzas, los porcentajes de llamadas descienden, tal que, de Granada se recibieron el 6,67%, de Almería el 6,30%, de Huelva el 5,93% y por último de Jaén el 4,69%. El 6,30% de las consultas restantes resultaron ser de provincias no autonómicas.

Sobre la base de lo anterior, observamos que el volumen de consultas recibidas por provincias guarda una relación directamente proporcional al número y edad de la población menor residentes en las mismas, es decir, se reciben mayor número de consulta de aquellas provincias que cuentan con mayor número de personas menores de 18 años. Tal que, encontramos una diferencia sustancial entre la demanda de información procedente de las provincias que soportan el mayor peso de la población menor de 18 años, es decir de Sevilla y Cádiz (con 389.830 y 249.693 menores), y las recibidas de las provincias con menor población de personas menores de edad, es decir de Huelva y Jaén (con 133.228 y 98.662 menores).

La **petición** que ciudadanos y ciudadanas realizaron con mayor frecuencia, el 96,42% de las veces, fue para requerir información general sobre los problemas o los asuntos relacionados con posible vulneración de los derechos de las personas menores. También se han dirigido, el 2,35**%,** para solicitar directamente la intervención del Defensor del Menor de Andalucía; mientras que en una proporción considerablemente inferior (0,37%, 0,12%, 0,12%, 0,12% 0,12%), lo hicieron a fin de solicitar documentación, pedir cita para exponer el problema personalmente ante el Defensor del Menor de Andalucía; para comunicar que desistían de asuntos tramitados en expedientes de quejas; para solicitar información jurídica, así como para pedir actuaciones de mediación.

En cuanto a la **materia** o asuntos, que suelen plantear las personas que consultan, podemos destacar:

– Las planteadas por padres y madres separados o divorciados**,** o inmerso en dicho proceso, el 18,66%, que llaman para asesorarse sobre cómo actuar en asuntos que afectan a los hijos. Ambos progenitores se suelen quejar de la falta de colaboración de unos y otros en el cumplimiento de la sentencia judicial dictada por el Juez de Familia. Así como de cualquier otro asunto de la vida cotidiana relacionado con la educación y crianza de los hijos, la cual se torna prácticamente inviable, debido a que la pugnan entre los progenitores continúa después de la ruptura de la convivencia familiar.
– Las denuncias que hacen referencia a situación de riesgo o maltrato de un menor ascendieron al 16,68%. Ante estos supuestos, la Institución actúa contactando con los Servicios Sociales Comunitarios de la localidad donde reside la persona o personas menores afectadas y, a tenor de los resultados de las investigaciones previas, se da traslado de la denuncia a aquellos, a fin de que por parte del citado organismo se realicen las investigaciones y actuaciones oportunas, y ello, sobre la base de las competencias atribuidas a las Corporaciones Locales por el artículo 18.1 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, en lo referente a prevención y detección de situaciones de desprotección, así como para apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en situaciones de riesgo.
– Las llamadas recibidas para plantear problemas surgidos en el ámbito educativo suponen el 16,19%, siendo las más significativas las relacionadas con problemas de convivencia en el aula, conflictos entre alumnos y profesores, problemas surgidos durante el proceso de escolarización, así como las relativas a la falta de recursos materiales y personales para atender las necesidades especiales de alumnos en los centros de integración.

Y por último, y en menor proporción que las materias anteriores (2,22%; 1,97% y 1,60%**)** se han planteado cuestiones derivadas de conflictos surgidos entre la persona menor y el Ente de protección de la infancia por desacuerdo con proceso de acogimiento y adopción de menores; por falta de respuesta de la Administración pública ante problemas de conducta presentados por adolescentes en el seno familiar y por disconformidad con medidas disciplinaria en centros de reforma, entre otras.

Respecto al **ámbito competencial** de la Administración afectada, los datos obtenidos indican que el 14,39% de las llamadas correspondían a la Administración Local. El 27,93**%** de los casos afectaba a organismos públicos pertenecientes a la Administración Autónoma y

un porcentaje bastante inferior, si la comparamos con las Administraciones anteriores, el 0,73% a la Administración Estatal. El 20,76% de las consultas recepcionadas afectaron a órganos judiciales, y por último, el 15,08% los asuntos afectaba a la propia Defensoría o fueron remitidos a otras defensorías autonómicas.

Las consultas planteadas derivaron en diferentes **actuaciones** por parte de la Institución: el 93,44% de los casos recibieron información sobre las posibles actuaciones que podían emprender según caso planteado; el 2,22% de las consultas concluyeron con la presentación de la correspondiente queja debido a que la entidad del problema plantado así lo aconsejaba, el 0,37% presentaron queja escrita tras haber presentado previamente el asunto ante la Administración, el 2,10% de los casos, asumimos de Oficio la incoación y tramitación del pertinente expediente de queja y en un 0,74% se realizaron actuaciones de mediación con la administración afectada.

3. MENORES EN SITUACIÓN DE RIESGO

Según el artículo 22 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, se considera situación de riesgo a aquella en la que existan carencias o dificultades en la atención de las necesidades básicas que las personas menores de edad precisan para su correcto desarrollo físico, psíquico y social, y que no requieran su separación del medio familiar.

Una vez detectada una situación de riesgo habrá de ponerse en marcha un proyecto de intervención social individual y temporalizado que, en todo caso, deberá recoger las actuaciones y recursos necesarios para su eliminación.

El artículo 18 de la misma Ley establece que las Corporaciones Locales de Andalucía son competentes para el desarrollo de actuaciones de prevención, información y reinserción social en materia de menores, así como para la detección de menores en situación de desprotección y la intervención en los casos que requieran actuaciones en el propio medio. Igualmente, son competentes para apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en las situaciones de riesgo.

Comenzamos el relato de las reclamaciones incluidas en este apartado con la **queja 10/2325** en la que una persona, residente en un municipio de la provincia de Jaén, se quejaba de las actuaciones desarrolladas por los servicios sociales comunitarios para solventar la situación de riesgo referida a sus hijos.

Nos decía que los servicios sociales habían tomado decisiones de forma sesgada en su contra, y sin tener presente la finalidad primordial de proteger los derechos e integridad de los menores, tal como previene la Ley.

En la queja se planteaban cuestiones con un importante componente de subjetividad tales como la desconfianza sobre el necesario trato neutro y equidistante del equipo de tratamiento familiar a ambos miembros de la pareja en trance de divorcio, o la alegación relativa a presiones improcedentes para que se asumieran determinadas propuestas, o la parcialidad de dicho equipo en el momento de emitir determinados informes con trascendencia jurídica en los litigios que mantenían estas personas.

El análisis de la queja resultaba complejo en tanto que para emitir cualquier pronunciamiento habríamos de adentrarnos en un análisis de intenciones, sin disponer además de todos los elementos de juicio, esto es, habríamos de contar con la versión de cada uno de los actores intervinientes (padre, madre, hijos, profesionales implicados en el caso y resto de personas afectadas), además de todos los antecedentes tanto administrativos como judiciales, y creemos que aún así sería difícil alcanzar un pronunciamiento certero en tanto que en última instancia habría que sopesar si alguna actuación pudo estar condicionada por alguna percepción personal no completamente objetiva.

Pero es que, además, dichas cuestiones fueron analizadas por los Juzgados tanto en el procedimiento de divorcio, como en las Diligencias incoadas tras las denuncias de malos tratos a los hijos. Así ante la divergencia de versiones entre las partes y los informes remitidos desde los servicios sociales, en el Juzgado de Instrucción se solicitó un informe pericial al Instituto de Medicina Legal que habría de dilucidar la veracidad del ejercicio de violencia física sobre los hijos por la madre y la posible manipulación de éstos por alguno de los progenitores.

Dicho informe fue elaborado por profesionales adscritos a dicho Instituto, sin ninguna relación con el padre ni la madre, y sin vinculación con los servicios sociales comunitarios que hasta entonces habían venido interviniendo con la familia. En la elaboración de dicho informe se mantuvieron entrevistas tanto con el padre como con la madre, también con los menores, y se analizó toda la documentación obrante hasta entonces en el expediente.

El informe pericial concluía que la relación de los progenitores era tensa y conflictiva, generando desequilibrio en todos los miembros de la familia. Precisaba dicho informe que la lucha de ambos cónyuges por la custodia, la implicación de los menores en el conflicto marital y los desacuerdos de la pareja en asuntos básicos para la educación y crianza de los hijos, había dificultado las medidas tomadas para paliar la situación de riesgo en que se veían inmersos los menores y que afectaba a su bienestar presente y futuro.

También señalaba el informe que no se detectaban indicadores suficientes de maltrato, aunque si se habían detectado pautas educativas por parte de ambos progenitores que interferían en el desarrollo y bienestar psicológico, social y educativo de los menores. Se decía expresamente que las manifestaciones de los menores sugerían una manipulación por parte de

ambos progenitores, tanto padre como madre, relativa a la confrontación que mantenían por la guarda y custodia.

Por su parte, en la sentencia de divorcio el Juzgado manifiesta que no existen motivos para otorgar la custodia a un progenitor en detrimento de otro, y ello pese a las alegaciones del padre referidas a que la madre no ejercía correctamente la custodia. Indica el Juzgado que no se llega a dicha conclusión con rotundidad en los informes recibidos, que insisten en señalar como la culpa de la situación de los menores a los procesos judiciales y a las batallas legales de los progenitores.

Así pues, tras el análisis de la documentación de que disponíamos en el expediente nada se podía reprochar a la dificultosa intervención que hubo de realizar el equipo de tratamiento familiar y a los servicios sociales comunitarios, procurando con su actuación mediar ante la conflictiva relación familiar, y al mismo tiempo evitar situaciones de riesgo para los menores.

Ahora bien, dejando por sentado que la intervención de los servicios sociales comunitarios con la familia se había ajustado a las previsiones normativas en cuanto a sus competencias para prevenir y detectar situaciones de desprotección, así como para apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en situaciones de riesgo, también hubimos de resaltar como en la fase de instrucción de la queja el interesado nos aportó sendos documentos que venían a contradecir aspectos concretos de dicha intervención, los cuales, una vez evaluados, nos hicieron albergar dudas acerca de algunos de los criterios de decisión aplicados por los servicios sociales municipales y el consecuente acierto de determinadas actuaciones en ellos fundamentadas.

En primer lugar, destacamos como en el informe que nos fue remitido se señalaba taxativamente que el inicio de la relación de los servicios sociales comunitarios con el interesado arrancaba en febrero de 2008, tras enviar la guardería temporera a la que asistían los niños un informe a los servicios sociales del municipio alertando de la posible presencia de indicadores de riesgo en sus hijos, iniciándose entonces el estudio de la situación familiar.

Sobre esta cuestión el interesado replicaba que la intervención de los servicios sociales municipales vino motivada por una petición suya, una vez que se vio obligado a abandonar el domicilio familiar, y lo hizo en solicitud de ayuda para sus hijos, relatando la situación de riesgo en que se encontraban con la madre, que descuidaba sus atenciones básicas. A tales efectos el interesado nos aportaba un documento, suscrito por la Dirección de la Guardería Municipal, en el que sucintamente se decía que ningún educador de la Guardería emitió ningún informe a los Servicios Sociales de la localidad sobre los hermanos citados, y que tampoco ningún responsable de los Servicios Sociales visitó a los niños en las dependencias de la Guardería Municipal.

En segundo lugar, resalta la discrepancia existente sobre el estado de la vivienda en que habitaban madre e hijos. El interesado relataba como denunció ante los servicios sociales lo que le contaban sus hijos, esto es, las calamitosas condiciones higiénicas del inmueble, con suciedad acumulada, malos olores, insectos y roedores en dormitorios y cocina. Dicha situación es documentada por el interesado con un acta notarial, acompañada de fotografías que ilustran esta lamentable situación del inmueble que había sido el hogar de residencia de los menores.

A este respecto, en el informe remitido por los servicios sociales municipales se argumentaba que dichas fotografías fueron efectuadas una vez que la madre abandonó la vivienda, y que cuando los menores convivían con la madre no se observaban esas condiciones de habitabilidad.

El interesado replicaba que las fotografías no se pudieron hacer antes pues la madre negaba a cualquier persona la entrada en la vivienda. Es por ello que, tras abandonar la vivienda (para ello fue necesario celebrar un acto de conciliación en el Juzgado), transcurrieron 13 días hasta que pudo acudir el notario y levantó acta de su comparecencia acompañada del reportaje fotográfico. En las imágenes se muestra una acumulación de suciedad y desperfectos que evidencian una situación de la vivienda bastante deteriorada, con elementos que sugieren que se trata de una situación no puntual sino fruto de una conducta prolongada, lo cual contrastaría con los informes emitidos en el sentido de que las condiciones del lugar de residencia de los menores eran favorables.

Por todo lo anterior, dirigimos al Área de Bienestar Social de la Diputación Provincial de Jaén la siguiente Recomendación:

"Que se contraste la información remitida por el interesado con la obrante en el expediente tramitado en los servicios sociales comunitarios relativo al núcleo familiar, rectificando aquellos datos que pudieran resultar erróneos y teniendo en consideración esta información para posibles informes que sobre los antecedentes del caso pudieran ser remitidos ante cualquier instancia administrativa o judicial".

En respuesta a nuestra resolución recibimos un informe en el que se indicaba que los servicios sociales comunitarios habían procedido a examinar las actuaciones realizadas con los menores en los puntos señalados. No obstante, las conclusiones obtenidas por los servicios sociales comunitarios tras esta nueva valoración les conducen a ratificar el contenido del informe anteriormente emitido conforme a los argumentos que escuetamente resumimos:

– La información de que disponen los servicios sociales comunitarios sobre el estado de los niños en la guardería les es remitida por un educador, licenciado en psicología, que les envía un informe a título particular –no en su condición de educador de la guardería

municipal– relatando sus impresiones sobre el estado en que se encontraban los niños.

– En cuanto al estado de la vivienda, los servicios sociales comunitarios reiteran que en las visitas domiciliarias efectuadas al núcleo familiar donde residían los menores con la madre se pudo observar unas condiciones de higiene aceptable.

Llegados a este punto, y tras constatar una discrepancia valorativa en cuanto a determinados elementos de hecho cuya veracidad y trascendencia son dispares en las versiones del interesado y de los servicios sociales comunitarios, decidimos dar por concluida nuestra intervención en la queja ya que dicha controversia no podía ser resuelta por esta Institución en tanto que no disponíamos de mayores elementos de prueba que los incluidos en el expediente de queja, y de los cuales no podíamos deducir conclusiones definitivas que avalasen con certeza una u otra interpretación.

Otra de las situaciones de riesgo que requiere de una intervención tanto preventiva como reparadora es la relativa a conductas de absentismo escolar. A este respecto el Decreto 167/2003, de 17 de junio, por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones sociales desfavorecidas, contiene un Título III, bajo la rúbrica «Los Programas de Lucha Contra el Absentismo Escolar» con una serie de normas cuya finalidad es ordenar las actuaciones administrativas dirigidas a luchar contra esa lacra del sistema educativo que es el absentismo escolar.

En el artículo 40 de dicho Decreto se indica que corresponde a las entidades locales cooperar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del Decreto 155/1997, de 10 de junio, por el que se regula la cooperación de las entidades locales con la Administración de la Junta de Andalucía en materia educativa. De igual modo, precisa que corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía adoptar las medidas que se requieran en el ámbito socio-familiar de los menores absentistas y determinar las actuaciones que se deban realizar en el ámbito escolar dirigidas a la prevención, seguimiento y control del absentismo escolar.

Viene por tanto al caso que aludamos a la **queja 10/2406** en la que el padre de una menor disentía de la intervención de las Administraciones en el control de la conducta de absentismo escolar de su hija, quien venía cursando los estudios de tercero de Enseñanza Secundaria Obligatoria.

Tras la intervención de la Inspección Educativa la Delegación de Educación sugirió al interesado la necesidad de un acuerdo que solventase las diferencias con su ex esposa respecto de la escolarización de su hija, y ello remarcando que la menor siempre había estado escolarizada y que de las averiguaciones realizadas por la Inspección se deducía que la menor dejaba de asistir a clase en cuanto su padre intentaba ponerse en contacto con ella.

Sobre estas apreciaciones el padre replicaba que la falta de acuerdo de padre y madre no puede ser obstáculo para garantizar el derecho fundamental de su hija a la educación, siendo obligación de la Administración Pública velar por su cumplimiento y ser garante de dicho derecho. Remarcaba el padre que el hecho de que su hija hubiera estado matriculada no implicaba su asistencia a clase, y que la Administración se había desentendido sobre la falta de justificación de sus largos períodos de ausencias.

Como corolario de sus alegaciones, el interesado solicitaba de esta Institución que analizásemos objetivamente la aplicación del protocolo para la prevención del absentismo escolar, reiterando su disconformidad con el contenido del informe de la Inspección de Educación, así como con la aparente paralización de actuaciones a resultas del mismo. También añadía a su queja un lamento por la carencia de información sobre el centro escolar en el que se encontraba matriculada su hija y sobre sus resultados académicos y demás aspectos de su educación.

A la vista del escrito de alegaciones del interesado, decidimos solicitar de la Delegación Provincial de Educación la emisión de un nuevo informe, complementario del anterior, con detalle de los datos disponibles de ausencias no suficientemente justificadas de alumna durante el curso escolar 2009-2010 y durante 2010-2011. También pedimos detalle de las actuaciones desarrolladas en aplicación del protocolo de prevención de absentismo escolar, con referencia a las desarrolladas conjuntamente con los Servicios Sociales Comunitarios, Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social y Fiscalía.

Y por último solicitamos referencia de las posibles resoluciones administrativas o judiciales que vinieran a limitar el acceso a la información que demanda el padre respecto de la evolución académica de su hija.

Del nuevo informe que nos fue remitido por la Delegación de Educación destacamos el hecho de que la menor dejó de acudir a clase (3º de ESO) desde mediados de noviembre, y que en enero contactó por teléfono la madre con el centro para indicar que estaba matriculada en diferente localidad. En adelante no se efectuaron más comprobaciones, pero al pasar el tiempo y no recibir el centro solicitud de traslado del expediente académico, contactaron de nuevo con la madre quien les confirmó el nombre del centro al que acudiría su hija. En este centro la madre formuló la preinscripción en marzo (como repetidora, para el siguiente curso académico), formulando la matrícula en septiembre.

La Delegación de Educación justifica las actuaciones realizadas en el presente caso del siguiente modo:

"(...) Sobre este asunto, le pongo de manifiesto la problemática que se plantea a esta Administración Educativa ante la petición de información sobre la evolución de los hijos e hijas y, fundamentalmente, sobre la relativa al centro donde éstos pueden estar escolarizados, que plantean alguno de sus progenitores cuando el otro, básicamente las madres que ostentan la custodia, alegan o justifican la existencia de resolución judicial acordando medida de alejamiento, y al personal educativo se le trasmite la ansiedad en la que los hijos se encuentran inmersos.

Obviamente, son situaciones muy delicadas donde prima el bienestar del menor y donde se imponen todas las cautelas en garantía de que procede, en cada uno de los diferentes casos que se plantean, facilitar la información solicitada. Todo ello motiva que, por regla general, no exista inmediatez en la actuación solicitada puesto que cada caso comunicado por los centros educativos es objeto de estudio individualizado, solicitándose, en muchos casos, el parecer del órgano jurisdiccional que conoce del proceso iniciado o de la Fiscalía de Menores.

En este caso, como en otros, ignoramos qué existe detrás de cada petición cuando los propios hijos no les informan; también desconocemos si pueda tratarse de algún caso de violencia de género donde se utilice esta información para localizar a la madre del menor (...)".

Para el análisis de la actuación administrativa que se somete a nuestra supervisión –control del absentismo escolar– habremos de efectuar un encuadre de tales actuaciones dentro del procedimiento administrativo en que se integran, para a continuación efectuar una comparación entre las previsiones reglamentarias y las actuaciones efectivamente desarrolladas, así como los resultados a la postre obtenidos.

Para dicha finalidad traemos a colación la Orden de la Consejería de Educación de 19 de septiembre de 2005, que en su artículo 5.1 señala que se entenderá por absentismo escolar la falta de asistencia regular y continuada del alumnado en edad de escolaridad obligatoria a los centros docentes donde se encuentre escolarizado, sin motivo que lo justifique.

Tratándose de un alumnado de Educación Secundaria Obligatoria, se considera que existe una situación de absentismo escolar cuando las faltas de asistencia sin justificar al cabo de un mes sean de veinticinco horas de clases o el equivalente al 25% de días lectivos o de horas de clase, respectivamente.

Añade el apartado 3 del artículo 5 que sin perjuicio de lo señalado hasta ahora, cuando a juicio de los tutores o tutoras y del equipo docente que atiende al alumnado, la falta de asistencia al centro pudiera representar un riesgo para su educación, se actuaría de forma inmediata.

Conforme a dicha reglamentación, cuando un alumno o alumna de Secundaria falta a clase con dicha cadencia y sin causa justificada, se pone en marcha una concatenación de actuaciones que comienzan en los tutores o tutoras de cada grupo, quienes han de llevar registro diario de la asistencia a clase con el fin de detectar posibles casos de absentismo escolar y, cuando éste se produzca, habrán de mantener una entrevista con los padres, madres o representantes legales del alumnado a fin de abordar el problema, indagar las posibles causas e intentar obtener un compromiso de asistencia regular al centro.

Prevé la reglamentación a la que venimos aludiendo que en aquellos casos en los que la familia no acuda a la entrevista, no justifique suficientemente las ausencias del alumno o alumna, no se comprometa a resolver el problema o incumpla los compromisos que, en su caso, haya asumido, el tutor o tutora lo comunicará a la Jefatura de Estudios o Dirección del centro quien hará llegar por escrito a los representantes legales del alumnado las posibles responsabilidades en que pudieran estar incurriendo. Igualmente, lo pondrán en conocimiento de los Servicios Sociales Comunitarios o, en todo caso, de los Equipos Técnicos de Absentismo Escolar, quienes determinarán las intervenciones sociales y familiares correspondientes para erradicar éste u otros posibles indicadores de riesgo.

Si las intervenciones descritas no dieran resultado, se derivarán los casos a la Comisión y/o Subcomisión Municipal de Absentismo Escolar, para que en el desarrollo de sus funciones adopte las medidas oportunas.

Y en última instancia, en supuestos especialmente graves, el asunto podría incluso ser objeto de intervención por parte de la Fiscalía, al objeto de depurar las posibles responsabilidades penales en que se hubieran podido incurrir.

Pues bien, siendo estas las previsiones reglamentariamente establecidas, y disponiendo incluso los centros docentes de Andalucía de la herramienta informática habilitada en el programa "Séneca" para el control del absentismo escolar del alumnado, no deja de sorprender la tibia respuesta del centro docente ante el largo período de absentismo escolar de la alumna: En un primer instante aceptaron las explicaciones de la madre en cuanto a una posible enfermedad de la menor, argumentando además que la menor se encontraba muy afectada por el proceso de separación de sus padres. Más adelante, al prolongarse las faltas de asistencia desde noviembre hasta mediados de enero, recabaron nueva información de la madre quien les indicó que su hija iba a proseguir sus estudios en un centro de otra localidad.

Esta nueva información no fue contrastada ni constan datos de que fuese informada la Delegación de Educación. Solo más adelante, en marzo, la madre formaliza una preinscripción para el curso siguiente, dando por perdido el curso académico y sin que su hija volviera a acudir a clase hasta el curso siguiente, para lo cual formalizó la correspondiente matrícula en septiembre.

El contraste de las actuaciones realizadas con las previsiones reglamentarias salta a la vista, y la justificación dada para tan parca intervención no parece suficiente en tanto que, una vez superadas las posibilidades de solución en el propio centro, lo deseable hubiera sido que se recabara la colaboración de otras instancias, la más reseñada la de los servicios sociales de zona, quienes hubiesen podido documentar la situación familiar y, en su caso, orientar y facilitar el acceso a prestaciones sociales y sanitarias con que abordar la situación en que pudiera encontrarse la menor.

Al no proseguir el trámite previsto en la reglamentación, huelga cualquier otro análisis sobre ulteriores actuaciones pues el protocolo previsto quedo truncado al concluir la intervención en el propio centro en el que la menor estaba matriculada.

Y no dudamos que la intervención del centro se realizara de buena fe, incluso queriendo lo mejor para la alumna, intentando evitarle daños ante la disputa latente derivada de la separación de sus padres, pero tal hecho, una vez adoptadas las mínimas cautelas en prevención de posibles episodios de violencia en el seno familiar, no debió ser obstáculo para que se siguiera el protocolo de prevención del absentismo escolar y se diera curso del caso a otras instancias que pudieran abordar el problema desde diferente perspectiva y aportar otras posibles soluciones.

Por otro lado, y en cuanto a la información a facilitar a padres y madres, incursos en litigios que afectan al derecho de guarda y custodia de sus hijos, se aludía en el informe a que no fueron atendidas las peticiones del padre al tratarse de una situación muy delicada, en donde se optó por primar el bienestar del menor y donde se actuó con cautela ante la petición de información por parte del padre.

Cuestiones similares a la presente fueron abordadas por esta Institución con ocasión del expediente de queja 10/534 en el que supervisamos la actuación de la Administración educativa en decisiones que afectan a la escolarización del alumnado cuyos progenitores han puesto término a la convivencia familiar y se encuentran separados o divorciados.

En dicha queja solicitamos de dicha Administración la elaboración de un protocolo de actuación para los casos de traslado o cambio de centro educativo del alumnado que permitiese corroborar el consentimiento de ambos progenitores, cuando ostentan conjuntamente la patria potestad, por tratarse de una decisión extraordinaria sobre la vida y desarrollo del menor.

Apreciamos que la Administración no puede ampararse en el principio de buena fe de los solicitantes para acceder al cambio o traslado de centro escolar en los casos señalados, sino que está llamada a realizar, en nuestro criterio, una acción más activa comprobando y verificando la existencia de ese consentimiento de ambos progenitores para adoptar esta decisión.

Cuestión distinta es que se compruebe la inexistencia de ese acuerdo entre los progenitores para el cambio de escolarización, en cuyo caso, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 156, la decisión final habrá que adoptarla el juzgado correspondiente.

Entendemos que también en estos casos, y con independencia de las adaptaciones del programa informático, deberían establecerse unas normas o protocolos de actuación para que los padres y madres que requieran información sobre el desarrollo escolar de sus hijos e hijas, en las condiciones y circunstancias señaladas, se le proporcionara la misma, prolongándose esta decisión sin necesidad de nuevas gestiones hasta que alguno de los progenitores aportara información o documentos que justifique la existencia de nuevos elementos o circunstancias en cuanto a la guarda, custodia, o patria potestad.

En respuesta a las Recomendaciones efectuadas en dicho expediente de queja recibimos un escrito de la Consejería de Educación en el cual se manifiesta la aceptación del contenido de dicha resolución, concretándose en la elaboración de un protocolo de obligado cumplimiento por los centros educativos (instrucción, circular o similar), donde se establezcan las pautas a seguir ante la solicitud expresa del representante legal de un alumno o alumna, que ostente la patria potestad, de conocer la evolución académica o cualquier aspecto relevante relacionado con sus hijos, aunque no figure en el registro de datos de la persona objeto de su interés.

También señalaba la Consejería de Educación que en el protocolo que se encuentra en proceso de elaboración se incluirá la información sobre un posible cambio o traslado de centro a ambos progenitores.

Por todo lo anterior, decidimos formular a la Delegación Provincial de Educación de Granada las siguientes **Recomendaciones**, las cuales fueron aceptadas en su integridad:

"Que se dicten las instrucciones necesarias para que el centro escolar señalado en la queja efectúe un cumplimiento riguroso del protocolo de control del absentismo escolar, dando traslado oportuno de los casos detectados a las instancias reglamentariamente previstas.

Que en tanto se elabora el protocolo comprometido por la Consejería de Educación, se dicten por la Delegación Provincial de Educación instrucciones al centro escolar señalado en la queja para que padres o madres que no tengan atribuida la guarda y custodia pero si la patria potestad puedan obtener información sobre el proceso escolar de sus hijos e hijas, prolongándose esta situación hasta que se justifique una posible limitación en el acceso a dicha información en base a documentos administrativos o judiciales que así lo acrediten".

La Administración, en respuesta, nos comunicó la aceptación del contenido de la Resolución.

4. DECLARACIÓN DE DESAMPARO. TUTELA Y GUARDA ADMINISTRATIVA

Conforme al artículo 23 de la Ley 1/1998, de los Derechos y la Atención al Menor, corresponde a la Junta de Andalucía, a través de la Consejería competente, asumir la tutela de los menores desamparados que residan o se encuentren transitoriamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de las competencias que sobre estos últimos pudiesen tener otras Administraciones Públicas.

A tales efectos, dichas competencias han de ejercerse conforme al procedimiento y requisitos establecidos en el Decreto 42/2002, de 12 de febrero, Regulador del desamparo, tutela y guarda administrativa en Andalucía.

Comenzaremos nuestra exposición de nuestra intervención supervisora de Administración en este apartado con la **queja 10/3368**, que tramitamos a instancias del padre y madre de un adolescente, de 16 años de edad, cuya guarda y custodia venía siendo ejercida por la Junta de Andalucía tras su ingreso en un centro de protección de menores.

En su escrito de queja los familiares del menor invocaban diversas infracciones del procedimiento regulador del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa, alegando que tal actuación les había causado indefensión y que se habían vulnerado sus derechos.

Efectuamos a continuación un relato sucinto de los hechos en que se fundamenta la reclamación y de la respuesta que a los mismos ofrece la Administración:

1.º La intervención de la Junta de Andalucía tiene su fundamento en una petición que efectúo el propio adolescente tras comparecer en las dependencias del Servicio de Protección de Menores de Sevilla y presentar un escrito, redactado y firmado por él, en el que denunciaba ser víctima de maltrato físico y psicológico por parte de sus progenitores y solicitaba su ingreso en un centro residencial de protección de menores.

Tras recibir esta petición, el Ente Público de Protección procede a su ingreso en un centro idóneo para su acogida inmediata, recibiendo padre y madre una llamada telefónica para comunicarles el ingreso de su hijo.

2.º La estancia del menor en el centro no va acompañada de ninguna resolución ni administrativa ni judicial que restrinja los derechos y deberes inherentes a la patria potestad, en especial los relativos a su guarda y custodia, como tampoco se produce ninguna notificación escrita de las medidas de protección que se venían aplicando al menor y las vías posibles para recurrir dicha decisión.

3.º La llamada telefónica a los progenitores se produce un viernes, sin que pudiesen por tanto comparecer en las dependencias administrativas hasta el lunes siguiente, lo cual hicieron y fueron informados, verbalmente, de los motivos por los cuales su hijo se encontraba ingresado en el centro, precisando que a partir de esos momentos se investigaría a fondo la denuncia efectuada por el menor.

Padre y madre manifestaron en esos momentos su disconformidad con la actuación de la Administración. Se mostraron disconformes con la permanencia de su hijo en el centro y advirtieron de los riesgos que implicaría la no-continuidad del tratamiento farmacológico que venía recibiendo para sus problemas de alergia, así como la posible interferencia en el normal desarrollo del curso escolar, al encontrarse en plena época de exámenes de la última evaluación. También manifestaron su interés por contactar cuanto antes con su hijo, pues hasta esos momentos no habían tenido ocasión de hacerlo.

Los padres no pudieron visitar a su hijo hasta pasados 5 días después de su ingreso en el centro. En adelante se les permite visitarlo una vez por semana, con una duración de hora y media cada encuentro.

4.º El menor permanece en esta situación algo más de un mes, concretamente desde el 8 de mayo hasta el 10 de junio, fecha en que se autoriza su salida del centro y se emite un oficio dirigido a los servicios sociales comunitarios correspondientes a su lugar de residencia a fin de que la familia fuese incluida en un programa de tratamiento familiar.

Los padres fueron informados de esta decisión verbalmente, nunca por escrito, citándoles en la sede del Servicio de Protección de Menores para informarles que tras el estudio realizado se consideraba lo más conveniente para el menor la vuelta junto con sus padres, cesando en esos momentos la acogida del menor en el centro.

5.º Resulta de interés resaltar que después del ingreso del menor en el centro no es hasta pasados 11 días cuando se emite por parte de la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social una resolución acordando la apertura de un expediente de información previa, a fin de determinar la existencia de posibles indicios de desatención al menor. Dicha resolución tampoco es notificada por escrito a los padres del menor.

Una vez centrados los hechos en los que se fundamenta la reclamación, resumimos nuestra valoración sobre la intervención administrativa objeto de nuestro análisis:

I. La intervención del Ente Público de Protección de Menores viene motivada por una petición efectuada por el propio adolescente, acompañada de un escrito redactado y firmado por él, en el que denunciaba ser víctima de malos tratos físicos y psicológicos por parte de sus progenitores.

Ante la entidad de la denuncia, la actuación congruente de la Administración fue la que efectivamente se realizó, esto es, primando ante todo su seguridad y protección, se procedió a su ingreso en un centro donde quedaran garantizadas de manera inmediata

sus necesidades básicas, así como su integridad física y seguridad personal.

Dicha actuación se enmarca en las competencias propias de Ente Público de Protección de Menores, conforme a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y perfiladas en el artículo 18.2 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, que configura a la Administración de la Junta de Andalucía como la entidad pública competente para el ejercicio de las funciones de protección de menores que implican separación del menor de su medio familiar, reguladas en los Capítulos III y IV del Título II de la Ley.

Precisa el artículo 18.1 del Decreto 42/2002, de12 de febrero, Regulador del régimen de desamparo, tutela y guarda de menores, que la situación de desprotección en que se encuentren los menores habrá de dar lugar a la inmediata intervención de la Administración de la Junta de Andalucía, a fin de prestar la atención que requieran.

Es por ello que, ante la gravedad de los hechos denunciados por el adolescente, referidos a su propia familia, y ante la aparente situación de desprotección en que pudiera encontrarse no puede existir reproche a que la Administración actuase en congruencia con sus cometidos, ofreciendo protección inmediata al menor que así lo requirió.

II. Ahora bien, cuestión distinta es la que reclaman padre y madre, quienes desde su perspectiva legal vieron efectivamente limitado el ejercicio del conjunto de derechos y deberes que les incumbía respecto de su hijo.

La queja de los padres no viene referida a la atención inmediata que recibió su hijo, sino al hecho de que tras tener noticias de su ingreso en el centro quedaron limitados sus derechos y obligaciones respecto de él, no pudiendo contactar o relacionarse con el menor sino contando con la autorización de la Administración, y no pudiendo decidir nada respecto de su permanencia en el centro o su retorno al hogar familiar.

Y tampoco pudieron ejercer sin dificultades su legítimo derecho a oponerse a dicha actuación de la Administración, ya que en ningún momento les fue notificado –con todas las formalidades legales– el acto o resolución administrativa que otorgara seguridad jurídica a la situación en que se encontraban, privados –de hecho– del ejercicio de la guarda y custodia sobre su hijo pero manteniéndolo inalterado desde el punto de vista formal. Esta situación anómala, carente de contornos jurídicos claros, es terreno abonado para litigios que pudieran tener fundamento en interpretaciones legales extremas y argumentar los afectados un posible “secuestro” del menor, o invocar que la Administración había empleado una vía de hecho, al margen del procedimiento legal para asumir la guarda y custodia, o bien que se encontraba en curso una declaración provisional de desamparo aunque con diversas irregularidades de procedimiento.

En esta situación, la Administración argumenta que tras el ingreso del menor lo procedente era investigar si su denuncia tenía verosimilitud y si resultaba procedente incoar un expediente de protección con todas las formalidades. Padre y madre replican que la permanencia en el centro de su hijo carecía de ningún soporte legal y que en dicha situación, de hecho, tenían limitados el derecho a relacionarse con él y a cumplir con los deberes que les correspondían como padres. El menor, a su vez, se hallaba sometido a un régimen de sujeción especial a las normas internas del centro, así como a las instrucciones de la Administración que, de hecho, venía ejerciendo su guarda y custodia.

Este proceder de la Administración, aunque inspirado en el supremo interés del menor, supone de hecho una limitación de derechos y libertades tanto de los progenitores como del propio menor: Queda comprometido el derecho a que nadie se inmiscuya en las relaciones familiares, a la libertad de relaciones entre padre, madre e hijo, a que nadie decida por padre y madre el lugar de residencia de su hijo, y que adopte decisiones que influyan en su educación e incluso respecto de los cuidados médicos que venía recibiendo.

El punto fuerte de la actuación de la Administración se encuentra en la vertiente de protección y atención inmediata que antes hemos relatado, el punto de débil lo hallamos en la restricción de derechos a los padres sin fundamento jurídico formal que diera soporte a tal limitación.

Y es aquí donde apreciamos cierta divergencia entre las previsiones normativamente establecidas y las actuaciones finalmente ejecutadas, debiendo centrarnos en los instrumentos jurídicos que fundamentarían la permanencia de la menor en el centro sin el consentimiento de sus progenitores.

La Administración señala en el informe que nos fue remitido que el relato del adolescente alegando ser víctima de malos tratos por parte de sus padres fue el argumento que motivó su ingreso en el centro de protección; a continuación se refiere el inicio de investigaciones de cuyas conclusiones se podría deducir el inicio de un posterior expediente para la declaración de la situación de desamparo.

Tal decisión implica una restricción del derecho de los progenitores a ejercer los derechos y deberes inherentes a la patria potestad, siendo así que tal limitación entroncaría con la declaración provisional de desamparo prevista en los artículos 32 y 33 del Decreto 42/2002, de 12 de febrero, sobre el Régimen de desamparo, tutela y guarda de menores. La regulación contenida en este Decreto posibilita en supuestos de grave riesgo para la integridad física o psíquica de la persona menor la adopción de una medida cautelar, consistente en la declaración de

desamparo provisional por parte de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de protección de menores.

Esta resolución provisional de desamparo despliega sus efectos de manera inmediata y es el soporte jurídico que habilita a la Administración a asumir la tutela administrativa de la menor, limitando los derechos de sus progenitores, los cuales, de ser posible su localización, serían inmediatamente informados de tal actuación.

Una vez asumida la tutela de la persona menor, la Administración de la Junta de Andalucía proseguirá la instrucción del procedimiento hasta que fuera dictada la resolución correspondiente, que dispondrá la ratificación, modificación o revocación del acuerdo que haya declarado como medida cautelar la situación de desamparo provisional, pudiendo los progenitores oponerse a esa actuación en ese mismo instante y aportar cuantos datos e información considerasen conveniente en defensa de su pretensión.

Es por ello que, hemos de censurar que con los datos de que se disponían, derivados del propio relato de la menor y consistentes en malos tratos por parte de sus familiares, se procediese a su ingreso en el centro de protección sin proceder en congruencia a adoptar una medida cautelar que dotase de cobertura jurídica a la actuación que la Administración venía desarrollando.

No compartimos la versión de la Administración que argumenta la necesidad de retrasar la adopción de dicha medida –desamparo provisional– por ser muy restrictiva de derechos, precisando que no existen motivos suficientes para ello contando sólo con el testimonio del menor, pero al mismo tiempo se indica que dicho testimonio es suficiente, junto con el deseo manifestado por éste, para su ingreso en el centro de protección en contra de la opinión de sus padres.

Resulta evidente que la restricción de derechos que deriva de la declaración provisional de desamparo, con todas sus formalidades y garantías legales, es muy similar a la que de hecho ha provocado en este caso la actuación de la Administración que, insistimos, de hecho ha limitado de manera muy restrictiva el ejercicio de los derechos y deberes de los padres respecto de su hijo.

Y lo deseable sería que esta declaración provisional de desamparo perdurara el menor tiempo posible, estando por ello previsto que el expediente sea tramitado con celeridad y eficacia a fin de que dicha medida sea ratificada o rectificada con brevedad, todo ello tanto en protección de los derechos de la persona menor como en garantía de los derechos de sus familiares.

III. Otra cuestión que merece el reproche de esta Institución es la relativa al régimen de notificaciones de las actuaciones desarrolladas en protección del menor.

Desde la comparecencia del adolescente en la sede del Servicio de protección de Menores se han sucedido diversas decisiones administrativas que han sido inmediatamente ejecutivas, tales como la decisión de ingreso y permanencia del menor en el centro; la consecuente regulación del régimen de visitas y contactos familiares; y la posterior decisión de salida del menor del centro y vuelta al hogar familiar. Dichas decisiones han tenido incidencia en la esfera jurídica privada y personal del padre y la madre del menor. Tales actuaciones les han sido comunicadas de forma telefónica o tras ser citados en la sede del Servicio de Protección de Menores para una entrevista personal, redactando a continuación un acta de dicha comparecencia firmada por los interesados, sin referencias en dicho documento sobre las posibles vías de recurso respecto de las decisiones y actuaciones que dicha acta contiene.

Y esta forma de notificación contrasta con las previsiones del artículo 58, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que obliga a la Administración a notificar a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses. Precisa además la Ley que dicha notificación deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

También contrasta la práctica administrativa que venimos describiendo con lo establecido en el artículo 33.2 del Decreto 42/2002, antes citado, que en alusión a la declaración provisional de desamparo establece: «El acuerdo será ejecutado de forma inmediata, sin perjuicio de su notificación a los sujetos relacionados en el apartado 1 del artículo 29 de este Decreto». En el presente caso no se ha producido una declaración provisional de desamparo, pero por el contrario la Administración ha actuado tal como si dicha resolución hubiera existido, con similares consecuencias de cara a los familiares del menor pero con la salvedad de no haber recibido éstos ninguna comunicación con todas las garantías y formalidades legales.

Y es esta –la notificación personal del texto integro de la resolución o acto administrativo con indicación de los recursos posibles– una garantía procedimental que previene de quebrantos en los derechos de los ciudadanos, quienes desde el mismo momento de su recepción tienen posibilidad de defensa respecto de la actuación administrativa por los cauces legales establecidos.

Por todo lo expuesto, decidimos formular las siguientes **Recomendaciones** a la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Sevilla:

"Que en supuestos de grave riesgo para la integridad física o psíquica de la persona menor recién ingresada en un centro de protección se proceda de forma inmediata a la adopción, como medida cautelar, de su declaración de desamparo provisional prevista en los artículos 32 y 33 del Decreto 42/2002, de 12 de febrero, sobre el régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa.

Dicha declaración provisional de desamparo será especialmente necesaria para mantener el ingreso de un menor en un centro de protección en contra de la voluntad de sus padres o tutores legales.

Que en tales supuestos sean notificadas a los padres o tutores legales, cumpliendo con las formalidades legales, todas las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses".

En respuesta a nuestra resolución la Delegación Provincial alude a una consulta evacuada a la Dirección General de Infancia y Familias, según la cual dicho centro directivo venía a refrendar las conclusiones de esta Institución señalando lo siguiente:

"(...) Entendemos que no es admisible mantener ingresado a un menor en un centro de protección sin una medida que respalde tal actuación. Deben tomarse las decisiones con un equilibrio en el que también se valoren las debidas garantías que tienen los padres y la familia de esos menores en general y en este caso particular el menor objeto de este expediente de protección y sus padres.

Para ello se deberá proceder con la mayor celeridad posible de tal forma que la acogida inmediata no se prolongue por un período superior a 5 días, sin ser éste un plazo taxativo, con ello además no se desvirtuaría la finalidad de esta medida (...)".

Otro aspecto de la tutela administrativa de los menores guarda relación con el seguimiento que se debe efectuar de su expediente personal, en especial de la evolución de las medidas de protección acordadas en su favor, de cara a su continuidad o bien para promover otras más beneficiosas o más idóneas a su situación actual.

Para dicha finalidad tramitamos la **queja 10/6102**, la cual tuvo origen en el curso de las visitas que de forma ordinaria realizamos a centros donde residen personas menores de edad tuteladas por la Administración. En una de dichas visitas tuvimos ocasión de entrevistarnos con el personal de un centro residencial básico ubicado en Almería capital, y en dicho encuentro pudimos detectar el caso de unos menores, tutelados por la Delegación Provincial de Almería, quienes llevaban 6 años residiendo en el centro, en contradicción con el principio legalmente establecido de preferencia de la medida de acogimiento en familia respecto del acogimiento residencial.

Es por ello que incoamos, de oficio, un expediente de queja a fin de escrutar los motivos por los que el Ente Público de Protección no promovió para los menores citados una medida alternativa al internamiento residencial de larga duración, evitando con ello los consabidos efectos negativos que la larga permanencia en centros residenciales provoca en el normal desarrollo de las personas menores.

En respuesta a nuestra solicitud de información, la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Almería nos aportó datos sobre las circunstancias familiares de ambos menores, la motivación de su declaración de desamparo y pormenores de cómo se ejecutaron diferentes actuaciones encaminadas a que los menores pudieran vivir de manera normalizada en el seno de una familia, fuera ésta la biológica o, en su caso, una familia alternativa a la biológica, si bien todos los intentos realizados en uno u otro sentido fracasaron, siendo ésta la justificación de dicha permanencia tan prolongada en el centro de protección.

Tras analizar con detenimiento el contenido del citado informe, la documentación que junto al mismo se acompañaba, y teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en el caso, destacamos en primer lugar el tiempo transcurrido (4 años en el caso de uno de los menores y 5 años en el otro), desde que se declaró la situación legal de desamparo hasta que la Comisión de Medidas de Protección acordó la medida de protección en familia sustituta.

Se trata de mucho tiempo, sin duda, pues aunque se dieran circunstancias complicadas que condicionaran la salida de los menores del centro y tal situación viniera a justificar la demora en la decisión de buscar una familia alternativa, lo cierto es que dicha demora, cuando supera un límite razonable, no resulta congruente con la misión encomendada al Ente Público de Protección en defensa de los derechos de las personas menores de edad, siempre orientada a satisfacer su supremo interés. Y es que lo deseable sería que cualquier persona, tutelada por la Administración o no, viva y crezca en el seno de una familia y no lo haga en una institución residencial, por mucho que en ese centro se afanen en procurar para el menor una atención digna, cercana y afectiva.

El motivo último y finalidad de la actuación Administrativa desarrollada en protección de los menores reside en satisfacer su supremo interés. Es por ello que la legislación prevé medidas a favor de las personas menores tuteladas que hubieran posibilitado, aún incidiendo en la posibilidad de reintegración con su familia de origen, la salida del centro para residir con una familia que se hiciera cargo de sus necesidades y procurara una atención lo más aproximada posible a la que se espera de un hogar familiar, y ello en tanto se solucionaban los problemas que motivaron la intervención.

En esta tesitura nuestras siguientes actuaciones se orientaron a indagar la posible existencia de más casos de menores en la misma situación. Nuestra intención era verificar si pudiera existir algún lugar común en los diferentes supuestos de menores bajo tutela de

la Administración en centros de protección para de este modo, tras su análisis y oportunas conclusiones, señalar posibles soluciones alternativas. A tales efectos solicitamos de la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Almería la emisión de un nuevo informe, con referencia al número total de expedientes de menores tutelados por dicha Administración en los que concurrieran circunstancias similares, esto es, menores cuya medida de protección fuera la de internamiento en centro de protección, declarados en desamparo desde el año 2000 y siguientes, con 3 o más años de instancia en centros y sin medida de protección alternativa, efectiva, al internamiento.

En respuesta a esta última petición, recibimos un informe con reseñas a 48 casos de menores en dicha situación. En todos los supuestos constaban referencias relativas a la familia biológica de los menores, a las peculiares características del niño o niña beneficiaria de la medida de protección y a las dificultades encontradas para promover y fraguar medidas de acogimiento familiar, bien fuere en su familia biológica o con familia ajena.

Así las cosas, no dudamos de la buena disposición del personal encargado de gestionar los expedientes de protección en buscar aquella solución más beneficiosa para la persona menor y acorde con la legislación, pero aún así debemos señalar la reiterada coincidencia en muchos de estos expedientes de justificaciones relativas a la inexistencia de familias dispuestas al acogimiento, en unos casos por el hecho de que la edad del menor estuviese cercana a la adolescencia, en otros por tratarse de hermanos no dispuestos a separarse, o por padecer problemas de conducta u otras características especiales que a la postre obstaculizaron la vía del acogimiento familiar.

Por tanto, la conclusión más destacable que extraemos es que un problema muy común que dificulta que la permanencia de los menores en los centros se limite al tiempo estrictamente necesario guarda relación con la disponibilidad de un listado de familias dispuestas al acogimiento de menores, en sus distintas modalidades, así como el fracaso de los intentos previos de obtener el compromiso a dicho acogimiento por parte de familiares cercanos.

Llegados a este punto, respecto de la actuación administrativa que venimos relatando formulamos las siguientes consideraciones jurídicas:

1.º La Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor de Andalucía establece en su artículo 19 determinados criterios de actuación que habrán de ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas de Andalucía en el momento de acordar y aplicar medidas de protección que afecten a personas menores de edad. En tal sentido, la Ley parte de la preferencia de medidas preventivas sobre medidas reparadoras y se marca el objetivo de permanencia del menor en su propio entorno familiar.

En el supuesto de que las circunstancias del menor aconsejasen su salida del grupo familiar, el artículo 19 prevé que se apliquen prioritariamente medidas de acogimiento familiar respecto del residencial.

Aún en este supuesto, esto es, cuando no fuera viable la permanencia del menor con su propia familia o en otra familia alternativa, y procediese su estancia en un centro de protección, la Ley determina que esta haya de efectuarse por el período más breve posible (artículo 19, apartado *d*).

Así pues, la Ley de los Derechos y la Atención al Menor es meridianamente clara a la hora de definir los criterios de actuación de las Administraciones de Andalucía en la obra de protección de menores: El acogimiento residencial se concibe como una medida de protección residual, sólo aplicable cuando no fuera posible el acogimiento familiar en la propia familia, o subsidiariamente en familia ajena, y prevé la Ley además que el acogimiento residencial como medida residual se mantenga durante el menor tiempo posible, siendo consciente el legislador de los perjuicios que conlleva la vida de los menores en instituciones residenciales de protección, con desventajas evidentes respecto de la convivencia normalizada en un hogar familiar.

2.º El Decreto 282/2002, de 12 noviembre, sobre Acogimiento Familiar y Adopción, tiene por objeto regular la actuación de la Administración de la Junta de Andalucía en los procedimientos de acogimiento familiar y adopción de menores.

En este Decreto se regulan diversas modalidades de acogimiento familiar que van desde el acogimiento familiar simple, al permanente y el preadoptivo.

Y sin necesidad de llegar a este último, que implicaría la vocación de ruptura absoluta de vínculos del menor con su familia biológica, el artículo 23 de este Decreto prevé la posibilidad de que se promueva un acogimiento simple cuando exista una situación de crisis en la familia del menor y aún así se prevea su reinserción a corto plazo en la misma, o bien, transitoriamente, mientras se acuerde una medida de carácter más estable.

Por su parte, el acogimiento familiar permanente se promoverá conforme a la legislación civil cuando, no existiendo previsión de reinserción adecuada del menor en su familia biológica, las características y deseos personales del propio menor o las específicas circunstancias de su situación aconsejen su integración estable y duradera en otra familia, sin creación de vínculo de filiación entre ellos.

Tanto el acogimiento familiar simple como el permanente se pueden constituir bien en familia extensa del menor o en familia ajena, una vez realizados los estudios que determinen la idoneidad para el acogimiento de dichas familias.

Pues bien, estas soluciones previstas en la legislación no tienen razón de ser si no existe un trabajo

previo de la Administración bien para fomentar que la familia extensa pueda asumir el compromiso que implica el cuidado de su familiar, menor de edad, o para disponer de un listado de familias que hubieran efectuado un ofrecimiento a la Administración para colaborar en el cuidado de menores tutelados.

En cuanto al acogimiento en familia extensa, se trata de una decisión que para estas familias puede ser difícil de encajar en su proyecto de vida y en sus rutinas ordinarias de convivencia. El compromiso que supone el acogimiento familiar de una persona menor de edad ha de ser convenientemente meditado, debiendo disponer de toda la información necesaria para ello y contando con el apoyo de la Administración mediante apoyos técnicos y otras ayudas sociales, en algunos casos incluso de contenido económico para compensar el esfuerzo y compromiso con los menores, ante el gravamen que la cobertura de las necesidades de los menores puede suponer para la familia.

La actuación coordinada de la Junta de Andalucía con los servicios sociales comunitarios, dependientes de las Corporaciones Locales, resulta clave para ofrecer a las familias en esta tesitura un entorno de confianza en el que apoyarse para sustentar su decisión. En un entorno de crisis económica como el actual donde prima la incertidumbre muchas familias podrían dar el paso adelante y comprometerse al cuidado de su familiar si pudieran confiar en disponer de suficientes ayudas con que afrontar el esfuerzo que ello implica.

Y no solo nos referimos a ayudas económicas, si se trata de un chico o chica con algunas necesidades especiales, no puede quedar en manos de la familia la búsqueda de soluciones para la persona menor. Ha de ser la propia Administración que asume su tutela y lo confía en acogimiento a una familia quien tenga preparado, de forma coordinada con la Administración o Administraciones afectadas, el cauce para la solución de estas cuestiones, ofreciendo a dicha familia certidumbre y confianza en que dispondrán de los apoyos educativos, sanitarios, sociales o de la índole que fueran precisos con relación a las especiales necesidades de su familiar.

Aún así, no es descartable que por muchos esfuerzos que se realicen no exista familia extensa en condiciones de acoger a los menores o con el grado de compromiso necesario para ello, por lo que habría que indagar la posibilidad de confiar a los menores su acogimiento en familias alternativas, en acogimiento simple –para estancia previsiblemente corta- o permanente, para estancias previsiblemente prolongada.

3.º La existencia de un trabajo previo de captación de familias que pudieran ofrecerse a esta modalidad de acogimiento resulta esencial para dicha finalidad. Ya en el Informe Especial que hace una década (2001) presentamos ante el Parlamento de Andalucía sobre la medida de acogimiento familiar señalamos la necesidad de que la Administración realizara un trabajo de captación de familias acogedoras, plenamente conscientes del significado y alcance del compromiso que adquirirían, por ser una tarea preeminente respecto de actuaciones posteriores, ya que de su correcta ejecución dependerá la propia existencia del listado de aspirantes, así como la elusión de fricciones y problemas derivados de una incorrecta información sobre esta medida de protección al menor.

Las actuaciones de la Administración en este sentido son muy variadas y van desde campañas publicitarias en medios de comunicación a la celebración de actos públicos entre colectivos o sectores de población que a priori se consideren potenciales interesados, entre ellos las asociaciones cuya actividad se relacione con la infancia o los menores de edad y las AMPAS de los centros educativos. También resulta relevante la elaboración y edición de material informativo específico, destinado a su divulgación entre las personas interesadas.

Por último, como técnica promocional e informativa también resulta interesante la concertación de entrevistas personales o en grupo. Estas entrevistas son muy efectivas en aquellos supuestos en que se pretende sensibilizar a los familiares extensos del menor, al tratarse en ellas cuestiones personales y afectivas idóneas para su comunicación verbal en un entorno más íntimo y reducido.

Pues bien, nos consta que en las diferentes Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social se vienen realizando estas tareas de promoción y que además existe una red de asociaciones que vienen colaborando con la Administración en dicha función. Por tal motivo, lejos del desánimo estimamos que la Administración no debe contentarse con los resultados obtenidos y debe redoblar los esfuerzos para reducir el número de menores que aún permanece en centros por período muy prolongado.

En materia de protección de menores sobran las dificultades desde el mismo momento en que la Administración ha de incidir en la vida privada de las familias inmiscuyéndose en derechos y obligaciones derivados de la relación paterno-filial, todo ello en cumplimiento de la misión de protección de la persona menor, defendiendo sus derechos e intereses. Y en esta clave, aún contando con estas dificultades, no falta la gratificación y ejemplo que día a día proporcionan muchas personas con el ofrecimiento altruista que hacen para atender, cuidar y educar a la persona menor, tutelada por la Administración.

En unos casos se trata de los propios familiares de la persona menor que aceptan asumir las cargas que supone el cuidado de su familiar, niño o niña que precisa de ello, con un compromiso de duración a veces corta o en otros casos más prolongada, pero con la nota común de solidaridad, compromiso y dedicación a dicha tarea.

En otras ocasiones se trata de personas que trasladan a la Administración su ofrecimiento para participar en programas de acogimiento familiar, con conocimiento pleno del compromiso que adquieren y que han superado la evaluación de la Administración para valorar su idoneidad, descartando circunstancias o motivaciones no compatibles con la misión del acogimiento familiar, y de quienes también se ha resaltar los valores humanos de solidaridad y servicios hacia los demás.

Y día a día, a pesar de encontrarnos en una coyuntura histórica de crisis de valores, en donde prima la satisfacción individual sobre el compromiso social, no deja de ser gratificante la existencia de listas de espera de familias dispuestas al acogimiento de menores tutelados por la Administración, en sus diferentes modalidades y con sus diferentes peculiaridades y connotaciones.

En consideración a lo expuesto hasta ahora formulamos las siguientes **Recomendaciones** a la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Almería, las cuales fueron aceptadas por dicha Administración:

"Que se proceda a un nuevo examen detallado de cada uno de los casos de menores tutelados por esa Administración con medida de acogimiento residencial de larga duración, a fin de procurar, si ello fuera viable, una medida de acogimiento familiar.

Que se evalúe la lista de familias de que dispone la Administración con ofrecimiento para las distintas modalidades de acogimiento, y en consecuencia se programe una campaña para la captación en aquellos supuestos especialmente deficitarios".

La Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Almería ha comunicado la aceptación de la Recomendación.

5. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

En este apartado incluimos las quejas que refieren controversias respecto del devenir del internamiento en centros residenciales de los menores tutelados por la Administración, tanto referidas al estado de conservación y funcionamiento de dichos centros, como a las incidencias en las visitas de los familiares o en la vida cotidiana de los mismos.

Resulta ilustrativa la **queja 11/1087** que iniciamos de oficio en relación con las noticias publicadas en diferentes medios de comunicación que aludían al expediente incoado para la finalización del concierto con el centro de protección de menores "Champagnat", de Huelva, ello como consecuencia de denuncias de menores residentes en el centro relativas a irregularidades en su funcionamiento.

Según noticias publicadas en prensa, a comienzo de 2011 la Administración decidió cesar las actividades en el centro en respuesta a dichas denuncias. En las crónicas periodísticas se destacaba cómo algunos menores acudieron por iniciativa propia al Servicio de Protección de Menores para denunciar malos tratos por parte de personal educativo del centro, iniciándose a continuación una investigación de cuyos primeros resultados se dio traslado a la Fiscalía. En el informe resultante se resaltaba la coincidencia en las manifestaciones de los menores respecto de los malos tratos, con uso abusivo de la fuerza e intimidación.

La decisión de retirar el concierto se adoptó tras comprobar que el centro no adoptó ninguna actuación para corregir la situación, a pesar de haber sido emplazado para ello, motivación que fue rechazada por el equipo directivo que negó reiteradamente la existencia de tales malos tratos.

Tras admitir la queja a trámite, solicitamos de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Huelva la emisión de un informe sobre dicha cuestión, en el cual se corroboran las informaciones aparecidas en prensa y se justifica la decisión de dar por finalizado el contrato de servicios con dicha entidad tras constatar la tibia reacción del centro a las denuncias de los menores, así como sus posibilidades de intervención para revertir la negativa deriva en su dinámica de funcionamiento.

Llegados a este punto, y tras valorar la documentación de que disponíamos en el expediente decidimos solicitar de la Administración que nos fuese remitido un nuevo informe que ampliara las referencias del anterior respecto de las inspecciones o visitas realizadas al centro durante el último año, con indicación de los resultados obtenidos. También pedimos que se nos aportaran datos relativos a las entrevistas o audiencias realizadas a los menores residentes en el centro durante el último año, con reseña de las quejas que hubieran podido formular.

En respuesta a esta última petición desde la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social nos es remitido un informe que relata que la última visita al centro de la Inspección Provincial se produjo en octubre de 2009, la cual no arrojó incidencias significativas salvo la inexistencia de hojas de reclamaciones. El informe de la Inspección también advertía de que se encontraba pendiente de finalización y remisión a la Administración el currículo educativo del centro y el reglamento de organización. De igual modo se indicaba la necesidad de que el centro dispusiera, suficientemente actualizado, del plan personalizado de intervención de cada chico.

Desde el Servicio de Protección de Menores se visitó el centro a finales de octubre de 2010, estando motivada dicha visita por las denuncias efectuadas por los menores que a la postre motivaron la finalización de actividades en el centro.

En cuanto a entrevistas o contactos con los menores residentes en el centro, en el informe se señala

que sin tomar en consideración las entrevistas específicamente efectuadas a resultas de las denuncias de los menores, constan diferentes comparecencias de internos en el centro en el Servicio de Protección de Menores, para tratar asuntos relativos a su familia u otras cuestiones personales, e incluso para manifestar discrepancias con actuaciones del personal educativo u otras cuestiones de la vida ordinaria en el centro.

Culmina el informe señalando que el uso que efectúan los menores de su derecho a entrevistarse con los equipos tutelares revela que son conscientes de dicha posibilidad, y que puede constatarse que los menores del centro "Champañat" que contaban con edad para ello hicieron uso de dicho derecho, y que la posible tardanza en denunciar los hechos se debió a la necesidad de sopesar lo ocurrido, tomar conciencia de la vulneración de sus derechos y dar el paso de formalizar la denuncia ante las autoridades administrativas.

Una vez efectuado este relato de hechos, procede que efectuemos las siguientes consideraciones jurídicas en torno a las actuaciones desarrolladas por el Ente Público de Protección de Menores en el presente supuesto:

Según el artículo 18.2 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía el ejercicio de las funciones de protección de menores que implican separación de la persona menor de edad de su medio familiar reguladas en el Título II (De la Protección), y más en concreto en su Capítulo III (Del desamparo, la tutela y la guarda) y Capítulo IV (Del acogimiento familiar, la adopción y el acogimiento residencial en centro de protección).

En el ejercicio de dichas competencias de protección de menores el acogimiento residencial se constituye como una de alternativas posibles para atender las necesidades de la persona menor bajo tutela o guarda de la Administración. Dicha medida sería acordada en favor del menor atendiendo a su supremo interés, en aquellos supuestos en que se considerase que ésta resultaba ser la opción más beneficiosa.

A tales efectos, la Administración de la Junta de Andalucía dispone de una red de centros propios o en régimen de convenio o concierto con entidades privadas en los que residen aquellas personas menores de edad tuteladas o cuya custodia hubiera sido asignada a la Junta de Andalucía, y sobre las que se haya considerado más beneficiosa su estancia en centros en lugar de la prioritaria medida de acogimiento familiar.

La organización y funcionamiento de estos centros habrá de estar orientada a dos principios básicos; de un lado se ha de procurar la mejor calidad técnica en la atención, referida tanto a recursos humanos como materiales, y de otro la dinámica de funcionamiento de los centros debe procurar cuantas mayores semejanzas posibles al modelo de un hogar familiar.

Y en este contexto resultan prioritarias las funciones de supervisión y control del Ente de Protección de Menores, respondiendo a una doble lógica y finalidad:

En primer lugar, se ha de responder a la preocupación por el estado de los menores internos en el centro. La Administración es tutora (o mera guardadora) de las personas menores internas en el centro, y como un buen padre o madre hace respecto de su hijo o hija, ha de velar porque reciba las atenciones y cuidados que le son necesarios, protegiendo sus derechos e integridad y decidiendo en cada momento aquellas medidas o actuaciones más beneficiosas para su supremo interés.

Además de estas actuaciones propias de quien ejerce la tutela o guarda, nos encontramos la visión de la Administración responsable del funcionamiento del centro, como servicio público que se presta en régimen de prestación directa, o indirecta mediante convenio, concierto o cualquier otra fórmula contractual. Desde esta perspectiva, la Administración ha de velar porque el centro cumpla con los requisitos establecidos en la normativa, y porque ajuste su prestación al encargo institucional realizado, conforme a las cláusulas del documento contractual y con el seguimiento y evaluación establecidos.

Tales requisitos se encuentran regulados en la Orden de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de 28 de julio de 2000, que desarrolla el Decreto 87/1996, de 20 de febrero, sobre autorización, registro y acreditación de los Servicios Sociales de Andalucía, e incluye expresamente en su Anexo I las condiciones materiales y funcionales de obligado cumplimiento para los centros residenciales de protección de menores, ubicados en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por esta razón, con la finalidad de otorgar respaldo normativo a la aludida obligación de supervisión y control, el Decreto 355/2003, de 16 diciembre, sobre acogimiento residencial de menores, establece en su artículo 61, relativo al seguimiento de los centros, que el Servicio de Protección de Menores habrá de realizar, al menos, dos visitas anuales a cada uno de los centros, al objeto de efectuar el seguimiento del funcionamiento y organización de los mismos, supervisar la acción educativa, y ofrecer el apoyo técnico en la elaboración de los instrumentos técnicos que se exigen en el Decreto.

Con esta obligación impuesta reglamentariamente se dota de contenido a las competencias que el 73 del mismo Decreto 355/2003 encomienda a las Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social, respecto de la supervisión y control de los centros de protección, como también respecto de la ejecución, seguimiento y evaluación de la medida de acogimiento residencial.

Pues bien, al respecto hemos de señalar que en el curso de la tramitación de la queja hemos podido

acreditar que a lo largo de 2010 se efectuó una sola visita de control al centro de protección al que venimos aludiendo, en octubre de 2010. La visita anterior fue efectuada por la Inspección Provincial de Servicios Sociales justo un año antes, en octubre de 2009, y estuvo orientada no tanto a verificar el correcto ejercicio del encargo institucional inherente a la custodia efectiva de los menores en el centro, como al cumplimiento de los requisitos exigidos al centro por la normativa reguladora de los centros y servicios sociales, a la que antes nos referimos.

En dicha visita la Inspección Provincial detectó deficiencias en la documentación exigible al centro, que se pueden calificar de graves, que hubieran exigido un seguimiento estrecho del mismo tanto en lo referente al cumplimiento de tales exigencias como al devenir cotidiano de su funcionamiento. Por el contrario, se deja transcurrir todo un año sin repetir ninguna visita de inspección y control, y más sorprende esta actuación cuando en el informe que emite el Servicio de Protección de Menores, de fecha 31 de agosto de 2010, que sirve de justificación al cese de actividades en el centro, el Servicio de Protección de Menores señala lo siguiente:

"... Tanto varios menores como esas trabajadoras coinciden en que las quejas de los menores en el centro se vienen expresando desde hace tiempo, y su determinación de hablar sobre ello en este Servicio de Protección de Menores son explícitas desde hace uno o dos meses. Da la impresión de que el inminente descubrimiento de estas quejas haya sido la causa de que el centro a través del director en funciones comunique la situación..."

Llegados a este punto, hemos de llamar la atención sobre el hecho de que tras haber detectado la Inspección Provincial de Servicios Sociales graves deficiencias, y en contraste con una deseable actitud de especial vigilancia, se hubieran producido durante ese tiempo las graves irregularidades denunciadas sin que éstas hubieran sido detectadas. Tampoco se produjo la visita in situ al centro de forma espontánea, sino sólo a instancias de las reiteradas denuncias de los menores.

Y es que el propio Servicio reconoce en su informe la reiteración de las denuncias por parte de los menores, y que la reacción de la Administración se produjo ante la insistencia reiterada de estos y la entidad y gravedad de las acusaciones.

Por tal motivo, hemos de censurar que a diferencia de lo que sería exigible de quien ejerce la tutela o guarda de personas menores de edad, la reacción ante las denuncias de comportamiento violento e inadecuado por parte del personal se hiciese con demora, debiendo reiterar los menores internos sus denuncias, y que además dicha demora se habría de añadir a la ya existente en el ejercicio de la visita que con periodicidad bimestral habría de efectuarse obligatoriamente al centro de protección, con la finalidad de supervisar su correcto estado de funcionamiento.

Es por ello que, con objeto de salvaguardar los derechos e interés de las personas menores bajo tutela o guarda de la Administración e internas en centros de protección, decidimos formular a la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Huelva el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"1.º Que se efectúe un estricto cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 61 del Decreto 355/2003, de 16 diciembre, sobre acogimiento residencial de menores, mediante la realización efectiva de visitas de supervisión y control a los centros de protección de menores con ello una periodicidad mínima de carácter semestral.

2.º Que con independencia de dichas visitas periódicas de control a los centros de protección, se atiendan sin dilaciones las denuncias de los menores internos relativas a irregularidades en su funcionamiento, especialmente si éstas vienen referidas a malos tratos por parte del personal. A tales efectos consideramos prioritaria la visita in situ al lugar de los hechos y la entrevista con los menores y el personal afectado por tales denuncias".

A la fecha de redacción de este informe nos encontramos a la espera de recibir la obligada respuesta sobre la aceptación o no de dicha resolución y, en su caso, sobre las medidas adoptadas para darle cumplimiento.

Por su parte, en la **queja 11/1616** se dirige a esta Institución una menor expresando su disconformidad por la decisión de la Administración de proceder al cierre del centro de protección donde residía, el cual era de titularidad privada, conveniado con la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. En concreto, la niña era muy explícita al expresar las consecuencias negativas que para ella iba a suponer el cambio a otro centro y el coste emocional que esta medida le estaba ocasionando.

Tras admitir la queja a trámite ante la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Granada, se señala que la decisión de no prorrogar el convenio suscrito con la entidad que gestionaba el recurso se efectuó al amparo de la Orden de 9 de noviembre de 2005, por la que se regula la cooperación entre la Consejería y las entidades colaboradoras en el acogimiento residencial en centros de protección de menores, y habida cuenta que habían desaparecido la necesidad de colaboración mutua para la prestación de acogimiento residencial.

En cuanto a la situación de la menor, la Delegación Provincial pone de manifiesto que la medida definitiva propuesta en el Plan Individual de Intervención, tanto para ella como para su hermano, es el acogimiento familiar permanente y que se ha solicitado familia de acogimiento a través del procedimiento reglamentario. También se alude en el informe a que en el supuesto de que fuera necesario que la menor

estuviese de forma transitoria en algún centro de protección, se garantizaría que dicho centro cumpla con En cualquier caso, dado que la medida de acoplamiento con ésta, en caso de pasar por todos los requisitos de calidad que el Decreto 355/2003, de 16 de diciembre, del Acogimiento Residencial de Menores establece.

Para el análisis de la cuestión que se somete a nuestra supervisión debemos traer a colación el artículo 11 de la Ley 30/1992, Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que reconoce la potestad organizatoria de la Administración. Este precepto atribuye a la Administración Pública la capacidad implícita para adaptar su aparato organizativo a las conveniencias de un mejor cumplimiento de sus fines, que no son otros que la persecución del interés público que le corresponda, lo que le impedirá –por imperativo del artículo 103.1 de la Constitución– apartarse del fin que le es propio.

Sobre la base de estos principios, es incuestionable que la Delegación Provincial está legitimada para adoptar cuantas medidas organizativas crea necesarias respecto de los recursos que administra. Es así que esta Institución no puede entrar a valorar la conveniencia u oportunidad de la decisión tomada de dar por concluido el concierto suscrito con la entidad que gestiona el centro de protección de menores. Una decisión que, en todo caso, se encuentra condicionada a la garantía de los derechos de las personas menores que residían en este recurso y, además, al acomodo de esta decisión a las prescripciones contenidas en la Orden de 9 de noviembre de 2005, por la que se regula la cooperación entre la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social y las entidades colaboradoras en el acogimiento residencial en centros de protección de menores.

Sentado lo anterior, hemos de centrar nuestra atención en los efectos que la decisión de referencia puede ocasionar en los niños y niñas que se encontraban residiendo en el mencionado centro, especialmente el coste emocional y sus efectos en la consecución de otras medidas protectoras adoptadas.

En este sentido, conviene recordar la argumentación de la menor en sus escritos y su expresa petición al Defensor del Menor que se respete el derecho a permanecer en su “casa-hogar”. Una petición que hemos de considerar razonable pues todo cambio en la vida de estas personas supone un importante esfuerzo y un gran desgaste emocional. Ciertamente, el cambio conlleva que el niño o la niña debe adaptarse a un nuevo hogar y nuevas personas de referencia y, de otro, que debe elaborar un duelo respecto de las personas queridas que va dejando atrás en cada uno de los cambios. Duelos que a veces pueden ser muy traumáticos y no siempre son fáciles de superar por el menor, quedando afectado, entre otros aspectos, su capacidad de apego a nuevas personas.

Además, cuando se trata de personas menores sujetas a medidas de protección ya conocen la experiencia desgarradora de separarse de los seres queridos de referencia, esto es, cuando lo separan de su familia de origen. Dichas separaciones suelen ser muy traumáticas y por esta razón cada separación puede ser vivida con la misma intensidad y dolor que la primera.

El caso de la menor resulta especialmente relevante si tenemos en cuenta que el traslado a otro centro residencial tras el cierre del centro es una medida transitoria hasta llegar a la medida definitiva propuesta para ella que no es otra que la de acogimiento permanente en familia ajena.

Pues bien, sobre el proceso de acogimiento familiar, debemos destacar que, como cualquier proceso de cambio, la persona menor necesita invertir gran parte de su energía psíquica en aprender a adaptarse a la nueva situación; afloran inseguridades, miedos y temores; aumenta la ansiedad, las conductas de evitación y la agresividad como respuesta a la frustración. Por tanto, lo deseable sería que todo proceso de acoplamiento se iniciara desde un lugar donde la persona menor se sintiera segura, estable y hubiese desarrollado confianza básica en las personas que le rodean para así poder enfrentarse al proceso con éxito. Siendo esto así, resulta necesario mantener a la persona menor en las mejores condiciones personales y evitar, en la medida de lo posible, factores desestabilizadores que puedan hacer fracasar la medida.

Por su parte, la menor también solicita expresamente que la medida protectora de acogimiento familiar permanente acordada para ella y su hermano se lleve a cabo cuanto antes.

Ciertamente, el factor tiempo es otra cuestión a tener en cuenta por su incidencia en el éxito de la medida. En opinión de los expertos, resulta fundamental que una vez anunciada la medida protectora a un menor en situación de desamparo, ésta deba comenzar a ejecutarse a la mayor brevedad posible, evitando una demora excesiva, pues de no operar con diligencia en la puesta en práctica de la nueva medida, el estado de emocional del menor, durante el tiempo de espera, puede quedar afectado, aumentando la incertidumbre y la desconfianza en las personas que les cuidan, disminuyendo la seguridad en si mismo, su autoestima y su capacidad de apego a nuevas personas.

Así las cosas, debemos centrar nuestra atención en el lapso de tiempo que ha de permanecer la menor en un centro de acogida intermedio a la espera de iniciar la medida de acogimiento familiar. Y ello, porque como se ha puesto de manifiesto, si la menor hubiere de permanecer en el recurso intermedio más tiempo del deseable, sin duda pudiera afectar su actitud para iniciar una nueva aventura de vinculación a otras nuevas personas, dificultando el éxito de consecución de la medida y perdiendo con ello los

beneficios inherentes que el acogimiento familiar pudiera aportar a su desarrollo integral.

A la vista de todo ello, decidimos formular a la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Granada la siguiente Recomendación, la cual fue aceptada en su integridad:

"Que se adopten las medidas oportunas para que el cambio de medida protectora de acogimiento residencial a acogimiento familiar permanente (de la menor y de su hermano) se tramite con la mayor brevedad posible, evitando costes emocionales añadidos que pudieran afectar al éxito de la consecución de dicha medida".

En el momento de proceder al cierre de esta Memoria continuamos a la espera de recibir la respuesta de la Administración sobre la aceptación de la resolución o, en su caso, las razones para su rechazo.

Culminamos nuestra exposición sobre este apartado del informe con la **queja 10/3538** la cual tramitamos en relación con problemas de convivencia en el centro de protección de menores de Jaén "Carmen de Michelena", de titularidad pública.

En el escrito de queja se retrataba en el centro un clima de convivencia deteriorado, con episodios de indisciplina y altercados diversos que repercutían negativamente tanto en los propios adolescentes allí residentes como en el personal y con incidencia también en la vecindad, al trasladarse dichos problemas de convivencia al entorno social cercano, requiriéndose en ocasiones la intervención de las fuerzas policiales.

Se relataban problemas derivados del consumo por parte de algunos menores de estupefacientes u otras sustancias tóxicas. También problemas derivados del perfil agresivo, maltratador, de algunos de los residentes que padecen trastornos de conducta y por ello no aceptan las indicaciones del personal educativo, provocando situaciones límite de alteración de la convivencia entre el grupo de iguales y con el entorno social. A todo esto se une la estancia en el centro de menores (adolescentes) inmigrantes no acompañados, con sus peculiares circunstancias, características y necesidades, algunos de los cuales a su vez presentan problemas de consumo de sustancias estupefacientes o problemas de comportamiento, lo cual añade aún más complejidad al posible abordaje de los problemas de convivencia que viene padeciendo el centro residencial.

Desde la Delegación Provincial se achacaban dichos problemas de convivencia a la necesidad de dar respuesta a la obligación de ingreso de algunos menores derivados directamente desde la Fiscalía, en aplicación del programa de acogida inmediata. Se refiere que muchos de esos menores padecen problemas de comportamiento, a lo cual se unen los problemas derivados de la atención de menores inmigrantes no acompañados.

Dicha justificación pudiera ser admisible si se refiriera a una concreta coyuntura, a un específico período de tiempo, en que la propia dinámica de los acontecimientos pudiera haber provocado una acumulación de residentes con perfiles no idóneos a los programas residenciales ejecutados por el centro; sin embargo, nuestra apreciación era que el perfil común de los menores residentes, lejos de ser coyuntural, estaba pasando a ser la pauta ordinaria de su funcionamiento, ejecutando de hecho intervenciones que serían compatibles con programas residenciales específicos, cuya concepción, objetivos y pautas de funcionamiento estaban orientados para la atención de menores con características y necesidades bien diferenciadas del resto del común de la población objeto de protección.

En el propio informe que nos fue por la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social se reconocía el cambio de tendencia en el perfil de los menores que llegaban al sistema de protección, relatando la incidencia cada vez más frecuente de casos de menores con alteraciones de conducta, y la persistencia de casos de menores inmigrantes no acompañados bajo la tutela o guarda del sistema de protección. Y en este contexto nos cuestionamos la idoneidad del centro para el específico perfil de los menores (adolescentes) que vienen disfrutando de sus instalaciones, ya que el centro se ubica en pleno casco histórico de la localidad, sin instalaciones deportivas propias ni zonas de esparcimiento, y sin una concepción arquitectónica ni funcional que en origen estuviera específicamente prevista para un perfil de menores conflictivo, que requiere de un abordaje muy especial. A tales efectos, es nota común en la mayoría de los centros que actualmente vienen ejecutando programas destinados a menores con trastornos del comportamiento que éstos se ubiquen en zonas de no excesiva densidad de población, en cuyo entorno vecinal se dan unas pautas de vida muy sosegadas, distintas del ritmo de vida y estímulos propios de la gran ciudad.

La ubicación de la residencia en pleno casco histórico, en el mismo centro de la ciudad, participa de los beneficios inherentes a su integración en un entorno social rico en oferta cultural, de ocio, comercio y otras actividades, pero al mismo tiempo, por tratarse de un inmueble histórico rehabilitado, de uso exclusivamente residencial, no permite la dotación de instalaciones y equipamientos que suelen acompañar a los centros que ejecutan programas de tratamiento de trastornos conductuales, que tal como señalamos suelen ubicarse en un entorno más cercano a la naturaleza, permitiendo a los menores realizar variedad de actividades con que llenar los momentos de ocio y rebajar la tensión.

Nuestra percepción es que la descripción de los incidentes que suelen acompañar el devenir ordinario del centro no parece compatible con un modelo de vida semejante al de un hogar familiar. Creemos que el perfil común de los menores hace aconsejable un cambio del programa cuya ejecución se encomienda al centro,

adaptándolo previamente, si ello fuera viable, a las necesidades y circunstancias del específico perfil de menores que de hecho vienen residiendo en él. Otra opción sería la derivación de aquellos residentes que así lo precisaran a un centro que se adapte a sus especiales circunstancias personales y que pueda ofrecer una respuesta asistencial más acorde a sus necesidades.

El recurso, concebido como centro para realizar programas ordinarios de acogida inmediata de menores y residencial básico, se ha tornado en un centro que, de hecho, viene ofreciendo prestaciones residenciales a menores en régimen de tutela o guarda administrativa de características muy especiales, derivadas fundamentalmente del padecimiento de trastornos conductuales, y también relativos al abordaje de las concretas circunstancias de menores extranjeros sin referente adulto en nuestro país.

Y tampoco creemos que pueda servir de justificación la estancia de menores dentro del programa de acogida inmediata. En el informe remitido por la Delegación Provincial se indicaba que en muchos casos la Fiscalía de Menores derivaba al centro menores con perfiles problemáticos y el encargo institucional hace que se les deba atender de forma obligada, aunque sus características específicas no fuesen las más idóneas para los programas residenciales para los que el centro fue concebido.

A tales efectos hemos de señalar que tanto Fiscalía, como Juzgados o Policía vienen efectuando derivaciones de menores susceptibles de ingreso urgente a aquellos centros de protección que la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social ha designado para dicha finalidad. En el supuesto de que se produjera alguna divergencia en cuanto a tales derivaciones podrían ser objeto de estudio y consenso entre las diferentes Administraciones intervinientes a fin de optimizar los recursos disponibles y que desde el primer momento los menores pudieran disfrutar de su estancia en un centro que se adaptara en lo posible a su perfil, sin perjuicio de que tras su estudio y valoración pudiera ser derivado al centro previsto para su estancia más prolongada.

Y ésta es otra de las cuestiones que inciden en la permanencia en el centro de menores con perfiles no compatibles con su programa residencial, nos referimos al período de tiempo que como media han de permanecer los menores en acogida inmediata a la espera del centro residencial básico –o específico– o medida de acogimiento familiar. La demora excesiva en el tránsito del programa de acogida inmediata a residencial básico o específico, tiene sin duda trascendencia en el clima de convivencia en el centro, máxime si se trata de menores con perfiles conflictivos que por ausencia de plazas en centros específicos o por cualquier otra circunstancia han de permanecer en el centro más tiempo del deseable, desvirtuándose con ello la propia finalidad del programa de acogida inmediata, perdiendo el sentido de su intervención y los beneficios inherentes a una pronta derivación al recurso residencial más idóneo al perfil del menor.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, decidimos formular las siguientes **Recomendaciones** a la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Jaén, las cuales fueron asumidas por dicha Administración:

"Que la ejecución del programa de acogida inmediata se efectúe con diligencia, procurando la derivación del menor a una alternativa familiar o a un centro idóneo a sus características en el menor tiempo posible.

Que se procure el ingreso de menores con necesidades especiales en centros habilitados para programas específicos, en especial tratándose de menores con trastorno del comportamiento incompatible con la normal convivencia en el centro.

Que tras una evaluación de los recursos residenciales disponibles en la provincia se estudie realizar una reunión de coordinación con la Policía, Fiscalía y Juzgados para consensuar los recursos residenciales de protección más idóneos a la respectiva casuística, en especial respecto de aquellos casos que requirieran de una intervención urgente".

La Administración ha aceptado el contenido de nuestra Resolución.

6. ACOGIMIENTO FAMILIAR Y ADOPCIÓN

En relación al acogimiento familiar, según queda recogido en el artículo 26 de la Ley del Menor de Andalucía, éste se promoverá cuando las circunstancias del menor lo aconsejen y perdurará hasta que el menor pueda reintegrarse en su familia de origen, o reinsertarse en su medio social una vez alcanzada la mayoría de edad, su emancipación, o bien hasta que pueda ser adoptado.

Dicha Ley establece la prioridad del acogimiento familiar sobre el residencial, la preferencia de la familia extensa sobre la ajena y que se evite, en lo posible, la separación de hermanos procurando su acogimiento por una misma persona o familia.

Debemos destacar la problemática relacionada con la declaración de idoneidad de aquellas familias que se ofrecen a acoger a algún menor, tal como ocurre en la **queja 10/3663**, en la que el interesado nos decía que le habían notificado una resolución por la que se le declaraba a él y su esposa no idóneos para el acogimiento permanente de sus 3 sobrinos. Se mostraba disconforme con dicha resolución alegando que la Administración no había valorado convenientemente sus circunstancias y capacidades, así como el compromiso firme que han manifestado de realizar los cambios en la vivienda que fueran precisos para albergar a los menores.

Tras admitir a trámite la queja y solicitar el pertinente informe de la Delegación Provincial para la Igualdad

y Bienestar Social de Almería pudimos comprobar que la Entidad Pública no basó su decisión de forma exclusiva en las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Por el contrario, se valoraron una serie de factores que en su conjunto determinaron la valoración final de no idoneidad de la pareja.

Por su parte en la **queja 10/38/21** el Defensor de la Ciudadanía de la Diputación de Málaga nos remitió el caso de una familia que había tenido en acogimiento "simple" a un menor durante casi 2 años. Al niño lo acogieron con 5 meses y fraguaron con él fuertes lazos afectivos, siendo así que finalmente les fue retirada su custodia para entregarlo en adopción.

La familia nos decía que el acogimiento simple estaba previsto para períodos de tiempo más cortos (máximo 6 meses) y que la estancia del niño con ellos por ese tiempo tan prolongado obedecía a una actuación incorrecta de la Administración, de los cuales ellos no son responsables y que a la postre trajo consigo el que la vinculación afectiva con el menor fuese muy fuerte, considerándolo como un hijo propio. Por dicho motivo pedían que fuese tenida en cuenta su ofrecimiento para una posible adopción evitando con ello una separación que ocasionaría perjuicios emocionales difíciles de superar.

Tras admitir la queja a trámite y obtener información sobre el asunto de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Málaga hubimos de comunicar a los interesados que la tardanza en la decisión finalmente acordada –constitución de acogimiento preadoptivo del menor– venía condicionada por la intención de agotar todas las posibilidades que evitarían la ruptura definitiva de vínculos del menor con su familia biológica. El hecho de que se superara con creces el plazo previsto de duración del acogimiento familiar simple –duración máxima de 6 meses– vendría motivado por el plazo de espera dado a los progenitores para una posible reagrupación familiar, ya que en un primer momento la evolución de las visitas y la relación con el menor así lo justificaban.

Una visión muy peculiar de los problemas relativos al acogimiento familiar se expone en la **queja 10/5967**, en la que la interesada, interna en prisión, nos decía que sus 2 hijos los tenía acogidos su suegra, y que venía haciendo gestiones con los servicios sociales de su localidad de residencia para que dicha guarda y custodia fuese formalizada con todos los requisitos legales, pudiendo de este modo beneficiarse de las ayudas económicas o de otra índole que dicho acogimiento podría facilitar.

A todo lo expuesto añadía que por su estancia en prisión las gestiones relativas a dicha cuestión se ven dificultadas, al no tener acceso directo a las diferentes oficinas administrativas, y que no tenía constancia de que desde los servicios sociales municipales se hubiera trasladado su inquietud y solicitud a Protección de Menores de la Junta de Andalucía.

Tras interesarnos por la situación de dichos menores pudimos comprobar que la abuela paterna de los menores había presentado una demanda en el Juzgado solicitando que le otorgasen el acogimiento de sus nietos, la cual se encontraba en tramitación. De igual modo, desde los servicios sociales comunitarios se estaba efectuando un seguimiento de la evolución de los menores con su familia extensa, facilitando aquella ayuda y asesoramiento técnico necesario.

En ocasiones las quejas relativas al acogimiento familiar guarda relación con la autorización de visitas a familiares del menor, siendo así que en muchos casos dicha controversia incluso ha sido dilucidada por el Juzgado. Así en la **queja 10/6028** la familia que tiene en acogimiento preadoptivo a un menor se lamenta de la decisión del Juzgado de mantener las visitas de la madre biológica, todo ello con fundamento en los trastornos que dichas visitas causan al niño, y ello a pesar de los diferentes informes psicológicos y sociales que para corroborar dichos trastornos habían aportado al Juzgado. También en la **queja 11/1245** un interno en prisión nos trasladaba su pesar por la suspensión del derecho de visitas a su hija. Tras recabar información de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Granada pudimos conocer que el asunto litigioso (oposición a la suspensión del derecho de visitas) se encontraba bajo supervisión judicial, lo cual hacía inviable nuestra intervención. No obstante, le indicamos que de la lectura de la resolución judicial deducimos que la suspensión del derecho de visitas se fundamenta en las dificultades del ejercicio de dicho derecho por la estancia en prisión de los padres y la lejanía del centro respecto de la localidad de residencia de los abuelos (familia extensa que tiene al menor en acogimiento permanente). Por tal motivo le orientamos para que solicitase de la Administración Penitenciaria (Junta de Tratamiento) un informe favorable a su traslado hacia otro centro penitenciario más cercano al domicilio de los abuelos, de tal forma que fuesen viables los contactos con su hija sin excesivas dificultades. Si dicho traslado fuera concedido, quedarían removidos los obstáculos que dificultan los contactos entre padres e hija, y de este modo podría solicitar la restauración del régimen de visitas actualmente suspendido.

En lo referente a adopción hemos de destacar la **queja 10/1117** que tramitamos en relación con la modificación de los criterios para la gestión de la lista de espera para la adopción internacional en Vietnam.

La persona interesada en la queja nos expresaba su pesar por el hecho de que el número de orden asignado a su expediente hubiera sido retrasado con fundamento en argumentos que no compartía y sin obtener información suficiente sobre los criterios utilizados para la confección de la aludida lista de espera. De manera especial aludía al incumplimiento por parte de la Dirección General de Infancia y Fami-

lias de las recomendaciones efectuadas por esta Institución en un expediente anterior, relativas a la lista de espera de solicitantes de adopción de segundo estado.

Para el análisis de la cuestión planteada en la queja partimos de lo establecido en el Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, sobre Acogimiento Familiar y Adopción, mediante el que se regulaban, entre otras cuestiones, las funciones que corresponden a la Junta de Andalucía en materia de adopciones internacionales, esto es, adopciones de menores residentes en otro Estado por parte de personas residentes en Andalucía. Dicha reglamentación parte del principio del interés superior del menor, configurando a la persona menor de edad como motivo y finalidad de todas las medidas de acogimiento y adopción que en dicha norma se regulan.

Ahora bien, tal hecho incuestionable no es obstáculo para que se deban contemplar los derechos de las personas que realizan su ofrecimiento a la adopción lo cual conlleva la asunción de importantes compromisos. Y es que la práctica cotidiana de gestión de los diferentes expedientes ocasiona situaciones de conflicto de intereses que se han de solventar conforme a un criterio justo y razonable, sin cabida a soluciones arbitrarias.

En tal sentido se pronuncia el artículo 37.2 *c* del Decreto 282/2002, con referencia a acogimientos preadoptivos al señalar que: «...Se dará prioridad a quienes posean una mayor antigüedad en su inscripción en el Registro de Solicitantes de Acogimiento y Adopción de Andalucía sólo cuando, tras la toma en consideración de los criterios anteriores, se produzcan situaciones de evidente similitud ...».

De igual modo el artículo 18, relativo a ordenación de expedientes, señala que en la tramitación de solicitudes se habrá de guardar el orden riguroso de iniciación de los procedimientos aunque otorgando prioridad a los supuestos de acogimientos o adopciones de menores con necesidades especiales.

Así pues, conforme a dicha regulación, en aquellos supuestos en que se produjera alguna colisión de intereses entre personas solicitantes de adopción internacional tendríamos que acudir al criterio de la antigüedad para que, en igualdad de condiciones, se dirimiese el orden de prelación de unos expedientes respecto de otros.

Y en estas circunstancias se dan situaciones como las que abordamos en el expediente de **queja 08/3413** y en el que formulamos sendas Recomendaciones a la aludida Dirección General en el sentido que se revisase el orden de prioridad asignado a los expedientes de adopción internacional, computando la antigüedad completa del expediente (fecha de la solicitud de idoneidad).

Ahora bien, no nos es ajena la situación que se produce cuando expedientes de adopción internacional que se dirigen a determinado Estado, los cuales conllevan costosos trámites, puedan verse obstaculizados o al menos condicionados por cuestiones ajenas a la Comunidad Autónoma de Andalucía y que en esas circunstancias las personas opten por cambiar su tramitación hacia otro Estado, alternado con ello la lista de espera que afecta a los distintos países.

Los beneficios que reporta esta posibilidad contemplada en el artículo 54.3 del Decreto 282/2002, que proporciona agilidad para facilitar soluciones alternativas a las personas inmersas en procesos de adopción, tiene el reverso negativo de la incertidumbre que representan las posibles variaciones en las correspondientes listas de espera.

Las personas afectadas por estas variaciones, con efectos negativos en su orden de prelación, no suelen aceptar de buen grado el retraso en sus expectativas de adopción, por mucho que tal variación no suponga trato injusto o discriminatorio ya que la aplicación del baremo y criterio de antigüedad se efectúa de forma igual para todas las personas y sin ninguna distinción. Y es precisamente en este punto conflictivo en el que se concentran la mayoría de las reclamaciones que recibimos, dándose la circunstancia de que tales quejas no lo son tanto por la aplicación correcta del criterio de la antigüedad para ordenar los expedientes como por el hecho de que no disponer de información accesible, detallada, actualizada y transparente sobre la lista de espera y los sucesivos cambios que ésta pudiera experimentar.

Para la solución de este problema planteamos la necesidad de hacer efectivo el sistema de información sobre acogimientos y adopciones establecido en el artículo 4 del Decreto 282/2002, el cual se prevé que sea de libre acceso por las personas interesadas, fiable y con permanente actualización de los datos. A tales efectos, las herramientas asociadas a las Tecnologías de la información y comunicación, especialmente internet, pudieran resultar especialmente útiles para esta finalidad, al ofrecer la posibilidad de aportar información en tiempo real accesible a las diferentes personas interesadas acerca del número de orden en la correspondiente lista de espera, así como la fecha en que se presentó la solicitud y se emitió el certificado de idoneidad.

Por tal motivo, aún partiendo de nuestro desconocimiento sobre la viabilidad técnica y los posibles costes, planteamos a la Administración la posibilidad de que tanto la lista de espera como sus variaciones estuvieran de forma permanente abiertas al acceso de las personas interesadas en internet, utilizando a tales efectos la propia página web de la Consejería. Dicha actuación sería congruente con el esfuerzo que vienen desarrollando los diferentes departamentos de la Administración Autonómica para habilitar contenidos en internet útiles para las personas, configurando la conocida como “Administración electrónica” que viene a suplir carencias del sistema tradicional de relación entre Administración y ciudadanía.

Y al igual que ocurre con otras actuaciones de la Administración en que se ofrece información pública sobre datos personales, con carácter previo se habrá de tener en cuenta la normativa sobre protección de datos personales a fin de que no se hagan públicos datos sensibles sobre la identidad de personas, todo ello mediante la asignación de claves o referencias cifradas a su expediente que permitan la citada confidencialidad.

En la **queja 09/1293** ya recomendamos a la Dirección General que se arbitrasen los mecanismos necesarios para que las personas interesadas en expedientes de adopción internacional pudieran obtener información periódica y actualizada sobre el puesto que ocupan, por razón de antigüedad, entre todas las personas solicitantes, ello además de la información correspondiente a la ordenación de la lista de espera en función del concreto país de su elección.

La respuesta que obtuvimos fue en sentido favorable, señalando que se arbitrarían los mecanismos necesarios para que las personas interesadas pudieran obtener la información pertinente, advirtiendo que el orden de prelación establecido no podría en ningún caso condicionar la tramitación que haya de efectuar conforme a su derecho interno el país en cuestión, y que determinados países disponen de una lista única para todo el Estado Español (tal como Perú y Nepal, gestionados por el Ministerio de Sanidad y Política Social).

Llegados a este punto, y con la intención de avanzar en la gestión de la lista de espera, formulamos la siguiente Sugerencia a la Dirección General de Infancia y Familias:

"Que se valore la posibilidad de utilizar la página web de la Consejería para ofrecer información permanente y actualizada de las diferentes listas de espera para la adopción internacional, adoptando las necesarias cautelas en protección de los datos personales de las personas implicadas".

De la respuesta que nos remitió la Dirección General deducimos la aceptación del contenido de nuestra resolución, aunque dicho centro directivo puntualizaba que las posibles actuaciones de ese departamento quedaban a expensas de la disponibilidad de créditos presupuestarios para habilitar una herramienta informática que diera soporte a las consultas en internet de las personas interesadas.

También se indicaba que la Dirección General está trabajando, en colaboración con la Oficina de Calidad de la Consejería, en la puesta en marcha de todos los procedimientos de adopción internacional, incluida la gestión de las listas de espera, en el Sistema Integrado de Servicios Sociales (SISS), herramienta informática que sí tiene previsto el acceso de las personas usuarias a determinadas fases del proceso de tramitación de sus expedientes. Las previsiones para su implantación son para finales de 2011 o principios de 2012.

Proseguía el informe de la Dirección General señalando lo siguiente:

"(...) Entre tanto, las familias disponen de información puntual, siempre que lo deseen, a través de consulta telefónica, para la que se dispone de 5 líneas, atendidas por profesionales del Servicio de Adopción Internacional. Si bien el horario estipulado es de 13 a 15 horas, la realidad es que se atienden las llamadas que se efectúen a cualquier hora del día.

Las familias que lo deseen, conforme establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pueden acceder al listado completo de las listas de espera, en los términos y condiciones establecidas en la citada Ley.

Igualmente, cuando se dispone de alguna información que afecte a un grupo determinado de familias (solicitantes de un país, de alguna ECAI, con alguna característica, etc.) se envía carta individualizada a cada una de las que puedan estar interesadas o afectadas.

No obstante, es necesario señalar que en todo el proceso de adopción internacional es importante el contacto directo y personal con los usuarios, pues debido a la complejidad y lo largo del proceso, la información cualitativa y sensible es de gran utilidad para la orientación y acompañamiento de las familias. De hecho, aunque la solicitud de adopción se puede presentar vía telemática, a las familias se les aconseja que previamente participen en las sesiones informativas para ajustar mejor su solicitud a las posibilidades reales (...)"

7. RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS MENORES

En relación con nuestras actuaciones relativas a los procedimientos de responsabilidad penal de los menores destacamos la tramitación conjunta que efectuamos de la **queja 09/6210**, **queja 10/1089** y **queja 10/1575**, las cuales fueron planteadas por el mismo abogado en relación con la intervención profesional que venía desarrollando en defensa de los derechos de sus clientes, quienes cumplían medidas impuestas por Juzgados de Menores.

El letrado planteaba en sus escritos la dificultad que encontraba en el ejercicio de sus cometidos profesionales al no tener acceso a información que le resultaba indispensable para analizar la situación jurídica de sus defendidos y proponer posibles vías de defensa de sus derechos.

Para el análisis de esta problemática resulta ineludible la referencia al Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero de 2000, reguladora de la Responsabilidad Penal de Menores. El artículo 12 de este Reglamento se refiere al expediente personal del menor, y señala que la entidad pública competente –en este caso la Junta de Anda-

lucía– ha de abrir un expediente por cada menor del que tenga encomendada la ejecución de una medida. Dicho expediente, único para toda la Comunidad Autónoma, aun cuando se ejecuten medidas sucesivas, deberá contener una copia de todos los informes y documentos de cualquier tipo que hubiera remitido la entidad pública a los órganos judiciales competentes y al Ministerio Fiscal durante la ejecución; las resoluciones y documentos que los acompañen, comunicadas por los órganos judiciales o el Ministerio Fiscal a la entidad pública, y el resto de documentos administrativos que se generen a consecuencia del cumplimiento de la medida, y que, en uno u otro caso, afecten al menor.

Prosigue el apartado 3 de este artículo del Reglamento señalando que este expediente personal tiene carácter reservado y que a él solamente podrán acceder las personas o entidades señaladas, entre las que se encuentran el propio menor, su letrado y, en su caso, su representante legal, si lo solicitan de forma expresa a la entidad pública, conforme al procedimiento de acceso que ésta establezca. Será de aplicación lo dispuesto en los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

También en el artículo 13 del Reglamento, en alusión a los informes que se produzcan durante la ejecución de la medida, señala expresamente que «... Una copia de los informes de seguimiento y final ... se remitirá también al letrado que acredite ser el defensor del menor y lo solicite de forma expresa a la entidad pública ...».

Así pues, de la lectura detenida de estos artículos no cabe otra interpretación que la necesaria puesta a disposición del letrado del menor tanto de su expediente personal –con todos los documentos en él incluidos– así como de los informes de seguimiento y final que se fueren produciendo durante la ejecución de la medida, siempre que dicha puesta a disposición fuere solicitada por éste de forma expresa.

Y mal se aviene esta facultad de que dispone el abogado defensor del menor con la respuesta que se proporcionó al letrado promotor de las quejas que venimos analizando, ya que la Administración respondió a su petición señalando que podía acceder libremente a tales documentos en el Juzgado, en el correspondiente expediente judicial, cual si no resultara de interés para el letrado conocer con anterioridad la información que sobre la ejecución de la medida se hubiera generado en sede administrativa, estando además expresamente facultado para ello por la legislación.

La buena praxis profesional exige para el profesional del derecho extremo celo en su actividad para disponer de información precisa y fiable sobre el asunto en el cual ha de aplicar sus conocimientos, los cuales empleará en la tutela de los derechos e intereses de su cliente, en este caso menor de edad. Por tal motivo, no ha de resultar extraño el interés del abogado por conocer de primera mano y sin dilaciones los informes e incidencias que fuera generando el cumplimiento de la medida, máxime si parte de sus cometidos van encaminados a verificar que la entidad pública está ejecutando la medida en los términos establecidos en la resolución judicial. También le resulta precisa dicha información para proponer al Juzgado alternativas de medidas diferentes a la actual, siempre en interés de su defendido, para lo cual, insistimos, resulta crucial que disponga de los informes e incidencias de su estancia y evolución en el centro.

Pero aún más crítica resulta su intervención en supuestos de aplicación de medidas correctivas o disciplinarias, las cuales en ocasiones son difíciles de diferenciar, a pesar de su diferente entidad, naturaleza jurídica y motivación, y sobre las cuales el abogado del menor tiene un margen muy amplio de intervención para que tales medidas se ajusten a las disposiciones legales sin merma en los derechos de la persona defendida.

En relación con el régimen disciplinario que contempla la Ley Orgánica 5/2000, existe una remisión a los principios de la Constitución y del Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En el caso concreto de la Constitución, el Tribunal Constitucional desde su sentencia n.º 18/1981, viene declarando reiteradamente que las garantías procesales establecidas en el artículo 24.2 de la Constitución y en concreto las relativas al derecho de defensa, presunción de inocencia y a la actividad probatoria, son aplicables no sólo en el proceso penal, sino también en los procedimientos administrativos sancionadores con las matizaciones que resultan de su propia naturaleza, en cuanto ambos no son sino manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, habiendo precisado este Tribunal que tratándose de sanciones disciplinarias impuestas a internos penitenciarios, este conjunto de garantías se aplica con especial rigor, al considerar que la sanción supone una grave restricción de la ya restringida libertad inherente al cumplimiento de una pena (Sentencias del Tribunal Constitucional 97/1995, 195/1995 y 39/1997).

Así pues, desde la óptica de esta Defensoría, no puede albergarse ninguna duda sobre la necesaria colaboración de la Administración con el abogado defensor del menor, otorgándole las mayores facilidades posibles para el ejercicio de sus cometidos, de modo especial en lo relativo a sanciones disciplinarias. Así lo prevé el Real Decreto 1774/2004, en su artículo 72.2 *b*, cuando señala que el pliego de cargos se notifique al menor infractor el mismo día de su redacción, mediante su lectura íntegra y con entrega de la correspondiente copia con indicación expresa

de la posibilidad de que un letrado le asesore en la redacción del pliego de descargos.

Pero de igual modo pensamos que debería proceder la Administración en caso de disconformidad del menor con la aplicación de medidas correctivas, de naturaleza educativa, sobre las cuales puede mostrar su discrepancia el menor privado de libertad y sobre las que puede requerir también la intervención de su abogado defensor.

Así el artículo 57 del Real Decreto 1774/2004 señala que los menores internados y, en su caso, sus representantes legales podrán formular, verbalmente o por escrito, en sobre abierto o cerrado, peticiones y quejas a la entidad pública o al director del centro, sobre cuestiones referentes a su situación de internamiento, que serán atendidas cuando correspondan al ámbito propio de sus competencias. En caso contrario, el director del centro o la entidad pública harán llegar las presentadas, en el plazo más breve posible, a la autoridad u organismo competente.

El apartado tercero de dicho artículo dispone que la resolución que se adopte habrá de ser comunicada al menor, con indicación de los recursos que procedan, los cuales podrá presentar el menor directamente o por mediación de su abogado. Y en este caso consideramos de extrema importancia la labor del abogado asesorando a su defendido respecto de sus derechos y la viabilidad de sus pretensiones, así como dando el cauce idóneo a sus diferentes reclamaciones, para lo cual resulta indispensable el conocimiento puntual de las diferentes incidencias, y que de este modo pueda actuar con la diligencia exigible al profesional de la abogacía.

En el caso concreto de las quejas que venimos analizando, el letrado nos aportó con posterioridad a su reclamación nueva documentación en la que venía a señalar que solicitó del Juzgado la prohibición de comunicaciones con una persona, familia extensa del menor, con fundamento en el perjuicio que tales contactos causaban a su defendido. El Juzgado accedió a dicha petición tras solicitar los pertinentes informes tanto al centro como al equipo técnico. Por el contrario, el abogado señala que otra familia extensa del menor se puso en contacto con él para informarle que le habían prohibido toda comunicación con él, sin que le hubieran explicado los motivos.

Tras solicitar al mismo Juzgado información al respecto, hubieron de transcurrir casi dos meses para que se le diera traslado del informe emitido por el centro, en el cual se relataba que dicha limitación fue consecuencia de la aprehensión al menor de unos cigarrillos coincidiendo con la visita de dicho familiar, presuponiendo que fue esta persona quien se los entregó.

En este punto, el abogado censura que para lograr el cese de contactos con determinado familiar hubiera tenido que instar él un procedimiento ante el Juzgado y que se hubieran tenido que recabar los informes pertinentes para ello, y por el contrario en este segundo supuesto, por decisión del centro y con fundamento en unos hechos más que dudosos no conocidos por él como representante legal del menor, se hubieran suspendido los contactos, quedando en entredicho el derecho a las relaciones familiares reconocido por la legislación reguladora de la responsabilidad penal de menor.

El abogado precisa que sin más trámite se acordó la incomunicación provisional por la Comisión Socio Educativa del Centro y como sustento de la acusación se aportaron fotografías de los cigarrillos, no obrando más comunicación al Juez, ni para informe ni para autorización, que la obrante en el expediente.

Y en este punto hemos de señalar que el derecho de relaciones familiares se encuentra recogido en el artículo 40 del Real Decreto 1774/2004, que establece que los menores internados tienen derecho a comunicarse libremente de forma oral y escrita, en su propia lengua, con sus padres, representantes legales, familiares u otras personas, y a recibir sus visitas, dentro del horario establecido por el centro.

Se indica en el apartado 6 de dicho artículo que la Dirección del centro podrá ordenar la suspensión temporal o terminación de cualquier visita cuando en su desarrollo se produzcan amenazas, coacciones, agresiones verbales o físicas, se advierta un comportamiento incorrecto, existan razones fundadas para creer que el interno o los visitantes puedan estar preparando alguna actuación delictiva o que atente contra la convivencia o la seguridad del centro, o entienda que los visitantes pueden perjudicar al menor porque afecten negativamente al desarrollo integral de su personalidad.

Ahora bien, la interpretación de la facultad exorbitante que se concede a la Dirección del centro para suspender los contactos con la familia no puede ser llevada a situaciones extremas, máxime si se pone en relación este artículo con las previsiones del artículo 80, referido a medidas cautelares durante el procedimiento disciplinario, ya que reduce tales medidas a las establecidas en el artículo 65 como sanción, esto es, separación de grupo, privación de salidas, privación de determinadas actividades o amonestación, según la entidad de los hechos, pero en ningún caso estableciendo la prohibición de contactos con el familiar como medida cautelar.

Tal hecho, que limita derechos del menor, habrá de fundamentarse en su seguridad o en el interés que dicha limitación reporta a su progreso educativo y maduración como persona. Y en este trance, hemos de señalar que el papel que debía desempeñar el abogado defensor resulta dificultado al no tener conocimiento directo de la decisión de suspender contactos con determinado familiar. El abogado tuvo conocimiento de tales actuaciones a través del

Juzgado y cuando las hubo conocido perdió sentido su intervención pues el menor ya fue privado de su derecho y éste, suponemos, quedo restablecido pues se trataba de una medida cautelar, por tanto con vocación de temporalidad.

A la cuestión confluye también otro argumento imposible de desdeñar, cual es la intervención de profesionales del derecho, abogados/as, que habilitados por su Colegio Profesional ejercen su misión de asesorar y dirigir técnicamente la defensa de sus patrocinados en los diferentes procedimientos o actuaciones en que fuesen requeridos sus servicios.

La profesión de abogado/a es una profesión colegiada, regulada por el Real Decreto 658/2001, de 22 junio, que aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, y en dicha norma se contempla al abogado/a como *«partícipe en la función pública de la Administración de Justicia»*, cooperando a ella asesorando, conciliando y defendiendo en derecho los intereses que le fueran confiados (artículo 30).

Como tal colaborador al fin supremo de la Justicia el abogado/a se encuentra sometido a la disciplina Colegial respecto de su deontología profesional, que implica la obligación de cumplir las normas legales, estatutarias y deontológicas (artículo 31, a), así como guardar secreto de todos los hechos o noticias que conozcan por razón de cualquiera de las modalidades de su actuación profesional, no pudiendo ser obligados a declarar sobre los mismos (artículo 32).

Estos condicionantes ponen aún más en entredicho las cortapisas para el acceso a los expedientes en aquellos supuestos en que son los propios abogados/as los que pretenden acceder a los mismos para ejercer su profesión, sin que sirva de excusa el que dichas actuaciones lo sean en vía administrativa o en posterior sede judicial.

En opinión de esta Institución, la relación de la Administración con los abogados/as defensores ha de ser, necesariamente, de confianza en su actuación, en su buen hacer profesional, quedando en manos del Colegio de Abogados correspondiente la misión de reprimir las conductas de aquellos colegiados que actúen de forma contraria a la correcta deontología profesional.

A estos efectos, formulamos a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Málaga la Recomendación que reproducimos a continuación, la cual fue aceptada por dicha Administración:

"Que sean atendidas con diligencia y puntualidad las peticiones que efectúen los/las abogados/as defensores de menores que estén cumpliendo medidas de responsabilidad penal, relativas al acceso de dichos profesionales al expediente del menor o puesta a disposición de documentación relativa a la ejecución de la medida, conforme a las previsiones establecidas en el Real Decreto 1774/2004".

8. MENORES CON NECESIDADES ESPECIALES

Dentro de este apartado destacaremos la **queja 10/6433** en la que se dirige al Defensor del Menor de Andalucía el padre de un adolescente, de 14 años de edad, para quejarse de la atención sanitaria (salud mental) que venía recibiendo su hijo: Nos decía en su queja que su hijo tenía diagnosticado un trastorno de conducta disocial desafiante oposicionista, y que dicho juicio clínico había sido emitido por el facultativo que lo venía atendiendo en el dispositivo sanitario público (Unidad de Salud Mental Infanto-Juvenil del Hospital).

El menor recibía tratamiento en dicho dispositivo desde diciembre de 2010 por presentar graves trastornos de conducta en el domicilio y colegio. Acudía a las sesiones acompañado de su padre, verbalizando escasa motivación y bajas expectativas de eficacia respecto al tratamiento. Reconocía su mal comportamiento y expresaba sus deseos de ingresar en un centro como posible solución a su problema.

Dada la imposibilidad de continuar con su escolarización normalizada y la presencia de trastornos de conducta previos de larga evolución que se acentuaron en la adolescencia, de difícil abordaje en el medio familiar y escolar, el facultativo prescribió como tratamiento idóneo para el menor su internamiento en un centro terapéutico especializado en trastornos de conducta, para que pudiera beneficiarse de la contención, reeducación y medidas educativas que en dicho centro pudieran dispensarle de forma intensiva y a medio-largo plazo.

A pesar de este diagnóstico y de tener prescrito este tratamiento el menor se encontraba en el hogar familiar, al cuidado de sus progenitores quienes, habida cuenta su especial problemática, debieron solicitar un permiso especial en su trabajo, el cual finalizó sin que se hubiera ofrecido una respuesta asistencial idónea a las especiales circunstancias del menor.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos información sobre la cuestión a la Delegación Provincial de la Consejería de Salud en Cádiz, respondiéndonos lo siguiente:

"(...) El menor ... viene siendo atendido en la Unidad de Salud Mental Infanto-Juvenil ... Puestos en contacto con el psiquiatra que atiende al paciente, nos confirma la existencia del informe clínico ... que recoge parte de lo transcrito en su queja.

En el citado informe se recomienda la conveniencia de ingreso en un centro especializado en trastorno de conducta disocial.

Estos centros especializados no dependen de la Consejería de Salud, sino que están adscritos a la de Igualdad y Bienestar Social, y que como conocemos por otros casos similares, el acceso a los mismos se promueve a través de los servicios sociales comunitarios, quien recaba, entre otros, el informe del especialista que atiende al paciente ...

Desde esta Delegación Provincial hemos contactado telefónicamente con el padre quien manifiesta no haber iniciado ningún procedimiento ante los servicios sociales comunitarios, encaminados al ingreso de su hijo en un centro adecuado, y que sólo se había limitado a enviar el citado informe clínico a esa Institución. Asimismo se le ha informado del circuito a seguir y la no competencia de esta Delegación Provincial (...)".

Para el análisis de las cuestiones que se plantean en la queja hemos de partir del cuadro clínico padecido por el menor (Trastorno Disocial Desafiante Oposicionista), claramente diagnosticado por parte del dispositivo sanitario público de salud mental.

Respecto de dicha patología la prescripción de tratamiento efectuada por los facultativos es clara, y viene referida a la necesidad de ingreso del menor en un centro especializado donde se pudieran abordar sus problemas conductuales. En el informe clínico no se indica el período de estancia del menor en dicho centro aunque se ha de suponer que lo sería hasta el momento en que fuera aconsejable su alta terapéutica.

A dicha prescripción llega el facultativo especialista tras venir atendiendo al menor en la unidad especializada de salud mental infanto juvenil del Hospital, de larga evolución, y tras constatar la persistencia de los síntomas a pesar del tratamiento que venía recibiendo y los efectos negativos de su conducta en el ámbito familiar, social y escolar.

Al respecto se ha de aludir el artículo 43 de la Constitución que reconoce el derecho de las personas a la protección de su salud. En el ámbito territorial andaluz el desarrollo legal de tal precepto se efectúa, principalmente, mediante la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, que en su artículo 6.1 *a)* establece el derecho de los ciudadanos a las prestaciones y servicios de salud individual y colectiva, de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente. Esta normativa no es otra que la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que establece el derecho de los ciudadanos a obtener las prestaciones sanitarias necesarias para la recuperación de la salud perdida, concretándose dichas prestaciones en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización.

Dentro del Anexo III de dicho Real Decreto, bajo la denominación «Cartera de servicios comunes de atención especializada», se incluye un apartado 7, referido a la atención a la salud mental, comprendiendo el diagnóstico y seguimiento clínico de los trastornos mentales, la psicofarmacoterapia, las psicoterapias individuales, de grupo o familiares (excluyendo el psicoanálisis y la hipnosis), la terapia electroconvulsiva y, en su caso, la hospitalización.

La atención a la salud mental, que garantizará la necesaria continuidad asistencial, incluye: (...) 7.5. Diagnóstico y tratamiento de los trastornos psicopatológicos de la infancia/adolescencia, incluida la atención a los niños con psicosis, autismo y con trastornos de conducta en general y alimentaria en particular (anorexia/bulimia), comprendiendo el tratamiento ambulatorio, las intervenciones psicoterapéuticas en hospital de día, la hospitalización cuando se precise y el refuerzo de las conductas saludables.

Así pues, la prestación de salud mental a las personas menores de edad (infancia/adolescencia) incluye tanto el diagnóstico y tratamiento de la salud mental dentro del dispositivo de atención primaria, como la atención especializada una vez superado tal nivel, bien fuere en régimen ambulatorio o con el ingreso en un centro sanitario especializado.

Tales prestaciones, típicamente sanitarias, por mor de los males que reflejamos en nuestro Informe Especial al Parlamento sobre Menores con Trastornos de Conducta, carecen de respuesta idónea por parte del dispositivo sanitario público siendo así que, en un peregrinaje de Administración en Administración, los padres han de buscar solución en el Ente Público de Protección de Menores que utilizando la vía legal de la guarda administrativa ha de asumir el tratamiento de salud mental especializado del menor, mediante su internamiento en un centro de protección.

Este hecho es muy criticable, pues implica la necesidad de someter al menor y su familia a una cuestión de derecho privado –cesión de la guarda– como requisito previo para el acceso a un recurso sociosanitario, y viene siendo utilizado como solución puramente instrumental, como única vía para el acceso del paciente a dicha prestación.

Así pues, por la propia realidad de la carencia en el Sistema Sanitario Público de recursos especializados de salud mental en que fuera viable el internamiento terapéutico más o menos prolongado del menor afectado por problemas graves de trastorno de conducta, se llega a la situación descrita con anterioridad, en que la Administración Autonómica asume la guarda del menor, y en adelante es responsable –esta vez como guardadora legal– de su tratamiento sanitario.

Pero en esta tesitura no se debe añadir mayores cargas a la familia, y por ello hemos de censurar la respuesta que se ofreció en el presente caso, negando la competencia de la Administración Sanitaria en la prestación de la asistencia sanitaria descrita por el especialista y obligando a los progenitores del menor a concurrir a los servicios sociales comunitarios de zona para exponer su problema y que desde allí se iniciase la búsqueda de una solución que habría de haber quedado solventada de antemano por el Sistema Sanitario Público.

Es por ello que, tras el análisis del contenido de la queja, decidimos formular las siguientes **Recomendaciones** a la Delegación Provincial de Salud de Cádiz:

"Que se garantice el derecho a la protección de salud del menor, facilitándole la prestación sanitaria prescrita por los profesionales del equipo de salud mental que le vienen atendiendo.

Que a tales efectos se procure su ingreso en un centro especializado en trastornos de conducta donde pueda recibir el tratamiento prescrito, derivando de oficio al menor al recurso que pudiera existir en diferente departamento de la Administración Pública de Andalucía en el caso de no disponer del mismo dentro del catálogo de centros y servicios actualmente existentes en el Servicio Andaluz de Salud".

En respuesta a nuestra resolución desde la Delegación Provincial nos respondieron que se encontraban a la espera de recibir las instrucciones solicitadas a la Consejería de Salud, y que una vez las recibieran nos darían cumplida respuesta a tales Recomendaciones. En congruencia con dicha información decidimos elevar las Recomendaciones a la aludida Consejería, encontrándonos a la fecha de redacción del informe en espera de recibir dicha contestación.

Otro colectivo que demanda una atención especial a su situación de desventaja es el de menores discapacitados. Así en la **queja 10/3396** la madre de un menor, afectado por una minusvalía severa, se lamentaba que la ciudad de Sevilla careciera en sus parques infantiles de instalaciones dedicadas específicamente a menores con discapacidad.

La cuestión planteada en la queja incide en un aspecto básico para el desarrollo de niños/as y adolescentes, cual es el juego, el disfrute de momentos de esparcimiento al aire libre, y su acceso a actividades recreativas especialmente adaptadas a su concreta etapa evolutiva.

Es así que la Constitución (artículo 39.4) determina que los niños/as gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. Y son diversos los instrumentos internacionales donde se alude, de una u otra forma, al derecho de las personas menores de edad al juego, al esparcimiento y ocio. En concreto la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño, de 1989, viene a establecer en su artículo 31 el derecho de los niños al descanso y al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad.

En tal sentido, ha de hacerse notar que la necesidad de juego y esparcimiento de la infancia demanda en las ciudades la dotación de espacios donde sea posible la interacción y contactos entre niños y niñas, y de menores con personas adultas, ya que una de las formas que tiene la infancia de conocer y relacionarse con el mundo que le rodea es precisamente a través del juego. Ahora bien, estos espacios deben facilitar su independencia, su destreza y la adquisición de habilidades, debiendo quedar garantizada al mismo tiempo su seguridad. Esta última constituye una preocupación creciente, aún cuando no parecen existir cifras contrastadas sobre los accidentes infantiles en lugares de esparcimiento y ocio, pese a las graves consecuencias que aquellos pueden tener.

En esta línea, la Junta de Andalucía decidió regular para nuestra Comunidad Autónoma las condiciones de seguridad de los parques públicos, aprobando el Decreto 127/2001, de 5 de junio, regulador de los parques infantiles en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que en su artículo 5.1 establece la obligación de que los parques infantiles públicos sean accesibles para menores con discapacidad, conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, reguladora de la Atención a las Personas con Discapacidad de Andalucía, que dispone que en la construcción, reforma, cambio de uso o de actividad de edificios, establecimientos e instalaciones que impliquen concurrencia de público, será preceptivo que los espacios y dependencias, exteriores e interiores, de utilización colectiva resulten accesibles a las personas con cualquier tipo de discapacidad.

Y muchas son las dificultades que los menores afectados por algún tipo de minusvalía pueden encontrarse para el disfrute pleno de los espacios y atracciones instaladas en el parque infantil. La primera y más perentoria viene referida al propio acceso, siendo así que se dan casos de limitaciones arquitectónicas u otras barreras que hacen dificultoso o inviable el tránsito de personas con movilidad reducida.

Suele ser frecuente encontrar parques infantiles dotados de una zona con superficie de grava en la que a su vez se ubica la zona de juegos infantiles. En tales casos, al ser difícil el tránsito autónomo con silla de ruedas resulta perentoria la adaptación de aquellas instalaciones que así lo requirieran mediante la construcción de itinerarios o sustitución parcial de dichas superficies de forma tal que se permitiera el fácil acceso a personas discapacitadas.

Y una vez superadas las dificultades de acceso al parque infantil, hemos de referirnos a las propias atracciones ubicadas para el disfrute de las personas menores. En los parques infantiles suelen ubicarse columpios, balancines y otros artefactos similares, los cuales en su gran mayoría no se encuentran adaptados a niños y niñas con discapacidad, hecho que, aun quedando superados los posibles problemas de acceso al recinto, les dejaría en posición de desventaja respecto del resto de menores al no poder disfrutar de dichas atracciones, aun con la ayuda de padres, madres o personas encargadas de su cuidado.

Hoy en día existen, sin excesiva diferencia de costes, diseños de atracciones para parques infantiles adaptadas a niños y niñas con discapacidad que les permite disfrutar del juego en condiciones similares al resto de niños y niñas, evitando su marginación y la sensación de frustración. Estas atracciones suelen estar pintadas con colores llamativos, con diferentes

texturas y carteles con grandes letras para que resulte fácil su uso para personas con discapacidad visual. Los columpios y demás elementos móviles se adaptan para su uso con silla de ruedas, también se diseñan para que quepan dos personas o se construyen con respaldo alto y suficientes agarres para su uso sin riesgo por la persona menor discapacitada con el auxilio de una persona adulta. También se contemplan atracciones a ras de suelo, fácilmente accesibles para cualquier persona aún con problemas de movilidad.

Desde nuestra obligada perspectiva de Defensor del Menor de Andalucía, debemos resaltar el esfuerzo de la Corporación Local de Sevilla por dotarse de dichos espacios de ocio destinados, primordialmente, a personas menores de edad, lo cual no impide que, yendo un poco más allá, nos atrevamos a solicitar de dicha Administración un esfuerzo por la mejora en la calidad de estos recursos.

Es por ello que, tras congratularnos por la respuesta favorable a la reclamación formulada por la interesada, madre del menor discapacitado, en el sentido de instalar, en la medida de lo posible, en las áreas de juegos algunos adaptados a este tipo de discapacidades, estimamos que el compromiso de la mencionada Corporación Local debiera concretarse en algún tipo de plan de actuación, que permitiera definir, con criterios de racionalidad aquellas zonas de la ciudad requieren de intervenciones más perentorias, con un mapa de recursos de ocio adaptados a menores con discapacitadas que permita conocer aquellas instalaciones que se encuentran operativas en la actualidad y aquellas cuya adaptación se prevé para fechas más próximas.

A estos efectos, y de conformidad a la posibilidad contemplada en el artículo 29 de la Ley Reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos al Ayuntamiento las siguientes **Recomendaciones**:

"Que se elabore un programa de mejora y adaptación de los parques infantiles de la ciudad que contemple los siguientes apartados prioritarios:

– *Que se garantice el acceso sin dificultades a los parques infantiles de las personas discapacitadas, eliminando bordillos u otras barreras arquitectónicas que pudieran existir.*
– *Que se elabore una guía de los parques infantiles de la localidad, indicando la localización de aquellos que en la actualidad disfrutan de instalaciones adaptadas a menores con discapacidad y especificando el tipo de discapacidad para el que está adaptada la respectiva atracción.*
– *Que se programe la sustitución paulatina de las atracciones e instalaciones actuales por otras adaptadas a personas discapacitadas, procurando la inclusión de personas con diferentes tipos de discapacidad. A este respecto, en el supuesto de reposiciones de mobiliario, por renovación o daños no reparables, resultaría prioritaria su sustitución por otros que cumpliesen con dichas características de accesibilidad".*

En respuesta a nuestra resolución recibimos un informe de la Corporación Local en el que se aceptan los planteamientos formulados, precisando la intención de instalar equipamos de juego y divertimento para personas discapacitadas en los parques infantiles de la localidad que se irían acometiendo en la medida en que las disponibilidades presupuestarias así lo permitiesen.

9. MENORES INMIGRANTES

Según datos facilitados por la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social a finales de julio de 2011 se habían producido 459 nuevos ingresos de menores extranjeros no acompañados en centros de protección de menores de Andalucía, lo cual supone un incremento del 38% sobre el mismo período del año anterior.

Estas cifras alertan sobre una tendencia creciente de menores extranjeros no acompañados, que llegan a las costas de Andalucía como inmigrantes irregulares en un periplo migratorio con grave riesgo para su integridad física y en clara situación de desprotección.

Tal como señalamos al inicio de esta Sección, son varias las quejas de oficio que hemos acometido durante el ejercicio interesándonos por la actuación del Ente Público de Protección de Menores con estas personas, verificando que efectivamente se encuentran desamparadas en nuestro país, y que en consecuencia la Administración de la Junta de Andalucía ejerce su tutela y decide en su beneficio las medidas más convenientes a su supremo interés.

Destacamos en este apartado las actuaciones realizadas en la **queja 11/1782** cuya tramitación iniciamos tras tener noticias de la situación de un menor inmigrante tutelado por la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Huelva, a quien no se le habría ayudado para regularizar su estancia irregular en España y obtener la correspondiente documentación.

El menor en cuestión venía cumpliendo una medida cautelar impuesta por el Juzgado de Menores de Huelva, y por tal motivo ingresó en el centro "Tierras de Oria". Posteriormente dicho Juzgado resolvió la causa dictando una resolución que le condenaba al cumplimiento de una medida de 18 meses de internamiento semiabierto, complementado con 6 meses de libertad vigilada.

Tras finalizar el cumplimiento de la medida se produjo la salida del menor del centro para menores infractores, pasando a residir en un centro de protección de la provincia de Huelva, el cual abandona de forma voluntaria a los 2 meses sin haber obtenido aún la documentación a la que venimos aludiendo.

Una vez que incoamos el expediente de queja, solicitamos la emisión del correspondiente informe de la

Administración tutora del menor, obteniendo la siguiente secuencia cronológica de actuaciones:

El 14 de octubre de 2009 se produce el ingreso cautelar del menor en el centro para menores infractores Tierras de Oria, de Almería, en virtud de resolución emitida por el Juzgado de Menores de Huelva.

Encontrándose el menor interno en dicho centro, se inicia el expediente para su declaración de desamparo el 25 de febrero de 2010, concluyendo el mismo con una resolución de dicho tenor el 25 de agosto de 2010, fecha a partir de la cual la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Huelva asume la tutela del menor.

Tras la salida del menor del centro "Tierras de Oria", es ingresado en un centro de protección de menores de la provincia de Huelva el pasado 13 de abril de 2011, siendo así que el menor se fuga (abandono voluntario) del centro pasados apenas 2 meses del ingreso, en concreto 6 de marzo de 2011, fecha a partir de la cual no se tienen más noticias de él.

Y en lo que al motivo de nuestra actuación respecta, la Delegación Provincial refleja en el informe que nos fue remitido los contactos mantenidos con el personal del centro para menores infractores a fin de obtener información sobre la familia del menor, y como desde dicho centro a su vez se contactó con la familia para que remitiesen documentación sobre el menor, circunstancia que no se llegó a producir. También se destaca que el mediador intercultural del Servicio de Protección de Menores de Huelva mantuvo una entrevista con el menor, de la cual obtuvo indicios de que pudiera no tener la edad que señalaba su documentación, aunque tal hecho no se pudo constatar.

La intervención del Ente Público de Protección de Menores en el presente caso entronca con la previsión establecida en la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, según la cual la Administración de la Junta de Andalucía, en colaboración con la Administración del Estado, procurará la adecuada atención e integración social de los menores extranjeros que se encuentran en situación de riesgo o desamparo, durante el tiempo que éstos permanezcan en nuestra Comunidad Autónoma, respetando en todo momento su cultura y procurando la reinserción social en su medio familiar y social siempre que ello fuera posible.

En por ello que, tras acreditar que el menor aludido en la queja carecía de familia que se pudiera hacer cargo de él, la Administración de la Junta de Andalucía decidió declarar su situación de desamparo y asumir su tutela conforme establece el artículo 172.1 del Código Civil.

Y el ejercicio de la tutoría del menor conlleva para la Administración la obligación de velar por él y realizar todas las actuaciones congruentes con su supremo interés, entre las cuales se encontraría el ejecutar los trámites necesarios para la regularización y documentación de su estancia en España por su condición de persona extranjera, hasta estos momentos en situación irregular.

Por tal motivo, viene al caso que aludamos a las obligaciones que incumben a la Junta de Andalucía conforme a la legislación de extranjería respecto de las personas menores de edad que llegan a nuestro país sin familiares u otras personas adultas que atendieran sus necesidades, encontrándose por ello en evidente situación de desprotección.

A tales efectos, hemos de referirnos al procedimiento previsto en el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero de 2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (Modificada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre) que considera regular, a todos los efectos, la residencia de los menores que sean tutelados en España por una Administración.

Para dicha finalidad el organismo que ejerza la tutela del menor debe instar de la Administración del Estado la emisión de una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores. La ausencia de autorización de residencia no impedirá el reconocimiento y disfrute de todos los derechos que le correspondan por su condición de menor.

El desarrollo reglamentario de dicho precepto se produce por el artículo 92 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre (actualmente derogado y modificado en su integridad por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprueba el vigente Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social).

Conforme a la regulación reglamentaria vigente durante el tiempo que el menor estuvo en el centro para menores infractores, o conforme al nuevo Reglamento sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, corresponde a la Ente Público de Protección de Menores la emisión de un informe sobre la filiación del menor y a las circunstancias sociales y familiares de su entorno en el país de origen. También habrá de aportar datos sobre la posible reagrupación familiar y, en su caso, de los servicios de protección del menor de su país de origen, con el compromiso de asumir la responsabilidad sobre el menor en caso de retorno.

Hemos de destacar que la legislación que venimos relatando prevé que solo se produciría el retorno del menor si se dieran las condiciones idóneas para la efectiva reagrupación familiar o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores de su país de procedencia.

Y conforme al artículo 92 del Real Decreto 2393/2004, al igual que en el artículo 196 del vigente Real Decreto 557/2011, una vez que hubiese quedado acreditada la

imposibilidad de repatriación del menor, y en todo caso transcurridos 9 meses desde que el menor hubiera sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores, se procedería a otorgarle la autorización de residencia a la que se refiere el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

Dicho plazo de 9 meses para la realización de todas estas gestiones, en interés del propio menor, convendría que fuese agotado si con anterioridad hubiera quedado acreditada la imposibilidad de su reagrupación familiar o repatriación. Por ello, trasladando esta regulación al caso que nos ocupa, hemos de censurar que se haya superado con creces el plazo establecido en la legislación y que a pesar de ello no se hubiera remitido aún a la Delegación del Gobierno una comunicación con los datos disponibles del menor y su familia, y las averiguaciones realizadas sobre su posible reagrupación familiar o retorno a su país, con todas las garantías para sus derechos y supremo interés, instando en consecuencia su autorización de residencia.

Del informe que hemos recibido relativo a las actuaciones realizadas por la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Huelva –Administración tutora de menor– debemos destacar las referencias a informaciones que pudieran desacreditar la edad del inmigrante que figuraba en su expediente y las escuetas referencias a la regularización de su estancia en nuestro país con la obtención de la correspondiente documentación. Por las conversaciones telefónicas con familiares, por las manifestaciones del propio menor, y por la documentación existente en su expediente, se podía deducir su identidad y su procedencia, pudiendo existir ciertas dudas, no contrastadas, sobre la veracidad de la edad que figuraba en algunos documentos pero no puede compartir esta Institución que, en esta tesitura, no se comunicaran tales datos a la Delegación del Gobierno, sin referencia acerca de la viabilidad de su reagrupación familiar o retorno, y sin que en tanto su minoría de edad no hubiera quedado legalmente desacreditada, no se hubieran realizado las actuaciones necesarias para regularizar su situación en nuestro país.

Tampoco sirve de justificación el hecho de que el menor se fugase del centro de protección (abandono voluntario) a los dos meses de su ingreso, pues el menor permaneció interno en el centro para menores infractores durante el año y medio que duró la medida que le fue impuesta, y aunque el Ente de Protección de Menores acordó el inicio del expediente de desamparo a los 4 meses de su ingreso en el centro para menores infractores, a partir de entonces dispuso de tiempo más que suficiente para evaluar su situación, y en caso de no ser viable su reagrupación familiar o retorno al país de procedencia –como así aconteció– tener prevista al menos la regularización de su estancia en nuestro país para que a su salida de dicho establecimiento pudiera disponer de dicha documentación al momento de su ingreso en el centro de protección.

A la vista de cuanto acabamos de exponer, decidimos formular la siguiente Recomendación a la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Huelva:

"Que en los expedientes de protección de menores extranjeros no acompañados tutelados por esa entidad pública se comuniquen con la mayor brevedad a la Delegación del Gobierno correspondiente los datos personales del menor y de su familia que se puedan ir conociendo, elaborando un informe en el que, valoradas las circunstancias personales y familiares del menor se dé traslado a la Administración General del Estado de la alternativa que, como Administración tutora del menor, se considera más beneficiosa para éste, instando, en su caso, la pertinente autorización de residencia y la emisión de la consecuente documentación".

En respuesta a nuestra resolución desde dicha Delegación Provincial se señala la aceptación de nuestros planteamientos aunque precisando que según consta en los expedientes de protección de los menores extranjeros no acompañados de la provincia, tales comunicaciones se vienen realizando dando así cumplimiento a la regulación legal establecida.

10. OCIO, CULTURA, PARTICIPACIÓN

En la Ley del Menor de Andalucía (artículo 12) se recoge el derecho de las personas menores a que el juego forme parte de su actividad cotidiana como elemento esencial para su desarrollo evolutivo y proceso de socialización.

A tales efectos, se prevé que las Administraciones Públicas fomenten, a iniciativa propia o en colaboración con otras entidades públicas o privadas, la realización de actividades culturales, deportivas y recreativas. También prevé dicha Ley que las Administraciones Públicas andaluzas promuevan la participación y el asociacionismo de las personas menores, como elemento de desarrollo social y democrático, velando para que la pertenencia a una asociación no propicie valores antidemocráticos, insolidarios, xenófobos o que menoscaben un desarrollo psicosocial saludable del mismo.

A este respecto, la **queja 10/6577** se tramitó a instancias de una asociación juvenil en relación con la negativa de la Administración –fundamentada en requisitos reglamentarios– a inscribir a uno de sus asociados, de 16 años de edad, como integrante de los órganos directivos de la asociación.

En el escrito de queja que nos fue remitido se señalaba que el menor en cuestión había sido designado vicepresidente de la entidad y que el Negociado de Seguimiento de Subvenciones y Censo, del Instituto Andaluz de la Juventud, había instado a la Sección Juvenil de la Asociación Cultural y Deportiva

para que corrigiese la fecha de nacimiento del vicepresidente –si hubiere algún error– o para que en su defecto fuese sustituido por otra persona mayor de edad, en cumplimiento del Decreto 247/2005, de 8 de noviembre, por el que se regula el censo de entidades de participación juvenil de Andalucía que impide a los menores de 18 años formar parte de órganos directivos de asociaciones juveniles.

En apoyo de esta reclamación recibimos con posterioridad un escrito remitido por la Presidencia del Consejo de la Juventud de España, en el cual se reflejaba el acuerdo adoptado por su Asamblea Ejecutiva, de fecha 22 de enero de 2011, por el que se instaba al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a modificar el artículo 4.2 del Decreto 247/2005, antes citado, de forma tal que se permitiera a las personas mayores de 14 años y menores de 18 formar parte de los órganos directivos de las entidades de participación juvenil, de acuerdo con las previsiones del artículo 7.2, apartado b, de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Tras evaluar el asunto planteado en la queja, decidimos admitirla a trámite y a continuación solicitamos la emisión de un informe a la Dirección General del Instituto Andaluz de la Juventud, respondiéndonos que el motivo por el que el menor no fue inscrito como miembro de la Junta Directiva de la Entidad se encuentra en el tenor literal del artículo 4.2 del Decreto 247/2005, que señala que las entidades inscritas en el Censo de Entidades de Participación Juvenil deben cumplir, entre otros, el siguiente requisito: «Que no formen parte de sus órganos directivos de representación los menores de 18 años ni mayores de 30».

A tales efectos la Dirección del Instituto Andaluz de la Juventud nos adjuntó la copia del informe emitido por el Servicio de Coordinación Técnica de la Secretaría General de dicho organismo, el cual concluye lo siguiente:

"(...) El establecimiento del requisito de tener 18 años de edad para poder ser miembro de los órganos de gobierno de las asociaciones juveniles, a efectos de que éstas puedan ser inscritas en el Censo de Entidades de Participación Juvenil, no menoscaba el derecho fundamental de asociación de los menores de edad previsto en el artículo 7.2, letra b, de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en base a las siguientes razones:

El derecho fundamental de asociación comprende el derecho a fundar asociaciones y a participar en las asociaciones de su elección. La asociación fundada adquiere personalidad jurídica y plena capacidad de obrar desde el momento de la firma de su acta fundacional, debiendo inscribirse en el Registro público correspondiente a efectos de publicidad.

Esta publicidad se efectúa en el Registro de Asociaciones, que es independiente y tiene efectos diferentes al Censo de Entidades de Participación Juvenil (posibilidad de acceso a las subvenciones convocadas por el Instituto Andaluz de la Juventud, derecho a recibir información y derecho a participar en el Consejo de la Juventud de Andalucía).

La posibilidad de establecer requisitos para el otorgamiento de ayudas o subvenciones públicas y el reconocimiento de otros beneficios se encuentra amparada expresamente en el artículo 4.3 de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho fundamental de asociación, sin que ello implique lesión del derecho fundamental de asociación.

Por otra parte, resulta cuestionable, en virtud de lo que establece el inciso final de artículo 7.2 b de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, que una persona menor de edad ostente el cargo de Vicepresidente de la Asociación Juvenil, dado que según el citado inciso "Los menores podrán formar parte de los órganos directivos de las asociaciones infantiles y juveniles, pero, para que las mismas puedan obligarse civilmente, deberán haber nombrado, de acuerdo con sus Estatutos, un representante legal con plena capacidad", teniendo en cuenta que el Vicepresidente sustituirá al Presidente en los casos de vacante del mismo, o en aquellos caos en que sea delegado para ello.

Asimismo, este Servicio Jurídico entiende que el nombramiento como Vicepresidente de la Sección Juvenil de la entidad "..." de una persona menor de edad es contrario a lo que establece el artículo 19 sus Estatutos fundacionales, el cual establece que "para ser miembro de la Junta Directiva será requisito tener entre 18 y 30 años".

Finalmente, si bien la sección juvenil de la entidad "..." no podría obtener subvenciones del Instituto Andaluz de la Juventud, la Asociación Cultural y Deportiva "...", en la que se encuadra esta Sección Juvenil, podría acceder a la convocatoria de ayudas de este Organismo como entidad privada sin ánimo de lucro que presente un proyecto de intervención con jóvenes y cumpla los restantes requisitos que se establezcan en las bases reguladoras de las subvenciones (...)".

Hemos de analizar en la presente queja el acomodo del Decreto 247/2005, de 8 de noviembre, por el que se regula el Censo de Entidades de Participación Juvenil de Andalucía respecto del tenor de lo establecido en el artículo 7.2, letra *b*, de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. El análisis conjunto de dichas normas resulta ineludible para emitir cualquier pronunciamiento respecto de la pretensión que se deduce de la queja, esto es, la inscripción en el Censo de Entidades de Participación Juvenil como Vicepresidente de una asociación a una persona menor de edad.

A tales efectos, conviene precisar el alcance constitucional de los derechos en juego, al verse implicado el

derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución y desarrollado por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

El artículo 3 de esta Ley señala que para integrar los órganos directivos es necesario la mayoría de edad, pudiendo «constituir asociaciones, y formar parte de las mismas, las personas físicas (…) con arreglo a los siguientes principios: b. Los menores no emancipados de más de 14 años con el consentimiento, documentalmente acreditado, de las personas que deban suplir su capacidad, sin perjuicio del régimen previsto para las asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.»

Y tal como se señala en el escrito de queja, la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, establece en su artículo 7.2 *b* lo siguiente: «los menores tienen el derecho de asociación que, en especial, comprende: El derecho a promover asociaciones infantiles y juveniles e inscribirlas de conformidad con la Ley. Los menores podrán formar parte de los órganos directivos de estas asociaciones. Para que las asociaciones infantiles y juveniles puedan obligarse civilmente, deberán haber nombrado, de acuerdo con sus Estatutos, un representante legal con plena capacidad.»

Así pues, de la interpretación conjunta y sistemática de dichas Leyes Orgánicas hemos de deducir que entre las personas jurídicas bajo la forma jurídica de asociación se concibe legalmente una modalidad especial denominada asociación de participación infantil y juvenil, con la singular característica de que las personas menores de edad pueden formar parte de dicha tipología de asociación y al mismo tiempo ser designadas como miembro de algunos de los órganos directivos del ente social.

Esta regulación es congruente con los principios constitucionales, que traslucen una especial sensibilidad y preocupación por la integración y participación efectiva de la juventud en la sociedad. En tal sentido el artículo 48 de la Constitución impone a los Poderes Públicos la obligación de promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

Y aunque la Constitución se refiera a un concepto tan indeterminado como lo es la juventud, que abarca desde edades tempranas a épocas de cierta madurez, es innegable que en dicho concepto de juventud se integra el colectivo de personas que aún no han alcanzado los 18 años, límite de edad fijado para la mayoría de edad. Por tanto, los poderes públicos también tienen la obligación de facilitar a las personas menores de edad tanto el ejercicio de su derecho de asociación como su participación libre y eficaz en la vida política, social, económica y cultural.

Es por ello que la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, es pródiga en facilitar la participación de las personas menores en asociaciones de carácter infantil y juvenil, al punto de incluso permitir que puedan formar parte de sus órganos de dirección. Las personas menores de edad participan sin restricción ni limitaciones en la vida del ente asociativo, respetando las reglas que conforman sus estatutos, y actuando como parte integrante de la asociación en la formación de acuerdos y en la toma de decisiones. Ahora bien, en este contexto de libertad de participación de las personas menores en la vida del ente social, hemos de cuestionarnos qué ocurre cuando la asociación pretende establecer algún tipo de vinculación jurídica frente a terceros, de la cual se pudieran derivar obligaciones incluso de contenido económico. Si dicha asociación es integrada por menores, que a su vez forman parte de sus órganos directivos, cabe preguntarse si existe algún problema de capacidad jurídica para alcanzar dichos compromisos y obligaciones frente a terceros.

Y la respuesta se encuentra en la propia Ley Orgánica 1/1996, tantas veces citada, que exige taxativamente, en su artículo 7.2 *b*, que en el supuesto de que la asociación pretendiera adquirir alguna obligación civil deberá haber nombrado, de acuerdo con sus Estatutos, un representante legal con plena capacidad.

En resumidas cuentas, en lo que atañe a la vida interna de la entidad, las personas menores participan en los debates y acuerdos conforme a su propia organización sin necesidad –legal o reglamentaria– de participación obligatoria de ninguna persona mayor de edad. Ahora bien, al trasladar esos acuerdos al derecho de obligaciones frente a terceros nos encontramos con la exigencia legal de un representante, con plena capacidad, que en nombre de la entidad de participación infantil o juvenil pueda formalizar dichos compromisos con plena validez y vinculación.

Llegados a este punto, hemos de incardinar esta regulación legal en la aplicación que se efectúa del Decreto 247/2005, de 8 de noviembre, por el que se regula el Censo de Entidades de Participación Juvenil de Andalucía.

La Administración actuante, Consejo de la Juventud de Andalucía, en aplicación estricta de la norma rechaza la inscripción en el censo a la asociación en virtud del tenor literal del artículo 4.2 que prescribe que las entidades inscritas en el Censo deben cumplir, entre otros, el siguiente requisito: «Que no formen parte de sus órganos directivos de representación los menores de 18 años ni mayores de 30».

Dicha exigencia reglamentaria dota de seguridad jurídica a la inscripción en el Censo, la cual a su vez permite a la entidad beneficiarse de subvenciones por parte de la Administración, con los consecuentes compromisos derivados de la percepción del dinero público. Es por este compromiso y obligación por lo que resulta hasta cierto punto comprensible la exigencia –reflejada en el reglamento– de que sean

mayores de edad las personas que ocupen sus cargos representativos, pero tal requisito tiene un evidente reverso negativo cual es dejar vacío de contenido el derecho, reconocido a las personas menores de edad por la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, de participar y ser miembros de los órganos de dirección de las asociaciones de participación juvenil.

Y siendo éste el punto de fricción, pensamos que el problema que venimos analizando tiene solución mediante la propia opción que marca la Ley Orgánica 1/1996, antes citada, como es mediante la designación de una persona, con plena capacidad, como representante de la entidad para solventar problemas de capacidad en obligaciones civiles. De un lado no cabrían cortapisas a que la entidad designara como integrante de sus órganos directivos a la persona que estimara conveniente, aunque ésta aún no hubiera alcanzado la mayoría de edad, y por otro lado, dándose este supuesto, de cara a posibles compromisos civiles de la entidad frente a terceras personas, habría de ser designada una persona representante con plena capacidad.

Por ello, creemos que sería conveniente una modificación del Decreto 247/2005, de 8 de noviembre, regulador del Censo, eliminando el requisito de que sean personas mayores de 18 años las que figuren en sus órganos directivos, sustituyendo dicha exigencia por la designación de una persona representante, con plena capacidad jurídica y de obrar, para aquellos supuestos en que las personas que ocupen cargos directivos de la asociación fuesen menores de edad.

Las conclusiones que obtuvimos con el análisis de la queja motivaron el que formuláramos la siguiente **Recomendación** dirigida a la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social:

"Que se inicien los trámites conducentes a una modificación del Decreto 247/2005, de 8 de noviembre, regulador del Censo de Entidades de Participación Juvenil de Andalucía, a fin de eliminar cualquier obstáculo a que las personas menores puedan integrar los órganos directivos de la asociación y que, al mismo tiempo, se contemple la obligación de incluir en los estatutos de la asociación la designación de una persona, con plena capacidad jurídica y de obrar, que represente a la entidad en obligaciones civiles frente a terceros, en el caso de que las personas designadas cargos directivos de representación del ente social aún no hubieran alcanzado la mayoría de edad."

En respuesta a nuestra resolución dicho centro directivo nos remite una respuesta en sentido favorable a nuestra resolución, refiriendo el establecimiento de un calendario de reuniones con el Consejo de la Juventud de Andalucía para debatir las propuestas contenidas en nuestra resolución e iniciar, en su caso, la reforma de la reglamentación aludida.

Destacamos también en este apartado la **queja 09/5278** que nos presentó el presidente de un club deportivo de fútbol, mediante escrito en el que se quejaba de la negativa de su Ayuntamiento a otorgar subvenciones al club, ello en relación con la convocatoria pública realizada por la Corporación Local (Valverde del Camino) respecto de diversos programas municipales.

Según el reclamante, el motivo esgrimido por los responsables municipales para no subvencionar el proyecto presentado por su club se encuentra en la incompatibilidad de las actividades propuestas con el programa municipal "Deporte y Salud en Valverde", achacando al proyecto de actividades el posible fomento de la competitividad entre los menores en edad benjamín y prebenjamín, al prever la celebración de encuentros con otros clubes de fútbol.

Nos decía el presidente del club que la motivación de dicha denegación es contraria a la Constitución al discriminar injustamente a dicha entidad en relación con otras que sí se benefician de las ayudas públicas municipales.

Centrado así el contenido de la queja, conviene traer a colación la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional respecto del principio de igualdad, que se sustancia en lo siguiente:

– El principio de igualdad, recogido en el artículo 14 de la Constitución, vincula a todos los poderes públicos.
– Su correcta aplicación no prohíbe que el legislador contemple un tratamiento diverso para situaciones distintas, que puede venir incluso exigido en un Estado Social y Democrático de Derecho para la efectividad de los valores supremos que la Constitución consagra en los artículos 1 y 9.3.
– Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, que se produce cuando la desigualdad de tratamiento legal no tenga una causa justificada y razonable.
– Este es el límite de la libre apreciación del legislador junto a la imposibilidad de originar resultados contrarios a los derechos y libertades fundamentales o a cualquier precepto o principio constitucional.
– Los anteriores pronunciamientos son un fiel reflejo de los criterios mantenidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

A la luz de estas consideraciones, no apreciamos que el contenido del Programa Municipal implique una vulneración del principio de igualdad, ya que la posible discriminación por razón de edad encuentra fundamento en las especialidades de la práctica deportiva a edades tempranas, procurando un enfoque del deporte hacia su aspecto lúdico y evitando la excesiva especialización y competitividad.

Apreciamos que el Programa Municipal comparte los principios y valores constitucionales al estar orientado hacia el fomento de la actividad deportiva entre la población de edad no superior a los 9 años. En principio, nada impediría a la Administración elaborar un concreto programa de actuaciones destinado a perso-

nas en ese concreto tramo de edad, más al contrario la correcta implementación de los postulados de dicho programa permitirían adecuar la práctica deportiva a las específicas necesidades de niños y niñas, sirviendo de cauce eficiente y eficaz para conseguir las finalidades pretendidas.

Ahora bien, tal argumento encuentra un punto débil en tanto que no parece razonable llevar al extremo los postulados del Programa Municipal excluyendo de financiación pública, vía subvención, a un club deportivo de la localidad por el hecho de ajustarse a la normativa en vigor y participar con corrección en las competiciones deportivas organizadas por la correspondiente Federación, cual si la práctica del deporte en el seno de las competiciones organizadas por la Federación representara un perjuicio en sí mismo, o dicho de otro modo, no reportara ningún beneficio a las personas menores de edad practicantes de deporte federado.

Creemos que la Corporación Local debiera aprovechar las bondades del programa de actividades que viene realizando para ampliar su ámbito de aplicación, incluyendo especificidades para las actividades deportivas federadas, por mucho que dichas actividades deportivas se refieran a personas de edades inferiores a los 9 años.

La competición federada a esas edades, por cuestiones obvias, ha de partir del principio del juego limpio, del respeto al contrario, dónde lo que menos importa es la persona o equipo ganador y mucho más la participación, el disfrute del propio deporte.

Estimamos posible conciliar la filosofía que trasluce el Programa Municipal con la competición federada, buscando fórmulas para que dichas competiciones se celebren en el contexto y principios inspiradores del programa municipal, en un entorno amigable, sin otorgar trascendencia a los resultados y mucho más al hecho de la celebración del evento deportivo.

Dejando a un lado esta cuestión, pasamos a analizar otro de los asuntos que se sometían a nuestra consideración, en concreto a las formalidades con que se procedía a la convocatoria de subvenciones para participar en el Programa Municipal “Deporte y Salud”, así como el modo en que se resolvían las diferentes peticiones.

De la documentación de que disponemos en el expediente parece deducirse que una vez aprobado el Programa Municipal, mediante acuerdo de 13 de julio de 2004, del Consejo Sectorial de Deportes de Valverde, las sucesivas convocatorias de subvenciones se habían efectuado mediante carta remitida a los clubes y asociaciones deportivas de la localidad, informándoles de la apertura de un plazo para presentar sus actividades y de la necesidad de acomodar las mismas a los postulados del Programa Municipal.

En ausencia de reglamentación específica, los trámites burocráticos para gestionar tales subvenciones habrían de ajustarse a los aspectos básicos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, regulador del Reglamento General de Subvenciones.

Se ha de partir pues del artículo 17.2 de la Ley (de carácter básico, conforme a lo establecido en su Disposición Final Primera) que establece que las bases reguladoras de las subvenciones de las corporaciones locales se deberán aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones.

Y el artículo 63 del Reglamento, también de carácter básico conforme a lo establecido en su Disposición Final Primera (se encuentra incluido dentro del Titulo Primero, Capítulo Segundo del Reglamento) y por tanto de aplicación a las subvenciones concedidas por la Corporación Local, viene a disponer que el órgano competente habrá de concluir la tramitación de la convocatoria de subvenciones mediante una resolución que decidirá tanto el otorgamiento de las subvenciones, como la desestimación y la no concesión de alguna de las solicitudes presentadas, así como el posible desistimiento, renuncia al derecho o la imposibilidad material sobrevenida. Dicha resolución pone fin a la vía administrativa, excepto en los supuestos establecidos en la Ley o que vengan determinados en las correspondientes bases reguladoras.

La resolución de la convocatoria habrá de producirse conforme al artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, esto es, la resolución habrá de ser motivada, expresando los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados pudieran ejercitar cualquier otro que estimasen oportuno.

Y prevé el apartado 4 del artículo 89 que en ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio.

Trasladando las previsiones normativas al supuesto que venimos analizando nos encontramos con una convocatoria de subvenciones, referido a un concreto programa de actividades, sin que previamente se hubiera aprobado una ordenanza específica reguladora de tales subvenciones.

De igual modo, una vez iniciado el plazo para presentación de solicitudes, la resolución desestimatoria de las solicitudes, con indicación de los motivos para tal desestimación, los recursos posibles y plazos, no llega a producirse, vulnerándose con ello las previsiones reglamentariamente establecidas.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, decidimos formular las siguientes **Recomendaciones** al Ayuntamiento de Valverde del Camino:

"Que se elabore una Ordenanza reguladora de las subvenciones a conceder por el Patronato Municipal

de Deportes de Valverde del Camino, complementando dicha regulación a la básica establecida en la Ley y Reglamento General de Subvenciones.

Que se notifiquen a los solicitantes las resoluciones de las convocatorias de subvenciones en que participaran, indicando la motivación para su admisión o rechazo, los recursos posibles y plazos para su interposición."

También formulamos la siguiente **Sugerencia:**

"Que se valore la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación del Programa Municipal "Deporte y Salud en Valverde", de tal forma que pudiera incluir actividades deportivas organizadas por las correspondientes Federaciones, ello sin perjuicio de que las competiciones se pudieran celebrar conforme a los matices, principios y valores establecidos en el Programa Municipal, programando a tales efectos las correspondientes actuaciones".

La respuesta a esta resolución fue en sentido favorable, precisando la Corporación Local las actividades emprendidas para su cumplimiento.

11. CUESTIONES RELATIVAS A LAS FAMILIAS

Iniciaremos este apartado con la alusión a la tramitación dada a una queja en la que se aludía al procedimiento para la renovación del título de familia numerosa. Así en la **queja 11/1070** se discrepaba del requerimiento para aportar documentos que ya obraban en poder de la Administración y en otros casos documentos innecesarios para dicho expediente.

Alegaba el reclamante que tales gestiones burocráticas le suponían muchos perjuicios, agravados por su condición de discapacitado con un grado de minusvalía reconocido del 95%, por lo que consideraba que la Administración debería ser especialmente sensible con su situación y facilitarle las laboriosas tareas burocráticas que conlleva la renovación del título de familia numerosa.

Relatamos a continuación las consideraciones que efectuamos en relación con las diferentes actuaciones administrativas sometidas a nuestra supervisión:

I. En cuanto al impreso de solicitud.

En la actualidad existe una doble vía para la presentación de las instancias relativas al procedimiento para el reconocimiento o renovación de la condición de familia numerosa, esto es, por vía telemática o bien la tradicional mediante documentos impresos en papel.

Establece el artículo 2.4 del Real Decreto 1621/2005, regulador del Reglamento de la Ley de Familias Numerosas, que corresponde a las Comunidades Autónomas establecer el procedimiento administrativo para la solicitud y expedición del título, que contemplará la opción de formato digital con idéntica validez que el formato papel, incluyendo la determinación de los documentos que deberán acompañarse para acreditar que se reúnen todas las condiciones que la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, establece para tener derecho al reconocimiento de tal condición.

Por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía aún no se ha aprobado la normativa que vendría a desarrollar esta posibilidad, por lo que habremos de estar a lo establecido con carácter general en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía sobre registros telemáticos (artículo 83) y la posibilidad de presentar escritos y documentos en dichos registros.

Ya con anterioridad se encontraba en vigor el Decreto 183/2003, de 24 de junio, que regulaba la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (internet), regulando en su Capítulo V la iniciación y tramitación de procedimientos administrativos electrónicos en las respectivas Consejerías. A tales efectos el trámite de renovación del título de familia numerosa es uno de los incluidos por la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social para su tramitación por internet a través del portal CLARA (Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza) enlazando con la web de la Consejería.

El uso de la vía telemática de tramitación de los procedimientos conlleva una indudable mejora en su gestión, dada la inmediatez de las telecomunicaciones y la facilidad en el acceso a las distintas fuentes de información. También implica una reducción del uso de papel, al no resultar necesaria la impresión de documentos, lo cual supone un importante avance en la aplicación de medidas de ahorro energético y gestión ambiental sostenible que viene impulsando la Junta de Andalucía.

Y es ésta una de las cuestiones que plantea el interesado en su reclamación, abogando por medidas que impulsen el ahorro de papel en la gestión tradicional del procedimiento administrativo. En su queja el interesado relata como por no disponer de equipo informático adecuado desechó la posibilidad de que su expediente fuese tramitado por vía telemática. Por tal motivo se personó en la oficina administrativa y allí le facilitaron formularios de solicitud impresos mediante fotocopias en única cara, con el inherente incremento en el consumo de papel.

A este respecto hemos de compartir las reflexiones que efectúa el interesado en su queja y valorar tal actuación, aunque puntual y hecha como remedio para solventar la carencia de formularios oficiales, como una mala práctica administrativa, la cual entra en contradicción con el propio Manual de Sensibilización Medioambiental publicado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, en el que se recalca que el papel es un material que se obtiene a partir de la madera, y que por tanto se trata de un recurso natural limitado. Por tal motivo aconseja utilizar el papel por sus dos caras, reciclando el papel

usado en los correspondientes contenedores de papel y cartón.

II. En cuanto a la información facilitada al ciudadano en la oficina administrativa.

A este respecto debemos traer a colación el todavía vigente Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos. Dicho Decreto regula la información administrativa efectuada de forma presencial, ya que la información obtenida por medios telemáticos queda regulada en el Decreto 183/2003, antes aludido.

Según el artículo 3.1 del Decreto 204/1995, se considera información administrativa general la que sirve de orientación e ilustración a los ciudadanos que hayan de relacionarse con la Administración Andaluza y cuyo objeto es facilitar el derecho de acceso a los servicios públicos. Y entre dicha información se incluye la relativa a los procedimientos que se gestionan en la concreta oficina administrativa, las modalidades de tramitación y la documentación exigida por los mismos

El artículo 4 de este mismo Decreto establece que la información habrá de ser clara y sucinta y que tendrá carácter ilustrativo, sin que origine ni derechos ni expectativas de derechos para las personas interesadas o terceras personas ajenas al expediente.

Se da la circunstancia de que en el presente caso, y según el relato de la queja, la funcionaria que atendió al interesado proporcionó información alejada de tales características de claridad y concisión, y que indujo a error toda vez que señaló la necesidad de aportar de nuevo documentos que ya obraban en poder de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social incluidos en el mismo expediente administrativo por el cual se reconoció el título de familia numerosa: Tal circunstancia se produjo al señalar la necesidad de acompañar una fotocopia del Documento Nacional de Identidad o del Libro de Familia, e incluso de otros documentos cuya aportación sería innecesaria tras señalar el expediente y procedimiento administrativo en el cual se encontrasen insertos.

Este hecho es matizado por la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social en el informe que al respecto nos remitió al puntualizar que la información facilitada por la funcionaria de atención directa al público ha de interpretarse conjuntamente con las indicaciones que figuran en el propio impreso (fotocopiado) de la solicitud de renovación, en el cual se señala que sólo tendrían que aportarse aquellos documentos nuevos, no existentes en el expediente, o sobre los ya existentes, sólo respecto de aquellos en que se hubiera producido alguna variación.

En cualquier caso, el interesado insiste en sus alegaciones en que incluso la funcionaria llegó a reflejar por escrito en el impreso de solicitud los documentos que debía aportar, exigencia que, efectivamente, entraba en contradicción con la literatura explicativa del impreso y que, de hecho, motivó la presentación de dicha documentación no necesaria.

Y dejando a un lado esta circunstancia, existen también informaciones relevantes que no figuran en el impreso de solicitud que debieron ser comunicadas por la funcionaria con la debida claridad y concreción, y que, por el motivo que fuere, no fueron convenientemente trasmitidas al interesado:

Consideramos relevante el que se hubiera informado al interesado acerca de los motivos por los que se le requería la tarjeta original, esto es, para reutilizarla introduciendo nuevos datos en su banda magnética. A este respecto el interesado nos responde en sus alegaciones mostrando su contrariedad por el hecho de que conociera esta circunstancia tras haber presentado queja ante esta Institución, y no con anterioridad, con lo cual probablemente hubiera matizado parte de sus reclamaciones: "... *Sobre la realización de las nuevas tarjetas utilizando el soporte de las antiguas es ahora cuando tengo la primera noticia, porque antes no me lo habían dicho. Me alegró muchísimo de esta decisión, pero en las fotocopias de solicitud facilitadas no figura este concreto requisito* ..."

Otra cuestión muy trascendente sobre la que se debió informar con la suficiente antelación es la relativa a la posibilidad de que la solicitud de renovación pudiera efectuarse hasta con 3 meses de antelación a la fecha de caducidad, y que durante el período de la tramitación se podría acreditar la condición de familia numerosa con una fotocopia compulsada de los carnés o bien con la emisión de un certificado.

Tales datos no figuran en el impreso de solicitud y los consideramos de gran trascendencia para las familias, ya que con ello se pueden evitar los perjuicios que la posible demora en la tramitación pueda causar a sus derechos, así como reclamaciones o quejas que quedarían solventadas de antemano.

III. En cuanto a la necesidad de aportar determinados documentos.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece en su artículo 35 *f)* el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante. También en el artículo 45.1 precisa que las Administraciones Públicas habrán de impulsar el empleo y aplicación de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes.

En este sentido, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en su artículo 6.2 *b)*, establece el derecho de la ciudadanía a no aportar los datos y documentos

que ya obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, y el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que aprueba el Reglamento de desarrollo de dicha norma. Así mismo, en su artículo 9.1 y 2 establece que para un eficaz ejercicio del citado derecho cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a las personas interesadas que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico, estando la disponibilidad de los datos limitada estrictamente a aquellos que son requeridos a los ciudadanos por las restantes Administraciones para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia.

Por su parte, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en su artículo 84.3 establece que la ciudadanía tiene derecho a no presentar aquellos documentos que ya obren en poder de la Administración de la Junta de Andalucía, siempre que se indique el día y procedimiento en que fueron presentados.

Todas estas previsiones legales hay que trasladarlas al procedimiento administrativo habilitado para la renovación del título de familia numerosa, partiendo del hecho de que en nuestra Comunidad Autónoma aún no se ha aprobado la normativa que vendría a desarrollar el Reglamento de la Ley de Familias Numerosas. Precisa el artículo 3.3 del Real Decreto 1621/2005, por el que se aprueba el reglamento de la Ley de Familias Numerosas, que corresponde a las Comunidades Autónomas desarrollar el procedimiento administrativo para renovar, modificar o dejar sin efecto el título de familia numerosa, incluyendo la determinación de los documentos que deberán acompañarse para acreditar que se mantienen, en su caso, todas las condiciones que la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, establece para tener derecho al reconocimiento de tal condición.

Así pues, a falta de concreción reglamentaria de los documentos necesarios, y refiriéndonos al supuesto de renovación, el impreso facilitado al interesado señala que además de la instancia, debidamente cumplimentada, habrá de aportarse fotocopia del libro de familia, sólo en el caso de que hubiera habido alguna variación en sus asientos, el Titulo de familia numerosa o, en su caso, los carnets individuales de cada uno de los miembros.

También se ha de acompañar la solicitud de renovación de los documentos acreditativos de las circunstancias especiales (se enumeran 9 supuestos) entre las que se encontraría el caso de hijos/hijas mayores de 21 años y hasta los 25 años incluidos, en cuyo caso habrían de presentar certificación o matrícula oficial que acreditase los estudios que se realizan, aportando además el justificante del pago de la matrícula.

Llegados a este punto no consideramos conveniente redundar en lo relatado con anterioridad, respecto del derecho de la ciudadanía que le sea exigida exclusivamente aquella documentación estrictamente necesaria, evitando peticiones de documentos que ya obren en poder de la Administración o que la Administración puede recabar de otra Administración Pública previa autorización expresa de la persona interesada en tal sentido.

Es por ello que centramos nuestra exposición en tres Administraciones Públicas directamente concernidas respecto de los requisitos para la adquisición y mantenimiento de la condición de familia numerosa: Nos referimos a la Agencia Tributaria, en cuanto a la comprobación de los requisitos de capacidad económica de la familia; al Registro Civil, que acredita la composición familiar y el estado civil de las personas que la integran; y por último a distintas Administraciones educativas, en lo que atañe a miembros de la familia que por su edad quedarían excluidos de computo pero que la legislación admite como parte integrante de la familia numerosa siempre que se encontrasen cursando determinados estudios.

Respecto de la Agencia Tributaria el propio impreso de solicitud refleja la autorización para el suministro de datos a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social o Entidades Colaboradoras, a los efectos de comprobación de datos y/o requisitos que resulten exigibles. Por tal motivo, al encontrándose expresamente autorizada la posibilidad de recabar datos de la Agencia Tributaria resultaría improcedente que se exigiera al ciudadano aportar junto con su instancia de renovación documentación concerniente a ingresos declarados en el impuesto sobre la renta de las personas físicas o cualesquiera otros documentos de que dispusiera la Agencia Tributaria relativos a ingresos de la familia.

En cuanto al Registro Civil, el impreso de solicitud solo refleja la necesidad de aportar nueva copia del Libro de Familia en el supuesto de que se hubiera producido alguna variación en los asientos del documento de que ya se dispone en el expediente. A este respecto, y a los efectos de dotar de contenido al derecho reflejado en el artículo 6.2 *b)* de la Ley 11/2007, antes aludida, sería preciso que ambas Administraciones (la respectiva Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social y el correspondiente Registro Civil) dispusieran de medios electrónicos adecuados para el intercambio de dicha información, debiendo contar además con el consentimiento expreso de la persona interesada en tal sentido.

Debemos precisar que aunque institucionalmente el Registro Civil es único, la todavía vigente Ley del Registro Civil contempla la existencia de Registros Municipales a cargo del correspondiente titular del Juzgado de 1.ª Instancia; también Registros Civiles Consulares, a cargo de los Cónsules de España en el

extranjero y también un Registro Civil Central. Se trata de una organización compleja que, en ausencia de cauces de colaboración previamente establecidos, quizás añadiera complejidad burocrática a la obtención de documentación por vía telemática.

Y es que nos encontramos en plena fase de transición hacia el Registro Civil previsto en la nueva Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, que prevé una organización del Registro Civil mucho más sencilla, que concibe al Registro Civil como un registro electrónico, en el que la información del mismo se articula a partir de dos instrumentos: la certificación electrónica y el acceso de la Administración, en el ejercicio de sus funciones públicas, a la información registral, siendo éste el instrumento preferente de publicidad, de tal forma que sólo en casos excepcionales el ciudadano debería aportar certificaciones de datos del Registro Civil.

Caso parecido ocurre con las diferentes Administraciones con competencias para impartir enseñanzas o cursos formativos, las cuales pudieran verse concernidas en la expedición de documentos que acreditaran la realización de determinados cursos o estudios. Si nos referimos a Universidades, cada Universidad es autónoma en cuanto a su gestión en virtud de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, con competencias plenas en lo relativo a admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes. Por otro lado, los cursos podrían ser también impartidos por la Consejería de Educación, a través de alguno de los centros de Formación Profesional, e incluso por entidades colaboradoras del Servicio Andaluz de Empleo.

Por todo ello, existe una variedad de Administraciones e incluso de entes privados que serían los encargados de expedir y suministrar la documentación necesaria para acreditar los requisitos especiales exigidos para la inclusión en el título de familia numerosa.

Es por ello que, para una gestión operativa, que responda a los principios constitucionales de eficiencia y eficacia, y que no suponga trabas burocráticas añadidas a la gestión de los procedimientos de renovación de títulos de familia numerosa habría que valorar los beneficios de la autorización de comprobación de oficio respecto de la aportación por el interesado de la copia de la matricula y abono de tasas académicas.

Y creemos que, en cualquier caso, compete a la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social ir avanzando en cauces de colaboración con aquellas Administraciones más directamente implicadas en la gestión de expedientes para el reconocimiento o renovación de títulos de familia numerosa a los efectos de, en la medida en que ello fuese posible, se simplificasen requisitos y se aliviase a las personas interesadas de la presentación de documentación disponible y accesible en dichas Administraciones.

A la vista de las conclusiones obtenidas de nuestro análisis decidimos formular a la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social las siguientes **Recomendaciones**:

"1.º Que se elabore una normativa que venga a regular el procedimiento previsto de expedición y de renovación del título de familia numerosa en Andalucía, dando cumplimiento a las previsiones establecidas en la legislación estatal en la materia (Artículo 2, apartados 4 y 5, del Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas).

2.º Que dicha normativa procure la simplificación y racionalización de trámites administrativos en consonancia con el Decreto 68/2008, de 26 de febrero, en orden a la modernización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma.

3.º Que se promuevan instrumentos de colaboración con aquellas Administraciones a las que se haya de recurrir con frecuencia para corroborar por vía telemática datos aportados por la ciudadanía en los trámites de expedición y renovación de títulos de familia numerosa".

También formulamos las siguientes **Recomendaciones** a la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Granada:

"1.º Que se solventen las deficiencias que pudieran existir en los servicios de información a la ciudadanía, de forma tal que no se induzca a error sobre los trámites de renovación del título de familia numerosa, requiriendo la presentación de documentos no preceptivos o por cauces no exigidos en la normativa.

2.º Que en el supuesto de uso de documentos impresos o fotocopiados en papel se procure que éstos se realicen a doble cara, con la finalidad de evitar el consumo excesivo de papel.

3.º Que se agilice el trámite de expedición y renovación del título de familia numerosa, de forma tal que no se produzcan demoras que dificulten a las personas interesadas el disfrute de los beneficios previstos en la legislación".

En respuesta a nuestra resolución hasta el momento hemos recibido contestación de la Consejería, señalando en su informe que se encuentra en fase de elaboración la Orden que regulará la expedición, renovación, modificación o pérdida del título de familia numerosa en Andalucía.

También se alude a que dicho proyecto reglamentario recoge la posibilidad establecida en el Decreto 68/2008, de 26 de febrero, de exención de aportación de documentos identificativos oficiales y de certificado de empadronamiento, estableciendo la sede electrónica para la práctica de notificaciones electrónicas.

En cuanto a la obtención de información económica de la unidad familiar dicho centro directivo manifiesta su intención de simplificar la documentación de

carácter económico, utilizando los medios técnicos disponibles y los cauces establecidos por la Agencia Tributaria.

Se alude también a la implantación de la certificación electrónica, la cual está operativa desde el último trimestre de 2010, y en cuanto a posibles cauces de colaboración con el Registro Civil, se relata la conveniencia de esperar al desarrollo de la Ley 20/2011, de 21 de julio, que establece una nueva regulación del mismo.

Por último, se refiere a las actuaciones que se están llevando a cabo para la agilización y mejora en la gestión de la tramitación de títulos de familia numerosa, así como para consensuar y unificar los criterios de actuación llevados a cabo desde las Delegaciones Provinciales de la Consejería, en la tramitación de los procedimientos que redunden en beneficio de las personas interesadas y evitar así perjuicios innecesarios a las mismas.

Asimismo son frecuentes las quejas relativas al funcionamiento de los Puntos de Encuentro Familiar, de entre las que destacamos la **queja 10/3818** que nos presentó el padre de una menor lamentándose porque el Punto de Encuentro Familiar de Sevilla no hubiera atendido la resolución del Juzgado que ordenaba que el régimen de visitas a su hija, menor de edad, fuese a través de este dispositivo. Nos decía que llevaba varios meses sin ningún contacto con su hija, ni siquiera telefónico, pendiente de que se hiciera efectivo su derecho en los términos establecidos por el Juzgado.

El interesado relataba que el Juzgado dictó una sentencia a mediados de 2010, en la que acordaba en su favor un régimen de visitas a su hija, fijando expresamente que las entregas y recogidas a la menor se efectuasen en el Punto de Encuentro Familiar más cercano a su domicilio en Sevilla. Con anterioridad, desde 2007 tenía reconocido el derecho de visitas a su hija, el cual no pudo hacer efectivo en su plenitud por la nula colaboración de la madre.

El Juzgado recibió un fax, procedente del Punto de Encuentro Familiar de Sevilla, de fecha 30 de julio de 2010, en el que comunicaba la apertura del expediente así como que la atención del caso quedaba condicionada por la lista de espera existente.

El 13 de agosto de 2010, remite el Juzgado un fax al Punto de Encuentro Familiar informando de las quejas del padre sobre el retraso acumulado en el inicio de las visitas a su hija, para lo cual llevaba esperando desde 2007.

El 17 de septiembre de 2010 remitió el Juzgado al Punto de Encuentro Familiar un oficio solicitando información sobre la fecha aproximada en que sería viable su intervención. Dicho oficio fue contestado el 8 de octubre de 2010 mediante un fax en el que el Punto de Encuentro planteaba la inviabilidad de su intervención, argumentando que él había dejado constancia de la desaprobación de su actuación, cuestionando su neutralidad y que su actitud no era apropiada.

Según el interesado, el Punto de Encuentro Familiar en ningún momento hizo nada para facilitar el régimen de visitas a su hija, sin mostrar ninguna sensibilidad por el hecho de que llevara desde 2007 sin mantener ningún contacto con ella, a pesar de tenerlo así reconocido en diferentes resoluciones judiciales. Sus quejas a la postre sirvieron de argumento para la comunicación al Juzgado de la inviabilidad de su intervención.

Todo lo expuesto motivó que el Juzgado tomara en consideración dicha situación, unida al traslado de residencia de la madre, para modificar de nuevo el régimen de visitas, debiendo de realizarlo en adelante en un Punto de Encuentro Familiar de distinta Comunidad Autónoma, con los consiguientes costes y dificultades.

Así pues, sin que fuera ya apremiante la respuesta de dicho servicio, nos centrarnos en las actuaciones realizadas tras la derivación por parte del Juzgado del caso al programa de Punto de Encuentro Familiar de Sevilla, debiendo destacar los siguientes elementos:

1.º El primer hecho que centra nuestra atención viene referido a la imposibilidad de concretar una fecha aproximada de activación del servicio de Punto de Encuentro Familiar, ello a pesar de ser solicitada expresamente dicha fecha por parte del Juzgado.

Este hecho contrasta con la asunción de la prestación de los servicios de Punto de Encuentro Familiar por parte de la Consejería de Justicia, integrándolos como uno de los elementos puestos a disposición de los Juzgados y Tribunales para el cumplimiento y efectividad de las resoluciones judiciales en materia de derecho de familia, en aquellos casos en que fuese precisa su intervención para posibilitar el ejercicio del derecho de relaciones entre padres, madres –también otros familiares– e hijos o hijas, todo ello ante la ausencia de acuerdo entre las partes o en protección cautelar de la persona menor de edad.

Se trata de un recurso que, aunque gestionado en régimen de concierto administrativo con una entidad privada, tiene vocación de servicio para la generalidad de la población de su área de influencia, y requiere, como cualquier otra prestación de la Administración, del cumplimiento de unos requisitos mínimos de calidad, orientados a la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

Lamentablemente, y a pesar de su aceptación por parte de la Consejería de Justicia y Administración pública, hasta el momento no se ha materializado la Recomendación que efectuamos en el expediente de **queja 09/3235**, en el sentido que se elaborase una reglamentación general de los Puntos de Encuentro Familiar, determinando el régimen del servicio, los derechos y deberes de las personas usuarias, el contenido de la prestación, los mínimos requisitos de

medios materiales y personales, además del régimen de convivencia y los posibles recursos contra aquellas decisiones susceptibles de ello.

Pero la ausencia de dicha reglamentación no debe ser óbice para que señalemos que la inexistencia de un compromiso reglamentario mínimo de respuesta, así como la ausencia de una estimación aproximada de la posible activación del servicio, deja a la persona afectada –e incluso al órgano jurisdiccional– en una situación muy dificultosa para hacer valer sus derechos, pues aún teniendo reconocido judicialmente el régimen de visitas, y señalado el cauce y servicio habilitado para hacerlo valer, resulta de hecho inviable dicho ejercicio por dificultades ajenas a la persona interesada, referidas a la organización interna del servicio. Y además, la imposibilidad de prever una fecha aproximada de activación del servicio provoca una situación de incertidumbre que, situada en el contexto en que nos encontramos, no hace más que añadir angustia y dolor a una situación de por si ya desagradable, en que el padre ha de recurrir al Juzgado para mantener contactos con su hija que de otra forma no puede materializar.

2.º Y en el presente caso resulta aún más significada la tardanza en la activación del servicio de Punto de Encuentro Familiar por las circunstancias del caso, al tratarse de una menor –actualmente de 8 años de edad– cuyo padre apenas había podido visitarla desde que la niña contaba 4 años. La dificultad para mantener contactos con la menor tuvo repercusiones negativas en la relación paterno filial, y es esa la motivación principal de la necesidad de contar los servicios de un Punto de Encuentro Familiar, para hacer viable la relación entre padre e hija cuyos vínculos estaban empezando a debilitarse.

Viene al caso que reseñemos las reflexiones que efectuaba el Juzgado para motivar su Sentencia:

"(...) Las visitas no se han desarrollado con la normalidad deseada por diversas causas. Así por el hecho de residir los progenitores en diferentes ciudades lo que dificultaba su ejercicio. Por continuos enfrentamientos entre ellos, con interposición de denuncias penales, derivados de discusiones relacionadas con los lugares y tiempos de entrega y recogida de la menor. Y finalmente porque la menor ha venido desarrollando una cierta desgana a relacionarse con su padre (...)

Dicha desgana o dificultades (...) se deben, según el informe psicológico elaborado, a dos circunstancias: Por una parte a su inserción en un núcleo familiar junto a su madre, el cónyuge actual de la misma, y su hermano fruto de dicha relación matrimonial (...) La salida de dicho núcleo para relacionarse exclusivamente con una persona, máxime si las entregas y recogidas han generado conflictos, pueden resultar difíciles, sobre todo si no se fortalece la relación afectiva propia entre padres e hijos (...) Sobre lo anterior, debe resolverse a favor de que el régimen de visitas se desarrolle con la intervención de profesionales de un punto de encuentro, que ayuden a la superación de las dificultades que se vislumbran (...)"

En este escenario, siendo perentoria e indispensable la intervención del Punto de Encuentro Familiar, la respuesta que el padre obtiene es meramente formal, sin señalar ninguna fecha aproximada del posible inicio de los contactos familiares, sin ofrecer esperanzas de que la respuesta pudiera no demorarse demasiado, y sin ninguna consideración a la situación de partida en que se encontraba, con antecedentes de años sin una relación fluida con la menor.

Es por ello que no resulte extraña la queja del interesado respecto del servicio de Punto de Encuentro Familiar, pues cuando ya había superado el farragoso trámite judicial para que fuese emitida una resolución respecto de su demanda de establecimiento de un régimen de visitas, se encuentra con una respuesta negativa por parte de dicho dispositivo indispensable para su efectividad. El interesado centra sus críticas en la respuesta que obtiene de dicho servicio, al tener la expectativa de que su situación de partida le haría merecedor de una intervención ágil y sensible con su situación y las circunstancias que rodean a su hija, obteniendo por el contrario una contestación totalmente desoladora, sin expectativas de solución a corto ni medio plazo.

Es así que, ante el lamento del padre al Juzgado sobre la situación en que se encontraba y la respuesta obtenida del Punto de Encuentro Familiar, el órgano judicial remite pasados 15 días de su derivación un nuevo oficio al Punto de Encuentro relatando la situación desesperada del padre y su ruego de que se iniciara cuanto antes el régimen de visitas. Este nuevo oficio tampoco obtiene ningún resultado, lo cual provoca que pasado mes y medio de la petición inicial, el Juzgado decida remitir un oficio solicitando que se indique la fecha aproximada de inicio de las visitas. La respuesta del Punto de Encuentro Familiar al Juzgado es del mismo tenor que la recibida por el padre, sin precisar ninguna fecha concreta ni plazo aproximado de inicio de las visitas. Pasado un nuevo mes, el Juzgado emite un nuevo Auto acordando que las visitas se celebren en Tenerife, donde actualmente se vienen materializando, a satisfacción del padre por el servicio de Punto de Encuentro Familiar de dicha Comunidad, aunque disconforme por las molestias y dificultades inherentes a los traslados.

3.º También nos corresponde analizar la información que obtuvimos respecto del tiempo medio de espera de las personas interesadas desde la fecha de recepción de la derivación de casos por el Juzgado hasta la fecha efectiva de comienzo de las visitas. En el informe que nos fue remitido se señalaba que en el año 2010 existió un promedio de 6 meses, si bien se precisaba que simultáneamente se fueron

atendiendo de forma inmediata aquellos expedientes derivados por el establecimiento de medidas civiles en una orden de protección.

Desde nuestro punto de vista un plazo medio de activación del servicio de 6 meses implica que haya bastantes casos en que el tiempo de espera puede ser incluso mayor, suponiendo un lapso de tiempo que no puede ser admitido como tolerable.

La situación en que se encuentran las personas menores edad y sus familiares, que se ven necesitados de los servicios de Punto de Encuentro Familiar demanda de la Administración que ha asumido el compromiso de la prestación del servicio un tiempo de respuesta mucho más ágil, reduciendo los tiempos de espera al tiempo indispensable para la preparación de los trámites burocráticos, además de la celebración de las entrevistas personales que fuesen necesarias, pero sin añadir plazos inherentes a una lista de espera desmesurada que vendría determinada por la dimensión insuficiente del servicio respecto del histórico de casos en su área de influencia.

Estimamos que la Administración ha de realizar un esfuerzo para reducir los tiempos de espera, asumiendo un compromiso relativo a un plazo de respuesta que sólo sería superado en supuestos excepcionales. Lo deseable sería que la respuesta pudiera ser casi inmediata, pero nos tememos que las garantías necesarias para un desarrollo sin sorpresas desagradables de la relación entre familia y menor exige ciertos trámites indispensables que se traducen en tiempo de espera, pero tal hecho no debe ser obstáculo para alcanzar dicho objetivo y que no se vuelvan a dar situaciones como la presente en que ni siquiera se pudo informar al padre de una fecha aproximada de activación del servicio.

A tales efectos, hemos de referirnos al Documento Marco de Mínimos para asegurar la calidad de los Puntos de Encuentro Familiar, aprobado por acuerdo de la Comisión Interautonómica de Direcciones Generales de Infancia y Familias el 13 de noviembre de 2008. En dicho documento, en lo que atañe a criterios para ordenación de las listas de espera (apartado 11.4) se establece que será la respectiva Comunidad Autónoma la que establezca los criterios que considere adecuados para la gestión de las listas de espera en el acceso a los Puntos de Encuentro Familiar, conforme a los protocolos de derivación debidamente aceptados por la Entidad competente.

Tal como hemos señalado, nos encontramos a la espera de que la Comunidad Autónoma de Andalucía acometa la elaboración de una normativa reguladora de los Puntos de Encuentro Familiar, uno de cuyos posibles apartados determinaría los plazos para la activación del servicio y, en su caso, la posible ordenación de la lista de espera.

Conviene traer a colación como en otras Comunidades Autónomas si se han aprobado reglamentaciones que vienen a regular las condiciones de prestación del servicio de Punto de Encuentro Familiar estableciendo, como en el caso de la Comunidad de Castilla León (Decreto 11/2010), un plazo de 2 meses para la elaboración del proyecto individualizado de intervención contados a partir de la entrevista de recepción, tras lo cual se procedería al comienzo efectivo de las visitas en la fecha que se señalase.

En el País Vasco, el correspondiente reglamento (Decreto 124/2008) señala que tras la derivación judicial, se abrirá expediente en el Punto de Encuentro, se procederá a la entrevista con las personas afectadas y a continuación se elaborará el plan de intervención en el plazo de 15 días hábiles, tras lo cual se comenzarán las visitas en la fecha señalada.

Estos dos ejemplos sirven de muestra de compromisos reglamentarios de plazos de respuesta que vienen a impulsar una intervención ágil en la respuesta a la demanda ciudadana. Por tal motivo, a falta de regulación específica –la cual confiamos que pueda ver la luz en breve– nos atrevemos a postular porque sea la propia Administración que financia el servicio la que se marque unos compromisos mínimos de calidad respecto de las personas usuarias. Creemos que la actual relevancia social que han tomado los servicios de Punto de Encuentro Familiar demanda un impulso para su mejora y cumplimiento de las expectativas en ellos depositadas, el cual ha de servir de acicate a la Administración para dimensionar correctamente los Puntos de Encuentro Familiar y agilizar sus prestaciones en orden a garantizar el compromiso asumido con la ciudadanía.

Por todo lo anterior, decidimos formular la siguientes **Recomendaciones** a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Sevilla:

"Primera. Que la prestación del servicio de Punto de Encuentro Familiar se inicie en el menor tiempo posible, simplificando trámites, eliminando aquellos requisitos que pudieran considerarse innecesarios, y disminuyendo al máximo los tiempos de espera.

Segunda. Que se habiliten métodos de trabajo que permitan detectar en los Puntos de Encuentro Familiar posibles deficiencias y disfunciones, corregirlas y prestar el servicio a la ciudadanía de forma cada vez más rápida, eficiente y eficaz.

Tercera. Que a la vista del histórico de casos atendidos en la provincia, la actual lista de espera y su previsible evolución, se establezca un plan de actuación para su solución con unos compromisos mínimos de calidad en la prestación que incluyan plazos de referencia para la tramitación administrativa del caso recepcionado, la elaboración de un proyecto individualizado de intervención, y para la activación efectiva del servicio.

Cuarta. Que al momento de ordenar lista de espera de derivaciones al Punto de Encuentro Familiar se tenga en cuenta además de la fecha de recepción del

caso, los antecedentes de éste, especialmente el tiempo previo que ya se acumula sin contactos entre familia y menor".

En respuesta a nuestra resolución recibimos un informe en el que se señalaba la aceptación de dichas Recomendaciones, añadiendo que la Dirección General de Justicia Juvenil y Servicios Judiciales se encontraba trabajando en la elaboración de un Decreto regulador de los Puntos de Encuentro Familiar en Andalucía, destacando la importancia y dificultad de la tarea emprendida.

También se aludía en el informe a las instrucciones dadas a todos los Puntos de Encuentro Familiar de Andalucía para que se reduzcan en lo posible las listas de espera, señalando que en esos momentos –mes de octubre- solo en la provincia de Sevilla seguían existiendo expedientes en lista de espera, aunque con una tendencia a decrecer en términos absolutos mes a mes y también en cuanto al número de días en lista de espera.

Por último, el informe señala que muchos de los expedientes atendidos en el Punto de Encuentro Familiar tienen una antigüedad superior al año, lo cual desvirtúa la propia concepción de dichos servicios concebidos como medida excepcional y transitoria para garantizar las relaciones familiares, y de cuya permanencia extemporánea son informados los Juzgados remitentes de los casos.

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 se 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 remisibles 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.

I. DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES

Durante el año 2011, se han remitido 446 quejas a otros Comisionados, de las cuales, 368 han sido remitidas al Defensor del Pueblo Estatal y 7 a otros Defensores.

– Personal del Sector Público

En el **Área de Personal del Sector Público** reseñamos la **queja 11/710**, en la que la interesada trabajadora de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea exponía la problemática de pérdida de derechos laborales y de la condición de empleada pública a partir del 28 de febrero de 2011 al privatizarse la entidad pública AENA.

El interesado de la **queja 11/2860** en la actualidad agente de la policía local de Mojácar, exponía sus dificultades para permutar con agentes de otras localidades y señalaba su voluntad de poder acceder al Cuerpo Nacional de Policía manifestando su desacuerdo con los límites de edad establecidos para ello.

En la **queja 11/3967** y la **queja 11/4630** los promoventes planteaban dudas sobre la constitucionalidad de la limitación de edad establecida para el acceso a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

– Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes

Entre las quejas remitidas al Defensor del Pueblo en esta materia, cabe destacar la **queja 11/608** el interesado manifestaba su descontento por el estado en que se encontraba la carretera N-433 Sevilla-Lisboa a su paso por la sierra de Huelva, en relación a su señalización horizontal. Nos decía que las líneas de la carretera apenas eran visibles en un día normal, cuando estaba lloviendo o era de noche prácticamente no se veían. Este hecho no solo daba una mala imagen sino que además suponía un constante peligro para las personas que la transitaban. Llevaba meses intentando elevar su queja al órgano competente, pero nadie le había sabido decir, exactamente, ni donde ni a quien dirigirse. Al afectar al ámbito de competencias de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento se remitió al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

El reclamante de la **queja 11/627** nos trasladaba su oposición a la ubicación prevista para las instalaciones de ensayos y experimentación asociadas al Centro de Tecnologías Ferroviarias de Málaga. En tal sentido, por razones de índole ambiental y de ordenación del territorio, habían comparecido en el perio-

do de información pública del Estudio Informativo de dicho proyecto convocado por el Director de Calidad y Medio Ambiente de ADIF, entidad cuya supervisión corresponde al Ministerio de Fomento. Consecuentemente, por lo que procedimos a remitirla al Defensor del Pueblo.

En la **queja 11/1996** el interesado nos exponía que en marzo de 2011 hizo entrega de las llaves de un contrato de arrendamiento en el que intermedió la Sociedad Pública de Alquiler, del Ministerio de Fomento, sin que tuviera cantidades pendientes. Se encontraba desempleado por lo que necesitaba que se agilizaran los trámites de la devolución de la fianza, que ascendía a más de 800 euros. Al afectar al ámbito de competencias de la citada entidad del Ministerio de Fomento, procedimos a la remisión de la queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

El reclamante de la **queja 11/4484** nos adjuntaba un dossier que había remitido a la Dirección General de Tráfico en el que exponía diversas razones por las que, a su juicio, la señalización del Puente del Quinto Centenario de Sevilla resultaba confusa, contradictoria y perjudicial para los automovilistas, imponiéndose sanciones que consideraba no ajustadas a la legalidad. Añadía que, por parte de dicho Organismo no se había dado respuesta alguna a sus consideraciones. Se trataba de una cuestión afectante a las competencias de un órgano administrativo dependiente de la Administración Central, por lo que la remitimos al Defensor del Pueblo.

En relación con la Renta Básica de Emancipación, han sido 45 las quejas que se han recibido en esta Institución durante el año 2011. En estos casos, aunque la Comunidad Autónoma reconoce el derecho, o no, de los solicitantes es, en definitiva, el Ministerio de Fomento el que paga a estos la mencionada ayuda. Como ejemplo de todas las quejas recibidas, en su mayoría por retrasos en el pago, podemos citar la **queja 11/5007** nos exponía que tenía concedida desde junio de 2010 la Renta Básica de Emancipación y aún no la había percibido. Tenía dos expedientes ya que se mudó de casa, llevaba 17 meses emancipado y aún no había recibido nada. Dado que el asunto que nos planteaba afectaba al ámbito de competencias del Ministerio de Fomento, fue remitida al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Durante la tramitación de estas quejas por el Defensor del Pueblo hemos conocido había constatado que, en los últimos meses, se había producido cierta demora en los pagos de las ayudas reconocidas en los primeros meses del año, así como en la reanudación de pagos en su día suspendidos cautelarmente, por ello habían iniciado una investigación de oficio a fin de conocer la situación de la gestión de estas ayudas. En relación al otro expediente del interesado nos comunicó que no había justificado estar al corriente del pago de las rentas, razón por la que no el Ministerio de Fomento no había podido autorizar los pagos de la ayuda.

– Educación

El Área de Educación durante el año 2011 propuso la remisión de una serie de expedientes de quejas a la Institución al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales habida cuenta que las pretensiones que se deducían de los mismos se referían a actuaciones de la Administración General del Estado y, por consiguiente, fuera del ámbito de competencias que atribuye a esta Institución su Ley reguladora.

La práctica totalidad de los asuntos planteados en este ámbito se centra en los procedimientos de solicitud, reconocimiento y otorgamiento becas y ayudas al estudio convocadas por el Ministerio de Educación. Así, las más numerosas de las reclamaciones señalan la disconformidad del solicitante con la denegación de la ayuda, al considerar que, contrariamente al criterio de la Administración educativa, reúnen los requisitos necesarios para beneficiarse de aquella. Del mismo modo, el retraso en el pago de la cantidad económica, una vez reconocido el derecho a su cobro, ha constituido otro grupo de quejas de los ciudadanos, los cuales, a su vez, han puesto de manifiesto los graves perjuicios que la demora denunciada les estaba ocasionando, comprometiendo en algunos casos la posibilidad de continuar con las enseñanzas en curso.

Traemos a colación la reclamación presentada por un estudiante de un ciclo de Formación Profesional de grado superior, al que el Ministerio de Educación le reclamaba la devolución del importe de una beca correspondiente al curso 2008-2009 que nunca había recibido, según acreditaba con la correspondiente documentación de la entidad bancaria donde supuestamente se había realizado el ingreso de la ayuda económica (**queja 11/3354**).

Este año se han continuado recibiendo quejas que ponen de manifiesto las dificultades y complejidades técnicas existentes para formular la solicitud de ayudas al estudio por medios telemáticos como consecuencia de una inadecuada información sobre el funcionamiento de la página web del citado Departamento ministerial. En alguna ocasión la persona solicitante había formulado la solicitud a través de la mencionada página sin que al parecer hubiese rellenado todos los campos necesarios, lo que había motivado que se excluyese su petición. Se lamenta el solicitante que, en ningún caso, se le hubiese notificado por parte la Administración educativa que la solicitud se encontraba incompleta, y a tal efecto se le hubiese otorgado la posibilidad de subsanar el error (**queja 11/5287**).

De entre las quejas que se han tramitado en 2011 en materia de universidades merece ser destacada la **queja 11/3039** en la que el interesado mostraba su

disconformidad con la nueva regulación de las pruebas de acceso a la Universidad al no contemplar un sistema de ponderación de notas para aquellos alumnos que realizaron la prueba cuando la nota máxima que se podía obtener era un 10 al no existir la prueba de mejora que posibilita obtener hasta 14 puntos.

– Justicia y Prisiones

En la **queja 11/2113** la interesada se dirigía a nosotros ante la devolución de su madre y sus tres hijos, desde el aeropuerto de Barajas a Honduras. El motivo de la visita era la hospitalización de la interesada quien en el momento de la devolución estaba siendo intervenida quirúrgicamente. Todo esto, parecía ser, reuniendo los afectados los requisitos exigidos para su entrada en España. Tan lamentable suceso les supuso, aparte de pasar por el mal trago de ser tratados de forma inadecuada, la pérdida económica de más de 7.000 euros en los gastos del viaje. Puesto que el asunto planteado afectaba al Ministerio de Interior, se remitió la queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Atendiendo al relato de los interesados en la **queja 11/2625**, llegaron a España hace ya más de cuatro años, junto a dos de sus hijas, a través de Melilla, donde les iniciaron a los dos una orden de expulsión.

En la actualidad vivían en Sevilla, con sus niñas escolarizadas y con la dificultad de lograr obtener una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, a raíz de las órdenes de expulsión, a pesar de reunir los requisitos para el arraigo social. Habían solicitado la revocación de la orden de expulsión pero la respuesta era negativa, sin encontrar alternativa ante tal situación, por lo que pedían nuestra intervención.

Al tratarse de un tema que estaba en esos momentos debatiéndose internamente en la Dirección General de Inmigración, al verse afectado el Ministerio del Interior, se procedió a su remisión a la Institución Estatal.

En un grupo de quejas (**queja 11/4141**, **queja 11/4142**, **queja 11/4143**, **queja 11/4186**, **queja 11/4528**, **queja 11/4529**, **queja 11/4530**, **queja 11/4531**, **queja 11/4532**, **queja 11/4533**, **queja 11/4534**, **queja 11/4535**, **queja 11/4536**, **queja 11/4537**, **queja 11/4538**, **queja 11/4539** y **queja 11/4540**), los interesados, de nacionalidad rumana, exponían que llevaban en España desde octubre de 2006, habiendo trabajado en el campo con cierta frecuencia desde la citada fecha, con un período considerable de cotización y asentados junto a sus familias en este país. Su problema se centraba en no haber estado a fecha 22 de julio de 2011, en situación de alta en el régimen correspondiente a la Seguridad Social o inscritos como demandantes de empleo en los Servicios Públicos de Empleo a dicha fecha, tal y como indicaba la instrucción, lo que implicaba que debía hacer un trámite previo ante la oficina de extranjeros para poder trabajar.

A pesar de lo injusto de la Instrucción para los casos concretos que estamos tratando, no cabía otra interpretación por lo que remitimos las quejas citadas a la Institución Estatal con el propósito de que allí valorasen si debían instar a la Dirección General de Inmigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración) a que recogiese con más detalle otros supuestos en relación a la situación de los rumanos en España antes del 22 de julio de 2011.

El interesado en la **queja 11/719**, nacional español, se dirigió a nosotros tras serle denegado el cheque bebé al tener una hija, debido a que la madre no podía acreditar los dos años de residencia con tarjeta en España. Al tratarse de una ayuda estatal, siendo el organismo afectado el Ministerio de Economía y Hacienda, se remitió la queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Sobre un nacional español que se encontraba interno en un Centro Penitenciario de Lisboa, pedía su hermana nuestra intervención, a través de la **queja 11/2490**, para que una vez fuese juzgado en junio de 2011, fuese trasladado a España. Nos informaba también del delicado estado de salud en el que este se encontraba. Atendiendo al problema de salud lo remitimos a la Institución estatal, al afectar el asunto planteado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

El interesado en la **queja 11/591** se dirigió a la Institución pidiendo nuestra intervención para poder renovar su tarjeta de residencia permanente desde prisión. Estaba como preventivo y tenía un hijo nacido en España con 7 años de edad. Concretamente pedía que fuera algún funcionario del cuerpo nacional de policía a tomarle la huella para la tarjeta. Al tratarse de un tema que, a pesar de ser bastante interesante, sobrepasaba nuestras competencias, afectando al Ministerio del Interior, remitimos el asunto al Defensor del Pueblo estatal.

Desde el Centro Penitenciario Sevilla I nos escribía un interno, **queja 11/2753**, poniendo de manifiesto que en octubre de 2010 solicitó el ingreso en el curso de grado de Derecho en la UNED, realizándosele una petición desde la Secretaría de la UNED de presentación del Título de selectividad o de bachiller. Sin embargo, nos decía que por problemas económicos no había podido hacer frente a este gasto por lo que pedía nuestra mediación para no tener que entregar este. Lo que nos solicitaba era algo imposible, ya que el acceso viene regulado por una normativa nacional que regula las titulaciones y exigencias para las matriculaciones universitarias, estando ante una competencia del Ministerio de Educación, por tanto la queja se remitió al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

En la **queja 11/5210** se dirigían a la Institución ante la delicada situación por la que atravesaba un nacional español, enfermo de septicemia general, en Marruecos. Según se nos manifestaba, tras un trági-

co accidente acabó aterrizando sin más remedio en Marruecos, obligado por fuertes vientos, ingresando en prisión por invasión del espacio aéreo. En la cárcel enfermó debido a la falta de higiene y la pésima alimentación. Una vez condenado, no lograban trasladarlo a España. En la actualidad estaba en un Hospital en Marruecos. La queja se remitió de forma urgente al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales al afectar el asunto planteado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

– Trabajo y Seguridad Social

En esta área reseñamos la **queja 11/3030** en la que el interesado manifestaba que se había producido demora en la percepción de las ayudas que concede la Administración General del Estado a través del Plan PREPARA.

El interesado de la **queja 11/3572** exponía que solicitó ayuda social en el mes de septiembre de 2010 acogiéndose a las ayudas excepcionales contempladas en el Real Decreto 196/2010, sin que se hubiese efectuado el pago de la misma pese a haberle sido concedida.

En la **queja 11/3686** el interesado nos exponía la difícil situación laboral que se presentaba para los trabajadores de PIORSA, empresa contratada por el Ministerio de Defensa para la prestación de determinados servicios en la Base Naval de Rota.

– Administraciones Tributarias

De las quejas que en materia de administración tributaria por ser este el Comisionado competente para abordar el análisis de las cuestiones planteadas, merece ser destacada la **queja 11/3322** en la que el interesado mostraba su discrepancia con la prescripción de las compensaciones del IVA, pasados cinco años. Planteamiento que mantenía la Administración Tributaria Estatal en normativa ad hoc, pese a la interpretación jurisprudencial al efecto.

– Salud

En el Área de Salud fueron remitidas al Defensor del Pueblo distintas quejas, al darse en ellas los supuestos de falta de competencia de esta Institución para conocer de los hechos que nos trasladaban.

Reseñar que tras la tramitación de diversas quejas en materia de potestad sancionadora de la Administración por infracciones en materia de consumo, se dictó Resolución instando a la Dirección General de Consumo de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía a admitir, en base a su especial función, la consideración de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, no ya como interesadas en el procedimiento sancionador, pero sí al menos como denunciantes cualificadas, recordando que, en cualquier caso, en las restantes CCAA que han legislado sobre la materia y han regulado su propio procedimiento de ejercicio de la potestad sancionadora, cualquier denunciante tiene derecho a ser notificado y conocer tanto la apertura o no del procedimiento, como la resolución que lo ponga fin. No habiendo sido aceptado el contenido de la Resolución se procedió a dar traslado al Defensor del Pueblo del Estado con objeto de que realizara las actuaciones que permitan homogeneizar y unificar criterios y, sobre todo, garantizar la igualdad de derechos de las asociaciones de consumidores y usuarios y de los denunciantes en el procedimiento sancionador, en todo el territorio del Estado.

Por otro lado, también podríamos destacar la **queja 11/168** sobre diagnóstico genético preimplantatorio, y la **queja 11/1389** en relación al traslado de un enfermo desde Bolivia.

– Dependencia y Servicios Sociales

En el Área de Servicios Sociales fueron remitidas al Defensor del Pueblo diversas cuestiones al plantearse en ellas supuestos de falta de competencia de esta Defensoría.

Destacar la **queja 11/2288** ante la falta de reconocimiento de los beneficios como familia numerosa por no estar casados, y la **queja 11/2436** en la que produce el traslado de Residencia de mayores de los internos desde Ceuta a Albacete por motivo de obras.

– Administraciones Económicas

De las quejas que en materia de administraciones económicas se han remitido al Defensor del Pueblo Estatal por ser este el Comisionado competente para abordar el análisis de las cuestiones planteadas, merece destacar la **queja 11/1237** en la que el interesado denunciaba un retraso de dos años del Ministerio de Fomento en el pago de una expropiación.

– Políticas de Igualdad de Género

En la **queja 11/526** la persona interesada nos exponía que venía recibiendo un ayuda económica del programa Renta Activa de Inserción debido a su situación económica y que contaba con tres hijos que requerían de ayuda. Al acudir a los servicios sociales comunitarios se le gestiona el Programa de Solidaridad con los Andaluces, recibiendo una asignación por este. Al no haberse realizado la diferencia entre una y otra prestación, el anterior Ministerio de Trabajo e Inmigración le reclamaba la devolución de las cantidades indebidamente cobradas. Nos pidió nuestra mediación, alegando que "*ella no tenía por que saber esto*". Probablemente fuera cierto, pero el expediente se encontraba en fase de ejecución al no haber sido tenidas en cuenta sus alegaciones. Estando ante una competencia del anterior Ministerio de Trabajo e Inmigración, la queja se remitió al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Atendiendo al relato de la persona que promovía la **queja 11/4260,** en la misma nos exponía que al

pedir un aplazamiento de pago de una deuda, contraída por la concesión de un préstamo al 50% con su compañera, en la Delegación de la Agencia Tributaria en Cádiz, donde correspondía el domicilio Fiscal, a ella le fue concedido el aplazamiento solicitado en Cádiz, pero a él no se lo concedieron en desde Sevilla, donde tenía su domicilio Fiscal. El expediente sobrepasaba nuestras competencias, afectando a las Delegaciones de la Agencia Estatal Tributaria en Cádiz y Sevilla, del entonces Ministerio de Economía y Hacienda, ahora Ministerio de Economía y Competitividad, por lo que lo remitimos el asunto al Defensor del Pueblo Estatal.

La persona interesada de la **queja 11/5140,** manifestaba que había sido funcionaria de la Administración local durante 45 años, habiendo enviudado hacía 9. Al jubilarse le habían dejado una pensión como mujer trabajadora de 824 euros, manifestando sentirse estafada, impotente y discriminada, ya que en parejas jubiladas, ambos miembros cobraban la totalidad de su pensión como personas trabajadoras.

Se propuso la remisión del expediente al Defensor del Pueblo Estatal ya que las cuestiones relativas a las pensiones de jubilación de carácter contributivo, son competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social, dependiente entonces del Ministerio de Trabajo e Inmigración (ahora Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

– Tecnologías de la Información y la Comunicación

El promotor de la **queja 11/958** nos decía que ni la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, ni la Agencia Española de Protección de Datos, habían resuelto una queja que interpuso contra una compañía de telefonía por "spam" telefónico. Nos adjuntaba, a estos efectos, copia de la Resolución de la Secretaría de Estado mencionada en la que se decía que se inhibía en la queja presentada e instaba al reclamante a dirigirse a la Agencia Española de Protección de Datos. También nos adjuntaba oficio de dicha Agencia Española por el que se le comunicaba que no era de aplicación la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y que debía dirigirse a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Se remitió al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales por tratarse de organismos dependientes de la Administración del Estado.

En la **queja 11/4151** el interesado nos indicaba que denunció, ante la Dirección General de Consumo de la Comunidad Autónoma de Madrid, a un canal de televisión por incumplimiento de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas Sanitarias Frente al Tabaquismo y Reguladora de la Venta, el Suministro, el Consumo y la Publicidad de los Productos del Tabaco. Al parecer, la Comunidad Autónoma de Madrid remitió su denuncia a la Agencia Antidroga, dependiente de la misma Comunidad, que le comunicó que la incorpora al Plan de Inspección de la Agencia. Al entender que, como denunciante, tenía derecho a conocer las actuaciones llevadas a cabo por la Agencia solicitó información sobre la tramitación de su denuncia, pero esta le comunicó que carecía de la condición de interesado, por lo que no podía conocer las actuaciones que llevaran a cabo. Remitimos la queja al Defensor del Pueblo al afectar el asunto a órganos dependientes de la Comunidad Autónoma de Madrid, que no cuenta con esta figura parlamentaria.

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 1.905 expedientes los que, por distintos motivos establecidos en la Ley, no han podido ser admitidos, lo que supone una disminución del 7,4% respecto a las inadmitidas en el año anterior. Computadas las quejas de otros años tramitadas en este ejercicio, no han sido admitidos un total de 2.478 expedientes, un 3% menos que en el pasado año.

1. QUEJAS ANÓNIMAS

En el **Área de Personal del Sector Público** señalamos como no admitida a trámite por esta causa la **queja 11/4686**, en la que el interesado denuncia contra el titular de la Secretaría Municipal de Zújar (Granada) presuntas irregularidades en su gestión.

Dentro del **Área de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes**, en la **queja 11/2996** el reclamante, sin indicar dirección alguna al que remitirle nuestros escritos y pidiendo reserva de sus datos personales, denunciaba que el Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz) no estaba llevando a cabo el control de las viviendas ilegales de acuerdo con la normativa urbanística, pues se sancionaba a unos ciudadanos y a otros no, ocasionando, según él, situaciones discriminatorias.

La queja podría haber sido admitida a trámite, pero al no facilitar el interesado dirección alguna y pedir reserva de sus datos, no pudo ser tramitada. En cualquier caso, ante los hechos que denunciaba dimos traslado de esta denuncia al Ministerio Fiscal a los efectos que procedieran. El Fiscal Superior de Andalucía nos dio cuenta del Decreto dictado en la Diligencias de Investigación Penal, acordando su archivo, con remisión de los documentos originales a la Fiscalía Provincial de Cádiz a los efectos procedentes.

En **materia de educativa**, tan solo ha propuesto durante el año 2011 la no admisión a trámite de un

expediente de queja por no aportar la persona interesada datos relativos a su identidad que nos permitieran notificar las actuaciones de esta Defensoría en el asunto suscitado en dicho expediente, incumpliendo de este modo los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución (**queja 11/3442**).

En el **Área de Igualdad e Información** durante el año 2011 se rechazó por esta causa la **queja 11/2870**, porque no contenían datos que nos permitiera ponernos en contactos con la persona reclamante, no venía firmada y no se indicaba domicilio al que remitir una respuesta, relativa a la situación por la que estaba pasando una madre soltera con un hijo pequeño y como único ingreso contaba con 426 euros procedentes de la Renta Activa de Inserción.

Todas las quejas que el **Área de Menores** durante 2011 ha rechazado su admisión a trámite por no aportar las personas interesadas datos relativos a su identidad o domicilio que nos permitieran notificar las actuaciones de esta Defensoría, se referían a denuncias anónimas sobre la posible existencia de situación de riesgo de personas menores de edad.

En estos casos, aunque no se puede admitir a trámite la queja conforme a nuestra ley reguladora, se acordó iniciar ante los organismos competentes las correspondientes actuaciones de oficio para la salvaguarda de los derechos de estos niños y niñas. Concretamente, damos traslados de estas denuncias a los Servicios Sociales de los Ayuntamientos donde residen las personas menores, a los efectos previstos en el artículo 18.5 de la Ley de los Derechos y la Atención al Menor según el cual cualquier persona o entidad y, en especial, las que por razón de su profesión o finalidad tengan noticia de la existencia de una situación de riesgo o desamparo de un menor, deberá ponerlo en conocimiento de cualquier autoridad, que inmediatamente lo comunicará a la Administración competente, Autoridad Judicial o Ministerio Fiscal. A tales efectos, consideramos las competencias atribuidas a las Corporaciones Locales por el artículo 18.1 de la misma Ley, en lo referente a prevención y detección de situaciones de desprotección, así como para apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en situaciones de riesgo.

Por otro lado, siempre que trasladamos la denuncia, insistimos en su carácter anónimo y recordamos el deber genérico de reserva y confidencialidad respecto de los datos personales, al tiempo que rogamos se eviten en lo posible intromisiones no necesarias en la intimidad personal y familiar de las personas afectadas en los procesos de investigación de los hechos (**queja 11/2848, queja 11/3151, queja 11/3442, queja 11/3767, queja 11/4103,** y **queja 11/4676**).

2. *FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS*

En el **Área de Personal del Sector Público,** la interesada de la **queja 11/360** mostraba su desacuerdo con el hecho de que a su hijo se le había trasladado al último lugar en la bolsa de empleo como Socorrista, pese a haber comunicado al Instituto Municipal de Deportes de Córdoba que durante un periodo de tiempo estaba realizando estudios en Madrid.

En la **queja 11/1079** la persona interesada denunciaba posibles irregularidades en el proceso selectivo de Oposiciones a Canal Sur.

La interesada en la **queja 11/1480** enfermera en un Centro de Salud en Guillena denunciaba la situación de mobbing que estaba padeciendo.

También reseñamos la **queja 11/1563** en la que trabajadores eventuales de la Empresa Pública de Transportes del Ayuntamiento de Sevilla nos comunicaban las acciones y medidas que estaban llevando a cabo como reivindicación de sus pretensiones laborales.

La interesada de la **queja 11/1647** en representación de los Delegados de Personal de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), denunciaba irregularidades en las contrataciones de personal al no ser el procedimiento selectivo ajustado a los principios constitucionales de acceso al empleo público.

En la **queja 11/1840** la interesada manifestaba su desacuerdo con la gestión de bolsa de empleo de Auxiliar de Clínica de la Diputación Provincial de Sevilla que proponía mejora de empleo a una persona con una puntuación por debajo de suya en la lista.

En la **queja 11/2235** se denunciaba incumplimiento de la Ley de Emergencias en convocatorias de plazas de Bomberos en varias instituciones.

La persona interesada de la **queja 11/2815** denunciaba presuntas irregularidades en el proceso selectivo convocado por la Escuela Andaluza de Salud Pública, para cubrir puesto de técnico para el desarrollo de proyecto de investigación.

La interesada de la **queja 11/4329**, que reside en Palma de Mallorca manifestaba su disconformidad con que no fuese posible la “permuta” a la bolsa de interinos de Justicia en Andalucía.

El promovente de la **queja 11/4744** denunciaba presuntas irregularidades en el proceso selectivo de acceso a plazas de Policías Locales en municipios andaluces.

En el **Área de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes** se han rechazado por esta causa una serie de quejas en las que por distintos motivos nos vemos obligados a comunicar a los interesados que completen una determinada información o cumplimenten unos requisitos que exige la Ley para su admisión a trámite. En todo caso, habitualmente en volvemos a interesar que se complete esa información antes de archivar el expediente. Cabe reseñar entre estas:

La **queja 11/145**, en la que el interesado nos exponía las vicisitudes por las que atravesaba el expediente de

rehabilitación de su edificio para instalar un ascensor. En concreto, la licencia del Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz), por la que tuvieron que abonar 7.000 euros, había caducado porque no habían podido empezar la obra ya que no recibían el dinero subvencionado. Le solicitamos que nos enviara la queja debidamente firmada y, asimismo, que nos remitiera fotocopia de toda la documentación que poseyera sobre el asunto que nos planteaba, en especial, de todas las comunicaciones o resoluciones que la EPSA o la Delegación Provincial de Obras Públicas y Vivienda de Cádiz le hubiera notificado a lo largo de la tramitación del expediente, de la resolución por la que se le concedió licencia de obras y prórroga de la misma, del convenio que, en su caso, hubieran suscrito y de los escritos y reclamaciones que hubieran presentado en EPSA, así como de las contestaciones que, en su caso, hubieran recibido. Dado que no obtuvimos respuesta alguna, entendimos que no precisaba de nuestra intervención en el asunto planteado, por lo que procedimos a archivar definitivamente su expediente de queja.

En la **queja 11/233** la interesada nos exponía los problemas que atañen a miles de personas que habían confiado en el Plan de Fomento del Alquiler, gestionado por las Agencias de Fomento del Alquiler que, hasta el momento, se habían burlado de ellos dándoles la espalda, utilizando sus empresas para luego obligarles a cerrar por no cumplir con los pactos firmados. La promotora de esta queja, junto con otros afectados por el impago de la Junta de Andalucía a las Agencias de Fomento del Alquiler, mantuvieron una reunión con el Defensor del Pueblo Andaluz. En esta reunión se les hizo saber la necesidad de ampliar los datos de la queja con un nuevo escrito en el que nos detallaran con cifras el número de afectados, las cantidades pendientes de abonar, así como cualquier otra cuestión que consideraran de interés. Quedaron en remitirlo a la mayor brevedad posible pero, habiendo transcurrido con exceso el plazo para ello, no recibimos respuesta alguna, por lo que fue archivado el expediente de queja.

La reclamante de la **queja 11/1029** nos decía que vivía en la Avenida de la Borbolla en Sevilla. En diciembre de 2010 comenzaron las obras del túnel que debía cortar la Avenida de la Palmera; desde entonces, estaba cortada la Avenida de la Raza para ir en dirección a Los Bermejales y, en la Avenida de la Palmera, solo se había habilitado un carril con lo que, en la Avenida de la Borbolla, se formaban unos atascos tremendos. Además, también habían cortado temporalmente la Avenida de Manuel Siurot, lo que le suponía tardar una hora en llegar a su trabajo diariamente. Nos manifestaba que no le parecía normal que hubiera tres avenidas principales paralelas cortadas ya que se colapsaba todo. Se le formuló ampliación de datos para que se ratificara en firma y que nos enviara fotocopia del escrito de reclamación que, por los hechos que nos exponía, hubiera presentado ante el Ayuntamiento de Sevilla y, en su caso, de la respuesta obtenida. Dado que no obtuvimos respuesta alguna por parte de la interesada procedimos al archivo de la queja.

En **materia de Educación** han sido numerosos los expedientes de quejas que durante 2011 no han podido ser admitidos a trámite por no completar los datos necesarios para su tramitación. Nos estamos refiriendo a aquellos en los que se solicitó de las personas reclamantes que se concretaran, aclararan o ampliaran algunos de los datos expuestos en los escritos, sin que tales antecedentes nos fueran remitidos, a pesar de que en ocasiones y teniendo en cuenta la entidad de los asuntos que se plantean, esta petición se reitera en más de una ocasión.

Un aspecto a destacar es que un elevado porcentaje de estos expedientes no fueron enviados por Internet sin que recibiéramos, tras haberlo solicitado expresamente, ni el escrito de ratificación ni la ampliación y concreción de los datos solicitados. En este sentido, y transcurrido ampliamente un tiempo prudencial sin volver a tener noticias de las personas interesadas, incluso en ocasiones, como señalamos, tras reiterar su envío, nos vimos en la obligación de dar por concluidas nuestras actuaciones.

En este contexto, los asuntos sobre los que versaban las quejas señaladas han sido de diversa índole y abarca a aspectos tales como procesos de escolarización, infraestructuras de los centros escolares, educación compensatoria, planes y programas educativos, servicios complementarios, derechos y deberes del alumnado, convivencia escolar.

Como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, el grupo más numeroso de las quejas rechazadas por este motivo se refiere a dos aspectos: Por un lado se recoge la disconformidad de los padres con la inadmisión de sus hijos en los centros docentes solicitados, y por otro, a denuncia la existencia de presuntas irregularidades en dichos procesos, generalmente realizadas en los centros educativos donde existe una elevada demanda de plazas por la ciudadanía, superior a la oferta disponible. En el primero de los casos, es práctica general que en el mismo momento en que la familia tiene conocimiento de que sus hijos no han sido admitidos en los centros solicitados, utilizando medios telemáticos, dirijan una reclamación a la Defensoría.

Los asuntos referentes a la atención educativa del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo también han sido numerosos. Problemas de falta de recursos materiales y personales suficientes, disconformidad con la modalidad de escolarización de este tipo de alumnos y alumnas propuesta por los Equipos de Orientación Educativa, o falta de personal especializado para la atención educativa domiciliaria han sido los problemas más frecuentes que, como hemos señala-

dos, no hemos tenido oportunidad de investigar por no haber completado la persona denunciante los datos imprescindibles. Especialmente relevante nos pareció la queja en la que planteaba las vicisitudes que venía padeciendo un menor en su proceso de escolarización por los diagnósticos y dictámenes contradictorios sobre sus necesidades educativas, unido todo ello con una ausencia de recursos en el centro escolar para poder prestarle la atención necesaria. Por esta razón, y aun cuando no se nos aportaba la documentación necesaria para tramitar la queja, la gravedad del asunto nos llevó a contactar telefónicamente con la persona promovente de la queja, quien informó que, tras diversos avatares, el asunto se había resuelto satisfactoriamente (**queja 11/2483**).

Destacamos también en este apartado los expedientes que ponen de relieve problemas de convivencia en los centros docentes, mayoritariamente en los institutos de Enseñanza secundaria. Varios han sido las denuncias de presunto acoso escolar entre iguales (**queja 11/2720** y **queja 11/2932**) o por parte de un docente (**queja 11/1469**), o aquellas otras en la que las personas reclamantes, por regla general familiares del alumno o alumna sancionado, expresaban su disconformidad con la sanción impuesta por el centro docente (**queja 11/0070**).

En materia de Educación Infantil de 0 a 3 años, traemos a colación las quejas que denunciaban la problemática que afecta a los centros de Educación Infantil que prestan sus servicios en las provincias andaluzas, y ello debido al impago de las cuantías acordadas en los conciertos suscritos con la Administración educativa. Este asunto fue objeto de atención en una investigación de oficio promovida por la Defensoría (**queja 11/3810**).

En relación con esta causa de inadmisión, en **materia de Medio Ambiente** pueden ser citadas la **queja 11/529**, la **queja 11/1244** o la **queja 11/2218**, en las que el Defensor del Pueblo Andaluz no ha podido intervenir porque la parte afectada no aporta su firma, no concreta su pretensión o no acude previamente a la Administración para plantear el problema que nos traslada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de nuestra Ley reguladora.

En el **Área de Trabajo y Seguridad Social** señalamos la **queja 11/1964** en la que el interesado expresaba su desacuerdo con la calificación en el reconocimiento médico de “no apto” para embarcar como marinero.

El interesado de la **queja 11/1986** denunciaba el hecho que había realizado un curso de formación del Servicio Andaluz de Empleo con compromiso de contratación sin que esta se hubiese llevado a cabo.

En la **queja 11/3573** el interesado administrador de una empresa de formación colaboradora con la Junta de Andalucía denunciaba irregularidades en el cobro de subvenciones de cursos de formación.

Los promoventes de la **queja 11/4485** en representación de un grupo municipal del Ayuntamiento de Jódar presentaron escrito exponiendo la situación de conflicto laboral que padecían los trabajadores municipales.

En la **materia de Salud** fueron inadmitidas las quejas en las que no habían sido completados los datos o documentación solicitados a los interesados que se consideraban necesarios para su estudio, lo que imposibilitó la admisión a trámite y ulterior tramitación de las quejas.

Reseñar que en este apartado se ha implantado en este ejercicio reiterar la petición cuando no era contestada.

En cuanto a la variedad de asuntos trasladados, reseñar a modo ilustrativo las demoras o mala atención en proceso asistencial (**queja 11/170**, **queja 11/164**, **queja 11/2124**, **queja 2347** y **queja 11/3160**), o deficiencias en los centros sanitarios (**queja 11/840**, **queja 11/1724** y **queja 11/3245**).

En **Dependencia y Servicios Sociales** han sido escasas las quejas inadmitidas por no completarse los datos necesarios y requeridos a los interesados, hecho que ha imposibilitado su tramitación. Reseñar que en este apartado se ha implantado en este ejercicio reiterar la petición cuando no era contestada.

La mayoría de los expedientes se corresponden con temas relacionados con la Ley de la Dependencia, ya sea por demora en la prestación (**queja 11/1729**, **queja 11/2707** y **queja 11/3885**) o en relación a un recurso residencial (**queja 11/2117**, **queja 11/1726** y **queja 11/2249**).

De entre las quejas, que en **materia de Administraciones Económicas**, no han sido admitidas a trámite por no haber recibido respuesta a nuestras peticiones de subsanación de deficiencias o complemento de datos por quienes las promovían, merecen destacar aquellas quejas en las que se denunciaba la falta de pago por parte de ayuntamientos de la contraprestación correspondiente a bienes y servicios recibidos, como es el caso de la **queja 10/5839**, la **queja 10/6526**, la **queja 11757** y la **queja 11/3340**.

Han sido numerosas las quejas que durante 2011 no han podido ser admitidos a trámite por no completar los datos necesarios para su tramitación en **materia de Políticas de Igualdad de Género**. Siendo estas en las que se solicitó a las personas interesa que aclararan o ampliaran algunos de los datos expuestos en los escritos, sin llegar a recibir respuesta a nuestras peticiones, a pesar de que, por esta Asesoría, las ampliaciones de datos han sido reiteradas al menos una vez.

En la **queja 11/3637,** en un escrito confuso, la persona interesada exponía que había sufrido violencia de género por parte del padre de su hijo menor, el cual se encontraba en prisión cumpliendo por ello condena y temía el día en que saliera en libertad. Continuaba diciendo que por ser funcionaria laboral fija no tenía derecho a ayuda alguna, sin aclarar que tipo de ayuda había solicitado, ni nombre del Orga-

nismo Público o de otras instancias a los que en ese sentido se hubiera dirigido.

Es por ello que solicitamos ampliación de datos a la interesada, para que nos informase sobre las actuaciones administrativas que sometía a nuestra supervisión, así como nos enviara copias de denuncias o reclamaciones que hubiera presentado. Al no recibir respuesta por su parte, en el tiempo establecido, volvimos a enviarle nuevo escrito reiterándole nuestra solicitud, escrito que tampoco fue contestado, por lo que transcurridos con excesos los plazos señalado, se decidió cerrar el expediente de queja.

En la **queja 11/210** la persona promovente exponía que llevaba seis años separada y tres divorciada, luchando todo este tiempo por obtener el cobro de las pensiones de alimentos de sus tres hijos. Viendo la inutilidad de las denuncias al respecto, solicitaba nuestra ayuda pues se encontraba desesperanzada con una Justicia que no llegaba. Tras solicitarle en varias ocasiones que se ratificase en la firma y ampliación de datos para la identificación del procedimiento judicial del que denunciaba retraso, al no obtener respuesta en el plazo señalado, la queja fue cerrada.

En la **queja 11/2856** la persona que compareció, en su carta, textualmente nos decía lo siguiente:

"Que pese a habérsele concedido por sentencia firme del Juzgado de lo Penal 2 de Málaga, el uso y disfrute de la que hasta ese momento había sido la vivienda en la que junto al progenitor de su segunda hija vivía de alquiler y del que recibió malos tratos, ahora tras un expediente de desahucio, esa vivienda de protección oficial debe abandonarla, pues al parecer le ha sido adjudicada a la en su día esposa de este y solicita la ayuda del Defensor del Pueblo Andaluz pues no encuentra ayuda humanitaria de ningún organismo público y se ve en la calle con dos hijas pequeñas".

Se le solicitó ampliación de datos, informándole que las viviendas de promoción pública que se construyen en Andalucía son insuficientes para cubrir las necesidades de todos los ciudadanos. Ello ha obligado a que estos tipos de viviendas sean adjudicadas conforme a la normativa que sea de aplicación.

La nueva normativa estatal y autonómica en materia de vivienda (El Plan Nacional de Vivienda 2009-2012 y el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por el Decreto 395/2008, de 24 de junio, con las modificaciones introducidas por el Decreto 266/2009 de julio) establece que a partir de 2010 para ser adjudicatario de una vivienda protegida es obligatorio estar inscrito en un Registro Público Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas, de acuerdo con la Orden de la Junta de Andalucía de 1 de julio de 2009 que regula la selección de adjudicatarios de viviendas protegidas a través de estos Registros, que son de ámbito municipal siendo gestionados por cada Ayuntamiento de forma independiente.

Por tanto, aunque la Administración construye o facilita y subvenciona gran cantidad de viviendas, desgraciadamente, las necesidades de los ciudadanos son, todavía, muy superiores a la oferta que, de este bien básico, hace aquélla. La consecuencia de ello es que los interesados, además de tener que solicitar la vivienda deben ser adjudicatarios de las mismas, siendo solo los beneficiarios legales quienes puedan ocupar las viviendas de promoción pública.

Con independencia de todo esto, se le solicitó a la interesada que nos informara sobre las gestiones que hubiera efectuado en el último año en materia de vivienda, de ayudas económicas, incluida el pago del alquiler y de ayudas sociales, esto es, organismos a los que se hubiera dirigido planteando su necesidad, debiéndonos remitir, a ser posible, la fotocopia de las solicitudes de vivienda y de las otras ayudas que hubiera presentado, así como las respuestas que al respecto le hubieran podido dar los organismos a los que se había dirigido.

Por otra parte, le indicamos, en caso de no haberlo hecho, que debía acudir a los Servicios Sociales de su zona, a fin de exponer su caso y recibir la orientación adecuada encaminada a resolver su problema.

Tras volver a reiterarle todo lo anterior, y no obtener respuestas a nuestras peticiones se procedió al cierre del expediente.

La persona reclamante de la **queja 11/522** se dirigía al Defensor del Pueblo Andaluz para expone la imposibilidad de efectuar queja electrónica en el icono Atención Ciudadana de la página web del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera. El motivo por el que quería presentarla era porque en una calle de esa localidad, entendía que habían arrancado una señal de prohibición de aparcamiento a lo largo de todo un lado de la calle, de manera que había vehículos aparcados en las aceras y las personas imposibilitadas tenían que pasar bajándose al asfalto.

La queja se recibió por Internet por lo que solicitamos ampliación de datos al interesado para que se ratificase en firma, enviándole modelo de queja por correo electrónico y nos dijera si había formulado escrito de reclamación al respecto, ante el organismo competente para ello, como era el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, en cuyo caso le rogamos nos enviara copia de la misma y, en su caso de la respuesta que hubiera recibido, sin que recibiéramos respuesta por su parte.

En la **queja 11/2800** la persona que la promovía nos exponía que encontrándose trabajando en la aceituna por dos meses, no pudo acudir a la llamada telefónica de los servicios sociales tras recabarles su ayuda para encontrar empleo, ni dejar ese trabajo, como le sugirieron, pues era la única entrada de ingresos para que su familia pudiera alimentarse junto a la ayuda familiar de 420 euros que cobraba y que empleó para el alquiler, luz y agua.

A partir de ahí, ya en situación de separado, nos exponía que no querían atenderle y que no le trataban con respeto, y es por lo que solicita la ayuda del Defensor del Pueblo Andaluz pues, entendía que ese departamento municipal no estaba teniendo un funcionamiento correcto y adecuado.

Se propuso solicitar, ratificación de firma por venir vía Internet, así como información complementaria comunicándonos el nombre del Ayuntamiento del que estaba denunciando defectuosa atención, así como también y en su caso, si había llegado a plantear reclamación o escrito de disconformidad ante el mismo o ante cualquier otro organismo público, enviándonos copia de la documentación que a este respecto tuviera en su poder.

Tras el plazo sugerido para contestar y no tener respuesta por parte del interesado se le reiteró nuevamente la petición, a la que tampoco hubo respuesta, por lo que el expediente se cerró.

Como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, el mayor número de quejas que no han podido ser admitidas a trámite durante 2011 en el Área de **Menores** ha sido por esta causa. Se trata de expedientes en los que se solicitó a las personas reclamantes, con carácter previo a la admisión de la queja, que se concretaran, aclararan o ampliaran algunos de los datos expuestos en los escritos, sin que tales antecedentes nos fueran remitidos. Un gran número de estos expedientes fueron enviados por Internet sin que recibiéramos, tras haberlo solicitado expresamente, ni el escrito de ratificación ni la ampliación y concreción solicitados. En este sentido, y transcurrido ampliamente un tiempo prudencial sin volver a tener noticias de las personas interesadas, incluso en ocasiones tras reiterar su envío más de una vez, nos vimos en la obligación de dar por concluidas nuestras actuaciones.

La litigiosidad en el seno de la familia ha sido la materia predominante en estos expedientes. Asistimos, entre otros asuntos, a disconformidad con sentencias judiciales sobre la atribución de la guarda y custodia y régimen de visitas (**queja 11/3847**), denuncias de la existencia del síndrome de alineación parental (**queja 11/1222**), solicitud de régimen de visitas tuteladas con el progenitor no custodio (**queja 11/3847**), o problemas para el reconocimiento de la paternidad (**queja 11/2422**).

Con independencia de que no se haya podido dar trámite a estas quejas, su lectura evidencia las repercusiones tan negativas que las rupturas de relación de pareja provocan en los menores y adolescentes. En la vida cotidiana de estos últimos se genera tensión y el surgimiento de diferentes sentimientos y manifestaciones, tales como: culpabilidad por el rompimiento de la familia, una disminución de la autoestima y sentimientos más claros de depresión, unidos a un sentimiento de abandono o pérdida de afectividad, entre otros.

3. DUPLICIDAD

En el Área de **Personal del Sector Público** señalamos la **queja 11/4937** en la que representantes de los trabajadores de Mercasevilla exponían la situación en la que se encontraban los trabajadores afectados por el ERE del ejercicio 2007.

En la **materia de Salud** una única queja fue inadmitida por estar ya el asunto siendo tratado por el Defensor del Pueblo Estatal, se trata de la **queja 11/5838** donde se nos trasladaba el abuso de poder de la Organizaciones de Colegios Oficiales de Médicos.

Respecto a la materia de **Políticas de Igualdad de Género**, en la **queja 11/2198** la persona interesada exponía que no había sido seleccionada en una entrevista de trabajo para la venta de cupones en la ONCE, al ser detectado en la revisión médica que había sido operado en las mamas, pues era hombre transexual, por lo que se dirigía a nosotros solicitando ayuda, pues entendía que con ello había sufrido discriminación dada su transexualidad.

Este mismo tema ya había sido tratado por esta Institución, en concreto en el expediente de **queja 11/912** de otra Asesoría que se inició tras recibir del mismo interesado escrito idéntico, en febrero de ese mismo año, la cual se encontraba cerrada y remitida al Defensor del Pueblo Estatal.

La persona denunciante de la **queja 11/4248** nos escribía a través de internet solicitando nuestra intervención para ayudar a un hermano adicto a las drogas que cumplía condena y con Síndrome de Diógenes. Al parecer, esta persona se dedicaba a recoger chatarra que mantenía guardada en su vivienda junto a toda una serie de objetos sin valor, que suponían un alto riesgo para los vecinos, quejándose estos a él y a su padrastro para que dieran una solución al asunto.

Observamos que la queja estaba duplicada, al haber enviado el demandante varios correos electrónicos, y siendo el Área de Justicia, Prisiones y Extranjerías quien estaba llevando la **queja 11/4235** de la misma persona.

Por esta razón, en el Área de **Menores**, no han sido admitidos a trámite varios expedientes de queja ya que los asuntos suscitados venían siendo abordados por esta Institución a instancias de otras personas, y como consecuencia de ello iniciado las actuaciones oportunas ante los correspondientes organismos administrativos (**queja 11/1151** y **queja 11/4755**).

De todas ellas, destacamos las denuncias sobre la situación en que se encuentra una mujer, nacida en Sevilla y de nacionalidad española, que se casó en Londres con el que sería padre de sus 3 hijos. Esta persona, practicante de la religión musulmana, decidió abandonar a su mujer y llevarse sus hijos consigo a Argelia. Desde entonces la madre ha emprendido una ardua batalla legal para recuperar a sus hijos, sin éxito hasta el momento, siendo este el motivo por el

que solicitan el apoyo del Defensor del Pueblo Andaluz (**queja 11/1974**), el cual ya venía actuando sobre el asunto a raíz de quejas anteriores.

4. NO IRREGULARIDAD

En el Área de **Personal del Sector Público,** el interesado de la **queja 11/281** manifestaba su disconformidad con el límite de edad de acceso al Cuerpo de Policías Locales de Andalucía.

En la **queja 11/405** el interesado denunciaba la escasa oferta de plazas ofertadas en las Oposiciones al Cuerpo de Maestros.

El promovente de la **queja 11/647** expresaba la necesidad de que todas las Comunidades Autónomas coincidiesen a la hora de convocar Oposiciones al Cuerpo de Maestros.

El promotor de la **queja 11/2274** expresaba su desacuerdo con el Real Decreto Ley 8/2010 de reducción salarial.

En la **queja 11/2842** la persona promotora manifestaba su disconformidad con el criterio de paridad que, en todo caso, aplica la Consejería de Educación en la selección del tribunal de oposiciones

La interesada en la **queja 11/3749** mostraba su desconcierto y desilusión por cuanto los responsables de la Función Pública de las Comunidades Autónomas de Castilla La Mancha y Andalucía, no autorizaban la permuta solicitada por ella y otra funcionaria, de las respectivas Administraciones.

La interesada de la **queja 11/4287** manifestaba su disconformidad con los criterios de baremación del concurso de traslado de funcionarios de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

En la **queja 11/4063** y en la **queja 11/4100**, afectante al Área de **Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes**, los interesados mostraban su discrepancia con la derogación, por parte del Ayuntamiento de Sevilla, del “Plan Centro” de regulación del tráfico en la zona céntrica de la ciudad. Tras un detenido estudio de cuanto nos expresaban en sus escritos, explicamos a estos que no observamos que la mera anulación del denominado “Plan Centro” supusiera, por si mismo, una irregularidad que vulnerara un derecho de la ciudadanía. Ello, con independencia de que entendíamos que se pudiera discrepar de las medidas de ordenación del tráfico que, al amparo del «ius variandi» pudieran adoptar las autoridades competentes. No obstante y como quiera que los interesados estaban disconforme con la derogación del mencionado Plan, les indicamos que, si lo deseaban, podían dirigirse al departamento correspondiente del Ayuntamiento planteando las consideraciones que estimaran oportunas ante la decisión adoptada.

Los interesados de las **queja 11/731**, **queja 11/879** y **queja 11/2950** nos exponían que en noviembre de 2010 presentaron solicitud de vivienda ante una entidad que se encontraba promoviendo un edificio de viviendas protegidas en Sevilla. Al parecer, esta les confirmó telefónicamente que se les asignaba una posición en la elección de la vivienda, que posteriormente formalizaron por escrito. Sin embargo, en enero de 2011, recibieron un comunicado informándoles que el procedimiento de adjudicación había sido cancelado. Ellos consideraban que esto les ocasionaba un grave perjuicio. No apreciamos irregularidad alguna, pues tal y como les indicamos a los interesados, la solicitud de vivienda protegida debe ser presentada ante el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida del municipio en cuestión y no en la entidad promotora de tales viviendas, para que así se respeten los principios de igualdad, concurrencia, transparencia y publicidad.

En la **queja 11/1102** la interesada nos exponía que, en abril de 2002, adquirió mediante contrato privado de compraventa la propiedad de una vivienda protegida, perteneciente a EPSA, a los herederos de su anterior poseedor y potencial adjudicatario tras el procedimiento de regularización iniciado por esta, si bien, en el momento en que adquirió la vivienda, el propietario había fallecido. Por ello, en noviembre de 2010 solicitó de EPSA la regularización de la propiedad del inmueble, conminándola a que fijase día y hora para el otorgamiento de Escritura Pública de la titularidad a su favor. EPSA le respondió que ella no era titular de la misma y que, en base al régimen de adjudicación, acceso diferido a la propiedad, únicamente se procedería a otorgar escritura pública de compraventa con el titular de la misma o, en caso de fallecimiento, con sus herederos. Por lo tanto, una vez estudiada la queja no pudimos admitirla a trámite al considerar que no reunía los requisitos que exige la Ley, toda vez que no apreciamos irregularidad alguna en la respuesta que le había dado EPSA a su requerimiento. No obstante, sugerimos a la interesada que contactara con los herederos del titular de la vivienda, a fin de que se personaran en EPSA y manifestaran las circunstancias que concurrían para la regularización de la propiedad del inmueble y así poder dar cumplimiento al contrato que hubieran suscrito con ella.

En el Área de **Educación** las cuestiones suscitadas en algunas quejas que no pudieron ser admitidas a trámite por no apreciar la existencia de irregularidad administrativa, han sido de temática muy variada. Como en años anteriores, destacan aquellas en las que las personas interesadas expresan su disconformidad con la denegación de plaza escolar para su hijo o hija en algún centro docente sostenido con fondos públicos, así como con la resolución de la Administración educativa que rechaza sus reclamaciones y recursos, por entender que no se han valorado correctamente las circunstancias personales y familiares alegadas.

En estos casos, una vez analizados los hechos y las argumentaciones no procede la realización de actuaciones por parte de esta Institución toda vez que, tras el dictado de la correspondiente resolución por la Administración educativa, la cuestión queda reducida a una controversia jurídica entre las argumentaciones de los interesados y la postura sostenida por la Administración, controversia que no nos compete dirimir, pues su cauce de resolución sería la vía jurisdiccional.

En consecuencia, se informa a los reclamantes de la posibilidad de formular recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Administración desestimatoria de sus pretensiones, del mismo modo que les remitimos a la lectura de cuanto se manifiesta en nuestros Informes Anuales de los últimos años sobre los problemas relacionados con la incorrecta aplicación de la normativa de escolarización de alumnos, y sus efectos, así como nuestras Sugerencias de modificación de dichas normas o para evitar en lo posible las situaciones de conflictividad que año tras año se producen.

Sobre Educación Infantil de 0 a 3 años traemos a colación las quejas que discrepan con las normas contenidas en el Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de la Educación Infantil al otorgar prioridad, en caso de empate, a los niños de mayor edad. Y es que aun cuando lo deseable es que hubiera plaza para todo niño o niña que en este tramo de edad lo soliciten, teniendo en cuenta, además, que nos encontramos en un nivel de enseñanza no obligatoria, lo cierto es que ante una demanda superior a la oferta, como ocurre en muchos casos, es necesario establecer un criterio que resuelva los empates que puedan generarse una vez baremadas todas las solicitudes presentadas. Partiendo de la consideración de que los dos ciclos de la Educación Infantil constituyen una etapa única y cuya finalidad –en una de sus vertientes, la otra es la asistencial– es de carácter educativo, la elección del criterio de dar preferencia a los niños y niñas de mayor edad respondería, en principio, a la consideración de que, desde este punto de vista, las necesidades educativas son mayores en los niños y niñas con mayor capacidad de aprendizaje, lo que sucede, obviamente, mientras más avanzada su, no obstante, corta edad (**queja 11/4797**).

En relación con la no admisibilidad a trámite como consecuencia de la inexistencia de indicio de irregularidad en la actuación de la Administración competente, pueden ser citadas en materia de **Medio Ambiente** la **queja 11/204**, la **queja 11/394** y la **queja 11/1206**, en las que los hechos planteados, sobre vías pecuarias, no parecían justificar nuestra intervención.

Dentro del Área de **Justicia y Prisiones**, en la **queja 11/91,** el interesado se quejaba de que le habían designado varios abogados de oficio y que habían renunciado estos a su defensa, y tampoco se había querido hacer cargo del asunto la última de ellas, que presentó informe de insostenibilidad de su pretensión. Pero la realidad era otra. Cierto era que habían renunciado varios abogados, se supone que por no entenderse con el interesado, pero la última de ellas era la que lo había hecho bien: había formulado, en tiempo y forma, informe de insostenibilidad ante la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Sevilla, que aún no había emitido la correspondiente resolución, ya que sabemos que está colapsada por la cantidad de expedientes que ha de resolver, y este no era excesivamente lejano en el tiempo.

La argumentación sobre la insostenibilidad de la pretensión de nuestro remitente era bastante sólida, ya que lo que este pretendía era iniciar un expediente de responsabilidad frente a la Junta de Andalucía por un tema relacionado con un procedimiento de hacía trece años sobre acogimiento pre adoptivo, respecto del que la Letrada, que hizo un magnífico trabajo de investigación previo a su decisión de redactar informe de insostenibilidad, llegó a una conclusión que nos parecía irrebatible, y que en todo caso sería de la responsabilidad de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita decidir si tenía o no razón, es decir, si la pretensión era insostenible o sí que lo era.

El Colegio de Abogados de Sevilla, por su parte, no es que no le hubiera respondido, sino que lo había hecho en el sentido precisamente de decirle que la Letrada denunciada no había actuado incorrectamente sino presentando el informe de insostenibilidad, y que si la Comisión consideraba que sí era sostenible la pretensión se le nombraría para ostentar su defensa a un segundo abogado, para quien la misma era ya obligatoria. No existía, por tanto, irregularidad alguna sobre la que pudiésemos ni debiésemos intervenir.

El asunto que se nos planteaba en la **queja 11/964** había sido sometido a los tribunales, deviniendo la penosa situación que el interesado nos describía de la crisis económica que nos embarga, que era, precisamente, lo que habían hecho sus acreedores con su casa.

De manera anecdótica diremos que él centraba su problema en un mal asesoramiento de abogado y un deficiente funcionamiento judicial pero si examinábamos la documentación que nos remitió, no había tal: se le concedió la posibilidad de fraccionar el pago de su deuda en pagos muy exiguos en comparación con el alto montante de la misma pero con la consabida cláusula de que si incumplía un pago se le podría exigir la deuda completa y, en consecuencia, el embargo de sus bienes.

Como él mismo reconocía que no pudo pagar más que los primeros meses, lo que le había pasado después fue más que predecible, sin que existiese ni

irregularidad que nos permitiese intervenir ni mediación que pudiésemos efectuar.

En la **queja 11/1750**, el interesado exponía que descubrió hace algunos años, al comentarle su banco que tenía otra cuenta abierta en otra ciudad, lugar donde nunca había estado, que alguien estaba utilizando su carné de identidad, que había extraviado. Cuando fue a denunciarlo quedó detenido al haber contra él una orden de busca y captura proveniente de un Juzgado de Algeciras por presunto delito de estafa.

En dicho procedimiento se le imputaba haber realizado la compra de un coche que después no pagó. La descripción que hacían los que habían participado en la venta del vehículo era muy detallada, y cuando se sometió al interesado a una rueda de reconocimiento ninguno lo reconoció como el autor de la estafa.

El procedimiento, en consecuencia se archivó, pero el interesado no vivía tranquilo pensando que alguien podía estar utilizando su identidad para cometer fechorías, sin que ninguna autoridad hubiese adoptado la iniciativa de hacer algo: el Juzgado que inició el procedimiento luego archivado sostenía que al no existir persona, o lo que es lo mismo no conocerse su identidad, contra la que dirigir la acción penal el archivo es indefectible, y la policía que no podía hacer nada sin una orden judicial.

Por otra parte, decía el interesado que no podía cancelar sus antecedentes policiales porque le pedían una sentencia absolutoria firme, y él lo que tenía era un auto de archivo, no una sentencia.

Sobre todo ello hablamos tanto con el interesado como con su abogado. En cuanto al procedimiento judicial, había que estar de acuerdo con el Juzgado: el procedimiento que se incoó se dirigía contra el interesado por ser aparentemente él el autor de la estafa; como luego resultó no serlo, hubo que archivarlo, y, en su caso, habría que iniciar otro procedimiento para dirigir la acción contra el verdadero autor de la misma.

El abogado nos aseguró que estaba próximo a presentar ante el Juzgado una denuncia extensa y documentada en la que solicitaba la incoación de un nuevo procedimiento dirigido a la búsqueda del suplantador de la identidad de nuestro interesado y autor de la estafa de la que él fue acusado.

El camino emprendido, complicado y probablemente frustrante si nada se consigue, era, sin embargo, el único posible si se quería llegar a la averiguación de lo sucedido y al castigo del culpable.

No había, pues, irregularidad frente a la que pudiésemos intervenir y así informamos al interesado y se le emplazó para un futuro, caso de que entonces la hubiera.

En el correo electrónico que dio lugar a la **queja 11/2213**, la interesada se quejaba de que le había cortado el suministro de agua la Comunidad de Propietarios, que había puesto una denuncia, que primero la derivaron a “lo civil” y que ahora le decían que estaba “por lo penal”. De ello hacía cuatro meses, y un año desde que no tenía agua, lo que le parecía injusto.

Obviamente, se trataba de una cuestión jurídico–privada, sometida, además, a los tribunales, y nuestra única posibilidad de intervención estaría dirigida a investigar las causas del supuesto retraso en la tramitación del procedimiento judicial a que hubiera podido dar lugar la denuncia.

Para ello, necesitábamos que nos proporcionara datos identificativos al respecto, pues nada nos decía que nos permitiera identificar el asunto presuntamente retrasado, y eso fue lo que hicimos aprovechando que, además, se trataba de un correo electrónico que había de ser ratificado por escrito.

Sorprendentemente, la interesada nos envió fotocopia de una sentencia del mes de febrero, en virtud de la que se desestimaba su demanda, y, recurrida la misma en apelación, la vista se señaló para el mes de mayo.

No existía, por tanto, retraso que superar, dadas las circunstancias arriba descritas, señalando que la demanda de nuestra remitente se había desestimado porque la Comunidad de Propietarios nunca cortó el suministro, sino que lo que hizo fue poner en conocimiento de la empresa suministradora de aguas el impago de que venía siendo objeto de los recibos comunitarios, en los que estaba incluido el consumo de agua, siendo dicha empresa la que cortó el suministro, por lo que, solicitando la actora en su demanda que se le restituyera, la Comunidad, al no habérsela cortado, no podía hacerlo.

La cosa era harto extraña, hasta el punto de que la Comunidad demandada ni siquiera se había personado y contestado, la sentencia se había basado en la documentación aportada por la parte actora, que había perdido el pleito sin tan siquiera ser contraatacada.

En cualquier caso, se trataba de una cuestión que había sido sometida a los tribunales y que habían resuelto como mejor habían considerado hacerlo, sin que se detectase retraso alguno que permitiese nuestra intervención.

El interesado en la **queja 11/4738** decía estar preso preventivo desde hacía diez meses, solicitando, por ello, le fuera concedida la libertad provisional, que había solicitado inútilmente en varias ocasiones, entre otras razones porque tenía a su madre enferma en una residencia y ni la había visto ni sabía ella que estaba en prisión.

Puestos en contacto con su abogado al objeto de conocer la posible complejidad del caso, que justificaría la prolongación de la situación, nos confirmó este que, en efecto, así era: había varios imputados y una instrucción compleja, pero más definitivo aún era que nos dijera que ya se le había concedido la libertad

provisional, aunque bajo una fianza pecuniaria a la que no podría hacer frente dada su elevada cuantía, por lo que había recurrido la resolución judicial ante la Audiencia Provincial, al igual que había hecho, al parecer, la propia Fiscalía, pues no estaba esta de acuerdo en que se le concediera libertad ni siquiera bajo fianza.

Decidimos esperar al resultado del recurso, lo que, además, contribuiría a que el tiempo transcurrido abundara aún más en la posibilidad de acceder a una libertad provisional sin condiciones, al no deberse prolongar el tiempo de prisión provisional más allá de lo razonable.

En el Área de **Trabajo y Seguridad Social** reseñamos la **queja 11/3298** en la que el interesado manifestaba que no había sido incluido en el Taller de Empleo Torreblanca comunitaria y reclamaba contra la Comisión Mixta de Selección.

El interesado de la **queja 11/3612** exponía que había sido despedido de la empresa en la que trabajaba por su pertenencia a un sindicato discrepante respecto del tratamiento dado a los trabajadores fijos discontinuos.

En relación con la no admisibilidad a trámite como consecuencia de la inexistencia de indicio de irregularidad en el comportamiento de la Administración en materia de **Administraciones Tributarias**, pueden ser citadas la **queja 11/2596**, la **queja 11/3896** y la **queja 11/4452**, en las que las personas promotoras de las quejas mostraban su disconformidad con el impuesto de sucesiones en Andalucía.

Entre las quejas no admitidas a trámites en materia de **Salud**, representan un elevado número aquellas en las que no una actuación irregular por parte de la Administración. Aunque es muy variada la casuística (solicitud de subvención para proyecto de investigación –**queja 11/283**–, demora en diagnostico –**queja 11/1730**–, Inspección veterinaria en carnicería –**queja 11/1733**– o que se prohíba fumar en la terraza de los bares –**queja 11/2970**–), deberíamos destacar varios grupos de quejas que se repiten.

Así, en materia de consumo, ante la falta de libro de reclamaciones en establecimiento (**queja 11/167**), sanción por no contestar a la administración (**queja 11/682**), denuncia de la falta de utilidad del Consejo Provincial (**queja 11/1388**) o la disconformidad con un laudo arbitral (**queja 11/2764**).

Por último, siguen existiendo un alto número de quejas referidas a la Reproducción Asistida (por ejemplo la **queja 11/169**, **queja 11/2183**, **queja 11/4839** o la **queja 11/5012**) y a la disconformidad con el alta médica recibida (por ejemplo la **queja 11/1053**, **queja 11/2380**, **queja 11/3883** o la **queja 11/5425**).

En **Servicios Sociales** de las quejas inadmitidas a trámite por no haberse observado una irregularidad en los hechos que nos trasladan, la mitad se corresponden con la discapacidad, así la **queja 11/839**, **queja 11/1047**, **queja 11/3299** y **queja 11/3824** (falta de equiparación entre una IPT y el grado de discapacidad), la **queja 11/1401** y **queja 11/5100** (disconformidad con el grado de discapacidad).

Del resto destacar la petición de un protocolo de contención para autistas en las UED (**queja 11/1555**), la extensión de beneficios de mayores de 65 años a los pensionistas menores de esa edad (**queja 11/3823**) y la denegación del título de Familia Numerosa con dos hijos y una hermana discapacitada (**queja 11/4673**).

En el Área de **Políticas de Igualdad de Género**, la persona interesada de la **queja 11/4150** interna en el Centro Penitenciario de El Puerto de Santa María, nos expone su queja *"contra la paga concedida sobre violencia de genero sobre la mujer n.º 1 de Jerez de la Frontera..."*, sugiriéndonos que nos informáramos de sus derechos como víctima, en los servicios sociales del Ayuntamiento, siendo el motivo de su escrito, el siguiente:

Fue agredida brutalmente, por lo que tuvieron que intervenirla quirúrgicamente por tener rotura de tobillo completo, colocación de placa y tornillos en peroné y escafoides, además de luxación en el hombro, por todo lo cual le fue concedida "una paga" y ahora, según ella, injustamente, se la habían denegado, lo que le estaba causando malestar psíquico y depresión ante la falta de medios para subsistir en prisión.

Se propuso solicitar ampliación de datos a la interesada, para que especificara a que tipo de prestación económica se refería, debiéndonos enviar, en el caso de que le fuera posible, la fotocopia de la documentación que pudiera tener en su poder, relacionada con el asunto en cuestión, como por ejemplo, de la resolución denegatoria, de su anterior concesión, etc.

Recibida la documentación solicitada, y tras el pertinente examen, se propuso el cierre de la queja por no observar que existiera irregularidad por parte de ningún Organismo Público.

En la **queja 11/3633** su promovente exponía que la Diputación de Cádiz le estaba embargando la cuenta corriente, cuya titularidad compartía con su ex marido, y que no podía modificar, al ir asociada al cumplido pago de la hipoteca de la vivienda que, hasta el divorcio, había constituido el domicilio familiar, y que posteriormente, le fue adjudicada a ella, en la liquidación judicial de gananciales.

Tras un detenido estudio, entendimos que no se derivaba una actuación administrativa que fuese contraria al ordenamiento jurídico o que no respetase los principios constitucionales que estaba obligada a observar toda Administración Pública en su actividad ya que, como ella misma señalaba en su carta, ambos figuraban como titulares de la cuenta corriente. Por lo que se propuso la no admisión a trámite al no observarse ningún tipo de irregularidad.

No obstante, se le informaba que, podría consultar estos problemas con un asesor o asesora jurídica de su elección, o del turno de oficio, si reunía los requisitos para acogerse a este servicio, al objeto de solicitar la ejecución de las medidas económicas que en su día se pactaron, y también, para reclamar judicialmente a su ex marido, en caso de querer así realizarlo, el importe de las cantidades a las que ascendían los embargos.

Finalmente se le asesoraba que podría acudir a solicitar información y el asesoramiento legal oportuno al Instituto Andaluz de la Mujer, el cual a través de sus Centros Provinciales y Municipales de Información a la Mujer era el organismo competente en la atención integral y multidisciplinar para la atención a las mujeres víctimas de violencia de género y a las mujeres con dificultades para obtener el cobro de las pensiones compensatorias y de alimentos, ante el incumplimiento de los obligados judicialmente a su pago, con número de teléfono gratuito de atención e información a la mujer, 900-200-999, estando situado el Centro Provincial del IAM en Cádiz en Alameda de Apodaca, 20. CP 1003 y teléfono 956 00 75 00.

La persona interesada, representante de un sindicato, nos exponía en la **queja 11/2517** que acababa de plantear reclamación por escrito, ante la Delegación Provincial de la Consejería de Empleo de Granada, denunciando la frecuente ausencia de funcionarios e incluso la de varios de ellos en el mismo día, de manera que al sindicato no se le posibilitaba la adecuada atención, recibiendo la documentación e información necesaria para su actividad sindical diaria.

Finalmente solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz en la situación descrita.

Al no haber transcurrido un tiempo prudencial que permitiera apreciar demora o retraso en la reclamación planteada ante la Delegación Provincial de la Consejería de Empleo de Granada, se propuso le cierre de la queja a este respecto.

En **materia de Menores**, la temática abordada en algunas quejas rechazadas por no apreciar la existencia de irregularidad administrativa, ha sido muy diversa.

A título de ejemplo destacamos las que muestran su disconformidad con la emisión en la televisión pública de Andalucía, en horario protegido, corridas de toros. Este asunto ya ha sido abordado por la Institución, quien en su momento inició actuaciones ante Ente Público Radio Televisión de Andalucía, respondiéndonos que no existe ninguna normativa aplicable que prohíba nada concerniente al tratamiento audiovisual de la tauromaquia en Canal Sur Televisión. Por tanto, las trasmisiones de festejos o la emisión de contenidos taurinos no vulneran ninguna norma de ningún rango. También se aludía a la existencia de 2 cadenas televisivas, y que la audiencia infantil y juvenil siempre tiene una opción alternativa de programación específica en la marca “Canal Sur 2 Andalucía” cuando fuera el caso de emisión de algo relacionado con la tauromaquia en Canal Sur Televisión.

Por otra parte, el Parlamento de Andalucía avala y exhorta expresamente la difusión de la tauromaquia a través de los medios de la RTVA, dados sus valores culturales y artísticos reconocidos. En ese sentido se expresó la “Moción del Parlamento de Andalucía (publicada en su Boletín Oficial de 16 de diciembre de 2004) que instó –concretamente– a la Radio y Televisión de Andalucía a mantener e incrementar su programación taurina profundizando en los valores de la fiesta y en su capacidad de generar creación artística en los campos de las artes plásticas, audiovisuales o la literatura (**queja 11/4309**).

Las medidas impuestas por los Juzgados de menores en los supuestos de responsabilidad penal de los menores han sido objeto también de reclamación. Así aconteció en el caso de un menor internado en un centro de reforma que se lamentaba de no poder salir del mismo. En este sentido, informamos al menor que conforme al artículo 46 del Reglamento de la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor solo pueden disfrutar de salidas de fin de semana aquellos menores que tuvieran medidas de internamiento abierto o semiabierto, y siempre que cumplieran determinados requisitos. En su caso, al tener una medida de régimen cerrado, no sería viable acceder a dicha petición.

No obstante, a resultas del comportamiento en el centro y los progresos alcanzados en su programa educativo individualizado, sería posible que desde el centro se propusiera un cambio en la medida, aunque tal cambio tendría que ser autorizado por el Juzgado de Menores, y solo entonces se podría plantear una posible salida de fin de semana (**queja 11/4348**).

Finalmente, traemos a colación la queja de una familia de acogida (extensa) disconforme con resolución de la Junta de Andalucía que autoriza a la madre a realizar una fotografía a su hija en el Punto de Encuentro Familiar, a donde acude a ejercer el derecho de visitas que tiene reconocido. En este ámbito, informamos a la reclamante de la inexistencia de irregularidad en la actuación del Ente Protector de menores ya que aun cuando la declaración de desamparo supone la suspensión de los derechos y deberes inherentes a la patria potestad, ello no conlleva su extinción definitiva. De este modo, si la Administración no considera que exista riesgo para la menor por fotografiarse junto a su madre, no puede censurarse su actuación, la cual debe ser entendida en línea con los vínculos afectivos derivados de la relación materno filial, que también son objeto de protección por el ordenamiento jurídico (**queja 11/1689**).

De entre las quejas que se han tramitado en 2011 en materia de universidades merece destacar la **queja 11/1831** en la que la interesada exponía que había sido alumna del Master “...” impartido por una universidad andaluza, en la modalidad presencial, cursando durante el mismo la asignatura "..."

Al parecer, ante la imposibilidad de comparecer a una de las pruebas de evaluación fijadas por coincidir con la fecha en que debía testificar en un proceso judicial, solicitó una nueva fecha para realizar la prueba, sin que dicha solicitud fuera atendida por la docente que impartía la asignatura, la cual le ofreció únicamente la posibilidad de presentarse junto con los alumnos de la modalidad no presencial en enero, prometiéndole –según exponía la interesada– que le subiría la nota en dos puntos.

Tras realizar la prueba y comprobar que había obtenido una calificación de 3, pidió explicaciones a la docente indicándole la misma que no podía hacer nada ya que, al no presentarse al examen en la fecha inicialmente fijada, pasaba a integrarse en la modalidad no presencial.

La interesada discrepaba de la actuación realizada por la docente y de las razones expuestas por la misma y consideraba que se habían vulnerado sus derechos como alumna.

Una vez analizada la documentación aportada por la interesada entendimos que la cuestión que planteaba se centraba en dilucidar si los 2 puntos correspondientes a las actividades prácticas de aula de la modalidad presencial debían o no ser añadidos al resultado del examen escrito.

A este respecto, le indicamos a la interesada que en la respuesta de la Comisión de Docencia del Departamento, en el punto 3.º, se señalaba que, según se disponía en el programa de la asignatura, los 2 puntos correspondientes a las actividades prácticas de aula se sumarían al resultado del examen escrito, siempre y cuando la nota alcanzada en la prueba escrita superase el 70% de las preguntas de dicha prueba.

En el presente caso, según se señalaba en dicho escrito, las preguntas de la prueba escrita fueron 21, habiendo superado la interesada un total de 14 preguntas, lo que no superaría el citado 70% y, en consecuencia, no podrían sumarse los 2 puntos al resultado de la prueba escrita, siendo correcta la resolución dictada por la Universidad.

Por tanto, indicamos a la interesada que salvo que nos acreditase que no era cierto lo expuesto por la Universidad en el escrito de la Comisión de Docencia, debíamos concluir necesariamente que del asunto que nos planteaba no se derivaba una actuación administrativa que fuera contraria al ordenamiento jurídico o que no respetase los principios constitucionales que estaba obligada a observar toda Administración Pública en su actividad.

5. JURÍDICO-PRIVADA

En el Área de **Personal del Sector Público** la interesada en la **queja 11/421** denunciaba la precariedad laboral en el colectivo de Modelos en Vivo de la Facultad de Bellas Artes.

En la **queja 11/1473**, incluida en el Área de **Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes**, el interesado nos exponía que una entidad bancaria les exigía la contratación de un seguro de desempleo para concederles el crédito hipotecario con el que adquirir la vivienda protegida, de la que resultaron adjudicatarios, así como un seguro de vida y de hogar durante el plazo de cinco años, lo que les resultaría un importante gasto añadido a las cuotas mensuales de la hipoteca. Del contenido de su escrito se deducía que, pese a que la vivienda para la que solicitaban el préstamo hipotecario era una vivienda protegida, nos encontrábamos ante un conflicto que afectaba únicamente a particulares, sin que existiera un organismo público que interviniera como causante del problema que planteaba. En este sentido, la concesión de préstamos hipotecarios, de acuerdo con la teoría general de los contratos, era una cuestión de naturaleza jurídico privada, que se rige por la voluntad de las partes, en esta caso la entidad financiera y el solicitante del préstamo, que quedaba sometida a un análisis de riesgo por parte de la primera, en su condición de otorgante. Es por ello que tanto la propia concesión del préstamo, como las condiciones en que se conceden, son decisiones que quedan a la voluntad de la entidad financiera, así como aceptarla a la otra parte contratante.

El Área de **Educación**, en el transcurso del 2011, solo ha rechazado una queja que planteaba problema que afectara a los particulares y en el que no hubiese tenido intervención alguna la Administración educativa. Se trataba de un padre de un alumno que se lamentaba de la actuación de la madre de otro compañero ya que, fuera del ámbito escolar realizaba comentarios no apropiados sobre su hijo. Estos hechos son ajenos al ámbito académico o docente y cuyo control excede del ámbito de competencias del centro docente en el que se encuentra el afectado y del Servicio de Inspección Educativa correspondiente. En principio, dichos comentarios podrían entrar dentro del ámbito de competencias de la jurisdicción penal por poder ser constitutivos de un delito de injurias o calumnias, por lo que sugerimos a la persona interesada que consultara con un abogado para que pudiera asesorarle correctamente la procedencia o viabilidad de presentar la correspondiente denuncia (**queja 11/1868**).

En cuanto a la materia de **Justicia y Prisiones**, la interesada en la **queja 11/4110**, para poder adquirir la vivienda en la que pretendía vivir con quien era entonces su pareja, suscribió un préstamo con una entidad bancaria, aunque en el contrato de compraventa solo aparecía él como único comprador del inmueble. Posteriormente rompieron y ahora se veía la interesada vinculada a ese préstamo hasta su liquidación. Se quejaba de esto y de que la abogada que se encargó del asunto, a la que había denunciado ante el Colegio de Abogados correspondiente, no le hacía caso.

En ese aspecto, el Colegio decidió archivar la denuncia pues la abogada hizo en su momento lo que le tocaba y no podía resolver un asunto que no tenía

otra solución que la de afrontar el pago del préstamo suscrito y, en su caso, la de repetir contra el que se hubiese aprovechado de ella.

Como puede verse, se trataba de un asunto jurídico-privado en cuanto a su fondo, y en lo que se refiere a la posible responsabilidad de la abogada, que en cualquier caso solo alcanzaría la disciplinaria, ya se había pronunciado el Colegio negativamente mediante una resolución de fecha antigua contra la que solo cabría haber interpuesto el oportuno recurso.

Mediante un correo electrónico que dio lugar a la **queja 11/4648**, la interesada decía ser objeto de acoso por parte de la familia de su madre, a raíz de un problema de linderos pues todos vivían en una parcela compartida.

La interesada aseguraba que la tenían acosada con denuncias falsas de las que no se podían defender, pues también presentaban testigos falsos.

Consiguientemente, se trataba de un problema de índole jurídico-privada y que había de ser sometido a la jurisdicción, sin que nosotros tengamos ni competencias ni posibilidades de intervenir al respecto. Se le sugirió que contactase con abogado.

En la **queja 11/4946** el interesado nos planteaba que pese a haber convenido mediante acuerdo regulador la pensión de alimentos a su menor hijo y compensatoria a su ex mujer, ello ocurrió cuando contaba con unos ingresos regulares de los que ahora no disponía al haber sido despedido de su puesto de trabajo, cobrar un desempleo por importe sensiblemente inferior a lo que cobraba trabajando y haber creado una nueva familia a la que también tenía que mantener.

Obviamente, no le quedaba otra opción que la de solicitar la modificación de las medidas por medio del oportuno procedimiento judicial, acogiéndose a la asistencia jurídica gratuita si carecía de medios para designar abogado, como parecía que ocurría, ya que por lo demás el que nos planteaba era un problema jurídico privado que había de resolver la jurisdicción.

El interesado en la **queja 11/5543** pretendía explicarnos, excepto que no quería abonar honorarios a un abogado y a una procuradora, ya que de la documentación que nos remitió lo único que se desprendía era que quien suponemos que era uno de sus hermanos demandó a sus otros tres hermanos –nuestro remitente entre ellos– por un asunto relativo a la posibilidad de transitar por el acceso a una finca común, pleito en que ambas partes –demandante y demandadas–, hermanos todos, llegaron a un acuerdo o transacción judicial consistente en “reconocer el derecho de uso del camino común por todas las partes, dejándolo libre sin establecer impedimento ni obstáculo por ninguna de ellas que impida el paso de las restantes.

Dicha transacción fue ratificada por el Juzgado competente.

Según se desprendía de dicho documento, intervinieron por parte del demandante un abogado y un procurador, y por la de los demandados dos abogados y dos procuradoras, que se suponía habían sido designados por las partes intervinientes, interesado incluido, y a los que correspondería percibir los honorarios establecidos en función del trabajo que habían realizado.

En el **Área de Trabajo y Seguridad Social** reseñamos la **queja 11/2907** en la que el interesado manifestaba haber sido objeto de despido por su empresa (privada) al haber intentado ejercer su derecho a participar en las elecciones sindicales como representante de los trabajadores.

El interesado de la **queja 11/2908** manifestaba haber sido objeto de despido por su empresa al haber intentado ejercer su derecho a participar en las elecciones sindicales como representante de los trabajadores.

En la **queja 11/4355** la interesada denunciaba incumplimientos laborales en un negocio de pizzas en Torredelcampo (Jaén).

En **materia de Salud** se han inadmitido a trámite las quejas en las que se nos trasladaban cuestiones a dilucidar entre particulares en las que carecía esta Defensoría de competencia, correspondiéndose la inmensa mayoría a cuestiones de consumo.

Así, el incumplimiento de la garantía (**queja 11/116**), la negativa a resarcir daños (**queja 11/674**), denegación de cobertura de seguro por desempleo (**queja 11/1051**), defecto en vehículo recién adquirido (**queja 11/1744**), publicidad engañosa (**queja 11/4758**), no reintegran lo abonado en restaurante como reserva (**queja 11/5384**), o la defectuosa instalación de una estufa (**queja 11/5854**).

En **materia de Dependencia y Servicios Sociales** las quejas que no han sido admitidas a trámite por referirse a litigios entre particulares se han referido a la custodia de hijo discapacitado en trámite de divorcio (**queja 11/3661**), al trato humillante e inhumano por parte de discapacitado por su empresa (**queja 11/5011**) y la no formalización de reserva de habitación para persona discapacitada (**queja 11/5227**).

De entre las quejas, que en **materia de Administraciones Económicas**, no han sido admitidas a trámite como consecuencia de que el asunto planteado no hacía referencia a actuaciones seguidas por las Administraciones públicas de Andalucía, sino a controversias surgidas entre particulares, merecen destacarse aquellas presentadas por personas que manifestaban su desacuerdo con la forma de actuar de algunas entidades financieras como es el caso de la **queja 11/3427**, la **queja 11/3737**, la **queja 11/3876**, la **queja 11/4449**, la queja **11/4680**, la queja **11/4720** y la queja **11/4890**. En estos casos, se ofrece a quienes promueven las quejas la oportuna información relativa a las vías de reclamación en el ámbito de los servicios financieros.

En el **Área de Políticas de Igualdad de Género**, la persona interesada de la **queja 11/1228** mostraba su disconformidad con un anuncio de alquiler que aparecía en una página web de venta y alquiler in-

mobiliarios, por entender que el mismo suponía una discriminación por tendencia sexual.

Del contenido del escrito se deducía que nos encontrábamos ante un conflicto que afectaba únicamente a particulares, sin que existiera un organismo público como causante del problema que planteaba la interesada, por lo que nosotros no teníamos ni competencias ni posibilidades de intervenir al respecto. Se le sugirió que contactase con un abogado o abogada de confianza o bien acudiera para recibir el asesoramiento jurídico necesario, al Instituto Andaluz de la Mujer del Centro de la Mujer de su provincia, del que le facilitamos teléfono y dirección. Así como, le recordamos igualmente que, en caso de tener dificultades económicas para contratar los servicios de profesional de la abogacía, podía consultar sobre la posibilidad de que le fuese nombrado de oficio. Para ello se le facilitó información del Servicio de Orientación Jurídica de su ciudad.

En la **queja 11/4016**, su promovente nos informaba de un vecino con posible Síndrome de Diógenes, que tenía atemorizado al pueblo con amenazas, falta de convivencia y por arrojar basura a los pocos vecinos que quedaban en un municipio de Almería.

Decía haberlo denunciado en varias ocasiones al Ayuntamiento, pero hasta la fecha no había tenido respuesta alguna. Al venir la denuncia por Internet le solicitamos nos remitiera copias de las denuncias y ratificación de firma.

Recibimos documentación al respecto, en la que venían recogida las denuncias presentadas, sobre los problemas surgidos con los escombros del vecino. En el escrito y documentación remitida, observamos que se trataba de un problema entre vecinos colindantes sin que existiera intervención alguna de una Administración.

Del escrito se deducía que nos encontrábamos ante un conflicto que afectaba únicamente a particulares, ya planteado ante la administración de justicia.

Dentro del **Área de Tecnologías de la Información y la Comunicación**, en la **queja 11/5349** el interesado nos exponía lo que consideraba un constante abuso por parte de las compañías operadoras de telefonía móvil, que en ocasiones reclamaban el pago de servicios que no se habían contratado y que, ante la negativa de los clientes, amenazaban con la inclusión en registros de morosos. Tras un detenido estudio de cuanto nos había trasladado, le comunicamos que compartíamos completamente su preocupación por este tipo de situaciones de dominio de las compañías y que esta Institución ya ha trasladado a los organismos competentes a fin de que adoptaran las medidas oportunas que permitieran a los ciudadanos afectados ejercer sus derechos. No obstante, el asunto que nos planteaba no afectaba a la actuación administrativa de un órgano concreto de una Administración Pública que pudiera ser supervisado por el Defensor del Pueblo Andaluz.

Durante 2011, en **materia de Menores**, no se han admitido a trámite por este motivo un significativo número de quejas, en la que todas ellas las personas reclamantes planteaban problemas que afectan a cuestiones del derecho de familia y en las que no ha tenido intervención alguna la Administración. En concreto, se denunciaba el incumplimiento por parte del otro cónyuge del régimen de visitas respectos de los hijos e hijas (**queja 11/247**), alegaban la difícil situación familiar por el incumplimiento del otro cónyuge en el pago de las pensiones compensatorias o por alimentos (**queja 11/4105**), describían los conflictos familiares tras los procesos de separación o divorcio (**queja 11/3312**), e incluso denuncias sobre existencia del síndrome de alineación parental (**queja 11/3760** y **queja 11/3934**).

6. SIN COMPETENCIA

En el **Área de Personal del Sector Público** señalamos la **queja 10/6225**, la **queja 10/6226** y otras en las que se denunciaban irregularidades en el proceso selectivo de Auxiliar Judicial.

En la **queja 11/2593** el interesado denuncia el hecho de que en los procesos selectivos convocados por otras Comunidades Autónomas se valore como mérito el idioma de la Comunidad, ya que, consideraba que sería discriminatorio para las personas que desconozcan el idioma de la Comunidad convocante.

En la **queja 11/5313** el interesado manifestaba su disconformidad con el contenido de resolución judicial en su demanda frente a la Orden de 17 de diciembre de 2007, de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía por la que se convocaban pruebas selectivas, por el sistema de promoción interna, para ingreso en el Cuerpo General de Administrativos de la Junta de Andalucía.

En **materia de educación no universitaria** la práctica totalidad de las quejas rechazadas por este motivo se referían a discrepancia con el contenido de normativa dictada por algún órgano de la Administración del Estado.

A título de ejemplo citamos la queja suscitada por una persona disconforme con la modificación normativa introducida sobre el acceso a las enseñanzas de grado superior de música en el sentido de que los aspirantes a dicho grado han de poseer el Título de Bachiller o tener cumplidos 19 años para poder realizar una prueba de madurez, puesto que, en el caso de su hija, que no cumple ninguno de esos dos requisitos, ello le iba a suponer tener que dejar transcurrir un año o repetir el 6.º Curso del Grado Medio (hasta poseer el título de Bachillerato) para poder acceder al mismo.

En este sentido, informamos a la reclamante que como consecuencia de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se dictó el Real Decreto 1614/2009, de 26 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores reguladas en la norma

anterior y, consecuencia de este último, se aprobó el Real Decreto 63172010, de 14 de mayo, por el que se regula el contenido básico de las enseñanzas artísticas superiores de Grado en Música. Todas las normas señaladas son de carácter estatal, por lo que la normativa andaluza es consecuencia de la transposición de lo establecido en las misma en el ámbito territorial de competencias autonómicas (**queja 11/3445**).

En relación con la no admisibilidad a trámite por no ser la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz competente para resolver sobre el asunto objeto de la queja en materia de **Medio Ambiente** podemos destacar la **queja 11/1164** en la que la parte promotora denunciaba la emisión de un programa en la televisión autonómica que, a su juicio, resultaba contrario a lo dispuesto en la Ley de Protección de los Animales. En este caso, al ser el órgano competente en la cuestión el Consejo Audiovisual de Andalucía, el asunto fue dirigido a este.

Dentro del Área de **Justicia y Prisiones**, el interesado en la **queja 11/322** nos decía que tanto el Colegio de Abogados como la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita le habían denegado el derecho para pleitear en un asunto, pese a que en otro se lo habían reconocido, lo que resultaba contradictorio. En su escrito detectábamos que el interesado estaba pendiente de comparecer ante el Juzgado ante el que había impugnado la resolución denegatoria por lo que le enviamos una petición de ampliación de datos en la que le decíamos que nos informara del resultado de la comparecencia pendiente y de la resolución que finalmente hubiera adoptado la autoridad judicial. En respuesta nos remite el Auto dictado por el Juzgado, que nos informaba perfectamente de lo sucedido: determinados ingresos que el interesado tenía suponían para todos los intervinientes –Colegio de Abogados, Fiscal, Comisión y Juez– la existencia de signos externos que impedían el acceso a la justicia gratuita del interesado. El auto, resolución judicial a la postre, carecía de posibilidad de ser recurrido, con lo que el asunto devenía en una discrepancia cuya revisión excedía de nuestras competencias. La queja, pues, hubo de ser rechazada.

La interesada nos envió un correo que dio lugar a la **queja 11/2915**, acusando al abogado que le fue asignado de oficio de pedirle dinero, ella se lo dio, no hizo nada y ahora le pedía más. Y lo que quería era que le cambiasen de abogado.

Como lo primero que había que hacer, además de que ratificara el correo por escrito, era pedirle que nos enviara alguna documentación que nos permitiera valorar el asunto con objetividad, preguntarle si se había dirigido al Colegio de Abogados, en fin, clarificar la situación, así lo hicimos.

Y de la documentación que nos envió se desprendía claramente que se trataba de una discrepancia con sentencia que se trataba de una acusación en la que nuestra remitente era la presunta víctima de una agresión sexual y un robo por parte de su ex pareja, acusación que determinó una sentencia absolutoria que estaba recurrida, habiendo incluso llegado a adherirse al recurso el propio Ministerio Fiscal.

Por tanto, no solo se trataba de una discrepancia con resolución judicial sino que además estaba aquélla recurrida y pendiente de resolución, cercenando nuestras posibilidades de intervenir.

En la **queja 11/3389**, el interesado exponía que sufrió una agresión por una discusión de tráfico, manifestando su abierta discrepancia con la sentencia que se dictó al respecto, contraria a sus intereses –habían absuelto a su presunto agresor– y que, recurrida la misma, había sido confirmada por la Audiencia Provincial, pese a que incluso el propio Ministerio Fiscal sostuvo recurso en los mismos términos que el interesado.

Abierta discrepancia, más que nunca, con resolución judicial, pero ninguna duda sobre posible indefensión del interesado, que contó incluso con el apoyo de la Fiscalía, aunque sin éxito.

Quien nos escribía en la **queja 11/3335** era la madre de un chico que, al parecer, había sido condenado como autor de un delito de malos tratos o amenazas a su ex novia, del que su madre lo reputaba inocente.

Para adverar lo anterior nos enviaba copia de un informe psicológico que lo avalaba como no violento y dos sentencias absolutorias de otras tantas denuncias interpuestas por la supuesta víctima, pero no nos remitía la que parecía haberlo condenado, por lo que le solicitamos que nos enviara copia de la sentencia y nos dijera si estaba o no recurrida.

De la documentación que nos remitió se desprendía que no solo había recaído sentencia en segunda instancia, confirmatoria de la primera, sino que había interpuesto un Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional.

Nuestro impedimento era doble, pues: porque no podemos revisar las resoluciones firmes y porque debemos suspender actuaciones cuando se interponga cualquier recurso, incluido el de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En la **queja 11/3853** el interesado nos hablaba de una Jura de Cuentas, procedimiento judicial respecto del que no cabría intervención alguna pues no era que se quejara de su tardanza sino de lo que en el mismo se había decidido, y la única manera de conocer bien el caso era pidiendo ratificación por escrito (se trataba de un correo electrónico) y solicitando en ampliación de datos el envío de la documentación judicial en presencia. Se quejaba el interesado de que la abogada a la que encargó un asunto le había reclamado, mediante el procedimiento de jura de cuentas, una cantidad superior a la que habían pactado.

Solicitada la oportuna documentación judicial, de la misma resultaba que la resolución dictada al respecto por el Juzgado actuante desestimaba la impugnación de la minuta de honorarios por excesivos

y declaraba el derecho de la abogada a cobrar los honorarios reclamados mediante el referido procedimiento. En este tipo de asuntos la resolución judicial es irrecurrible, por lo que el asunto se convierte en una discrepancia con resolución judicial firme cuya revisión nos está vedada.

Un interno, en la **queja 11/4469**, discrepaba de la sentencia en virtud de la que cumplía condena, al parecer por la comisión de un delito de lesiones muy graves, que decía no haber cometido. Aunque decía que existían nuevas pruebas de su inocencia, luego parecía que a las que se refería se vieron en el juicio. No decía si recurrió o no la sentencia, aunque si tan claro lo veía era lo menos que podría (tendría que) haber hecho.

En cualquier caso, o estábamos en presencia de una discrepancia de sentencia firme o de un sub iúdice en caso de que estuviera recurrida y pendiente de resolución, pero dada la desesperación que el interesado trasmitía decidimos comprobar cuál era la situación solicitándole copia de la sentencia condenatoria e información sobre la situación procesal afectante a la misma.

De la documentación que nos remitió se desprendía que contra la sentencia condenatoria de la que discrepaba –perfectamente fundamentada, independientemente de que lo que realmente sucediera solo sus protagonistas lo podían saber– se formuló Recurso de Casación ante el Tribunal Supremo. Dado que la fecha del escrito que nos había enviado databa de julio de 2010, lo que ignorábamos era si después se había producido algún pronunciamiento al respecto por parte del Tribunal Supremo, o si aún se encontraba el Recurso pendiente de resolución.

Lamentablemente, en ninguno de los dos casos podríamos efectuar intervención al respecto, toda vez que en el primero –que se hubiese producido algún pronunciamiento al respecto– nos encontraríamos en presencia de una sentencia que habría adquirido firmeza, y en el segundo, estaríamos frente a un asunto sub iúdice.

En el Área de **Trabajo y Seguridad Social** la interesada de la **queja 11/4631** exponía que el Ministerio de Trabajo e Inmigración le había requerido devolución de prestación por percepción indebida.

En la **queja 11/5417** la interesada manifestaba que por el Instituto Nacional de Empleo se le reclamaba el reintegro de prestaciones por desempleo.

Entre los expedientes que en materia de **Salud** no han sido admitidos a trámite por falta de competencia de esta Defensoria, podríamos reseñar la **queja 11/1199** en la que se nos traslada la demora en el tratamiento por parte de un hospital del Ministerio de Defensa, la **queja 11/1749** se nos comunica la falta de noticias de un familiar enfermo mental que se encuentra en Canadá, o la **queja 11/4165** en la que el interesado muestra su disconformidad con el nuevo Código deontológico médico.

En materia de **Dependencia y Servicios Sociales** los pocos expedientes que fueron inadmitidos a trámite ante la falta de competencia de esta Institución para conocer de los hechos que se nos trasladaban, se nos trasladaba la disconformidad con el grado de discapacidad al no corresponderse con la Incapacidad Permanente que tenía (**queja 11/3451**), y en otro se solicitaba nuestra mediación en demanda de puesto de trabajo (**queja 11/4392**).

Respecto al Área de **Políticas de Igualdad de Género**, en la **queja 11/4174** la persona interesada, madre de una estudiante malagueña que cursaba sus estudios en la Universidad de Granada, solicitaba ayuda pues, aun cuando a su hija se le concedió una beca del Ministerio de Educación, su importe no había sido suficiente para cubrir los gastos ocasionados por su estancia en una residencia de estudiantes de esa ciudad, de manera que todavía debían 4.000 euros. Comunicaba que para que su hija pudiera continuar con sus estudios, habían dejado de pagar varios vencimientos mensuales de la hipoteca y que había acudido a muchos estamentos, entre otros a esta Institución, en petición de alguna ayuda de la clase que fuera, pues no sabía a donde acudir.

Se le informó de la no admisión de la queja por falta de competencias e informándosele de los recursos existentes a los que podía acudir su hija como podía ser: formular petición ante el Vicerrectorado de Estudiantes, Servicios de Becas, sito en C/ Severo Ochoa, s/n. (junto a comedores universitarios). Teléfono de información de becas 958 24 31 36, fax: 958 24 42 34. Su horario de atención al público es de 9 a 14 horas.

Se trataba de la unidad administrativa encargada de la gestión de las diferentes Ayudas y Becas al estudio dirigidas al alumnado de la propia Universidad.

Asimismo, la Universidad de Granada y ese mencionado Vicerrectorado de Estudiantes, convocaba anualmente ayudas sociales (extraordinarias) dirigidas a la comunidad universitaria. Igualmente, gestionaba una serie de servicios y programas, como el de alojamiento, que pudieran resultar de su interés.

Para atender estos programas, había que dirigirse al Servicio de Asistencia Estudiantil SAE. Gabinete de Atención Social, C/ Severo Ochoa, s/n y se podrá obtener mayor información en el Teléfono 958 24 40 26.

En el Área de **Tecnologías de la Información y la Comunicación**, en la **queja 11/3505** el interesado nos exponía la indignación que le causaba un anuncio televisivo de una marca de lavavajillas en el que, al parecer, se simulaba el acento andaluz, caracterizado por actores que no son de nuestra Comunidad Autónoma, que a su juicio lo que conseguía era ridiculizar el acento andaluz. La queja no pudo ser admitida a trámite pero no obstante, le sugerimos que planteara la misma ante el Consejo Audiovisual de Andalucía, que es la autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, liberta-

des y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de los medios audiovisuales en Andalucía y por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad.

En el Área de **Menores**, como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, la mayoría de los casos de quejas nos admitidas por carecer la Institución de competencias versan sobre el contenido de algunos programas emitidos por cadenas de televisión privadas de ámbito nacional al considerar que los mismos resultaban contraproducentes para una educación en valores de la infancia y la juventud. Así se cuestiona que determinados programas sean calificados como aptos para menores (**queja 11/484** y **queja 11/3716**), que otros se emitan en horario protegido (**queja 11/4053**), o aquellos otros programas o películas que, a criterio de los denunciantes, resultan poco apropiados para personas en proceso de formación (**queja 11/4728**).

En estos casos, informamos a los reclamantes que la protección legal de las personas menores frente a las programaciones de las diferentes televisiones se encuentra comprendida en la Ley 25/1994, de 12 de julio. Dicha Ley establece que la emisión de programas susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores solo podrá realizarse entre las 22 horas del día y las 6 horas del día siguiente, y deberá ser objeto de advertencia sobre su contenido por medios acústicos y ópticos. Y cuando tales programas se emitan sin codificar, la Ley establece la necesidad de su identificación mediante la presencia de un símbolo visual durante toda su duración.

En cuanto a las Administraciones con competencias para hacer cumplir tales exigencias, el artículo 19 de la citada Ley determina que las Comunidades Autónomas ejercerán el control y la inspección para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones y, en su caso, tramitarán los correspondientes procedimientos sancionadores e impondrán las oportunas sanciones en relación con los servicios de televisión cuyos ámbitos de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepasen sus respectivos límites territoriales (emisiones territoriales de las cadenas de televisión nacionales).También son competentes las Comunidades Autónomas en relación con los servicios de televisión cuya prestación se realice directamente por ellas (en el caso de Andalucía, Canal Sur) o por entidades a las que hayan conferido un título habilitante dentro del correspondiente ámbito autonómico (televisiones locales).

Por su parte, corresponden al Estado las competencias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley en los restantes servicios de televisión, es decir, los de ámbito nacional, correspondiendo por tanto al Estado, en concreto al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, el control de las emisiones de RTVE y de las diferentes cadenas privadas de ámbito nacional.

Habida cuenta que las quejas en cuestión venían referidas a la programación de ámbito nacional de cadenas privadas, comunicamos la imposibilidad de admitir a trámite su queja por sobrepasar esta el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en consecuencia las posibilidades de actuación del Defensor del Pueblo Andaluz.

No obstante informamos a las personas interesadas que tienen a su alcance la opción de presentar directamente su reclamación ante el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, También comunicamos el acuerdo suscrito por TVE, Antena 3, Tele 5 y SOGECABLE, con el apoyo del Gobierno Español en el que estas cadenas se comprometen a regular su programación y contenidos de manera que no perjudiquen el desarrollo de niños y niñas y jóvenes.

De entre las quejas que, en materia de universidades, no han sido admitidas a trámite por esta causa en el año 2011, merece destacar la **queja 11/128**, una de las muchas recibidas en esta Institución sobre el mismo asunto y en la que la persona promotora de la queja mostraba su disconformidad con la nueva regulación de acceso a la Universidad para los alumnos provenientes de Formación Profesional que les obligaba a realizar una prueba de selectividad en la que debían competir con los alumnos de bachillerato en asignaturas propias de esta modalidad y que los alumnos de FP llevaban al menos dos años sin cursar o no las habían cursado nunca.

Tras un detenido estudio de cuanto nos expresaba en su escrito, entendíamos que el asunto que nos planteaba no afectaba a la actuación administrativa de un órgano concreto de una Administración Pública que pudiera ser supervisado por el Defensor del Pueblo Andaluz, ya que la cuestión que nos denunciaba era consecuencia de la aprobación por el Gobierno de la Nación, a instancias del Ministerio de Educación, de una nueva normativa que venía a modificar el régimen de acceso a los estudios universitarios de grado para los alumnos procedentes de Formación Profesional.

Indicamos a la parte promotora de la queja que en relación con dicha normativa estatal las autoridades educativas andaluzas únicamente ostentaban competencias de gestión y ejecución. Dado que su queja se centraba en una disconformidad con el contenido de dicha norma y no en la forma en que se pudiera gestionar o ejecutar la misma, nos veíamos en la imposibilidad de admitir a trámite la misma al exceder de nuestro ámbito competencial la supervisión de la Administración estatal.

No obstante, informamos al interesado que en relación con el asunto que nos planteaban esta Institución había tramitado recientemente una queja de oficio (**queja 10/2226)** en la que se abordaban cuestiones relativas al ámbito competencial de la Administración andaluza respecto de la aplicación de la nueva normativa de acceso a los estudios universitarios

de grado y que en el curso de dicha queja de oficio se había formulado una amplia Resolución que incluía algunas valoraciones críticas sobre la forma en que se estaba realizando, por parte del Ministerio de Educación, este proceso de cambio normativo.

7. SUB IÚDICE

En el Área de **Personal del Sector Público** reseñamos la **queja 10/6622** en la que la persona interesada denunciaba presuntas irregularidades en el acceso a plaza de promoción de interna de Administrativo en el Ayuntamiento de Conil de la Frontera.

En la **queja 11/1690** la interesada mostraba su disconformidad con el despido laboral de un familiar por no haber superado el periodo de prueba.

En la **queja 11/2965** el interesado manifestaba su desacuerdo con las medidas de recorte salarial a funcionarios establecidas en el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por las que se adoptaban medidas extraordinarias de reducción del déficit público, así como en el Decreto Ley 2/2010 de 28 de mayo.

En la **queja 11/4748** el interesado, funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía, manifestaba su disconformidad con la resolución adoptada por la Consejería de Justicia y Administración Pública, de no reconocimiento del complemento de alto cargo.

En el Área de **Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes**, en la **queja 11/3310** el reclamante nos exponía que al amparo de una licencia de obras, realizó diversas construcciones en una finca de su propiedad situada en suelo no urbanizable del municipio de Granada. Sin embargo, con posterioridad, inspeccionaron las obras e incoaron un expediente de restauración de la legalidad urbanística, al parecer, por exceder las obras ejecutadas las que amparaba la licencia. El expediente urbanístico concluyó con una orden de demolición, que había sido recurrida en vía contencioso-administrativa, pero ello no había impedido que el Ayuntamiento, al no suspender la ejecución de lo ordenado por la interposición del recurso contencioso, le siguiera imponiendo reiteradas multas coercitivas. También denunciaba que existían muchas otras construcciones en la zona que no están siendo objeto del mismo rigor por parte municipal.

La queja no resultaba admisible por encontrarse sub iúdice. En cuanto a las otras construcciones que no estaban siendo objeto de ejercicio de la disciplina urbanística por parte municipal, aconsejamos al afectado que lo denunciara por escrito ante la Gerencia Municipal de Urbanismo y Obras del Ayuntamiento de Granada.

Un año más, han sido escasos los expedientes de quejas presentados, en **materia educativa**, que se han rechazado tramitar por encontrarse el asunto que se sometía a nuestra consideración pendiente de un procedimiento judicial o tras haber recaído sentencia firme. Sin perjuicio de lo cual, en la práctica totalidad de estos expedientes, las personas reclamantes habían presentado recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Administración educativa por la que se denegaba la escolarización del alumnado en algún centro educativo.

En estas ocasiones, ponemos en conocimiento de los interesados e interesadas que la Defensoría no puede entrar en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiese por persona interesada demanda o recursos ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Además, las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece la Constitución Española (**queja 11/0224, queja 11/1362** y **queja 11/2330,** entre otras).

En materia de **Medio Ambiente**, han sido varias las quejas no admitidas a trámite como consecuencia de que el asunto planteado estaba siendo enjuiciado en el orden jurisdiccional. De entre las quejas cerradas por esta causa debemos señalar las recibidas con respecto al trasvase del río Castril, ya que han sido numerosas las personas que se han dirigido a esta Institución denunciando este problema. En este sentido, podemos citar la **queja 11/774**, la **queja 11/806** o la **queja 11/1185**.

En el Área de **Justicia y Prisiones**, el hijo del interesado en la **queja 11/714** falleció a consecuencia de un accidente de circulación sufrido en el año 2006. Desde entonces ha estado esperando a que el Juzgado de Instrucción n.º 1 de Osuna celebre el correspondiente juicio de faltas, que ya se había suspendido varias veces. Puestos en contacto telefónico con el abogado del interesado nos dijo que el juicio estaba señalado y que, tanto si se celebraba como si no, nos llamaría para decírnoslo.

Cumpliendo su palabra, el abogado nos llamó, para decirnos que se había dictado auto de archivo antes de celebrar el juicio y el interesado había ordenado que se interpusiera contra dicha resolución el correspondiente recurso. La situación, por tanto, pasa de ser un caso flagrante de dilaciones a ser un palmario caso de sub iúdice.

Nos escribía el interesado desde un centro penitenciario andaluz, para indicarnos, en la **queja 11/398**, que se encontraba en prisión injustamente ya que su ex pareja preparó todo para quedarse con sus bienes, siendo él inocente de cargos que se le imputaban. No aportaba más información por lo que le solicitamos una ampliación de datos y que nos aclarase lo que deseaba de nosotros. Cuando por fin nos contestó, nos remitió escrito en el que manifestaba que estaba en situación de preventivo, tal como figuraba en certificado de permanencia del centro penitenciario firmado a 5 de abril de 2011.

En su escrito refería una serie de juicios, uno de ellos oral, en el que fue condenado y posteriormente recurrido. Aunque lo más importante es que estaba a la espera del pronunciamiento con respecto a un último juicio.

Con dicha información entendimos que nada se podía hacer en su caso.

En la **queja 11/3375** la interesada se quejaba de que el abogado que le fue designado de oficio a su marido no se había preocupado por su caso –un asunto penal que no especificaba demasiado–, que no le había echado cuenta y que por eso seguía en prisión. Tampoco era clara con su situación personal, y siempre era ella, no su marido, la que hablaba en su nombre.

No acompañaba copia de denuncia colegial alguna, ni de la supuesta sentencia condenatoria, solo de un escrito en el que exponía los hechos, pero que carecía de encabezamiento al que había ido dirigido, si es que lo había sido. Era imprescindible que en ampliación de datos nos dijera si se había dirigido al Colegio y que nos aclarase la situación procesal de su esposo.

Tras recibir una ampliación de datos por parte de la interesada, llegamos a la conclusión de que, aunque parecía al principio discrepar del proceder del abogado que le fue designado de oficio a su marido, parecía ahora, sin descartar lo primero (sin motivo), inclinarse por mostrar su discrepancia con la sentencia condenatoria de que su marido había sido objeto, que, sin embargo, parecía estar más que justificada, sin que pudiésemos alcanzar a comprender cómo era posible que dijera que era inocente quien fue interceptado por la Policía en un coche robado, con la matrícula cambiada, en el que huyó tras haber cometido un robo a mano armada, aunque ningún testigo pudiera reconocerlo como autor de dicho robo ya que iba con la cara tapada, pero que sí que tomaron la matrícula (falsa) del coche en el que huyó tras perpetrarlo.

Y, sobre todo, debimos rechazar la queja porque lo que nos exponía la interesada era que la sentencia fue recurrida por un nuevo abogado y que el recurso aún no había ido resuelto, tratándose de un caso de sub iúdice absolutamente inintervenible.

En el Área de **Trabajo y Seguridad Social** señalamos la **queja 11/3983** en la que el interesado, que ha trabajado como vigilante de coches para la Federación Andaluza de Minusválidos (FAM), manifestaba problemas laborales con la empresa, falta de honorarios justos, exceso de horas de trabajo...

Han sido inadmitidas en materia de **Salud** un escaso número de expedientes por encontrarse la cuestión que nos era trasladada judicializada, como la falta de contestación a denuncia contra psiquiatra ante el Colegio de Médicos (**queja 11/5079**) y los problemas surgidos con una inmobiliaria tras la firma del documento de oferta (**queja 11/715**).

Respecto al Área de **Políticas de Igualdad de Género**, en la **queja 11/2547** la persona interesada nos exponía que el día 25 de enero de 2011, se dictó Sentencia por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 3 de Sanlúcar La Mayor, en procedimiento DURGE 13/2011, por la que se condenaba a su cónyuge como autor de un delito de maltrato en el ámbito familiar, condenándole, entre otras penas y medidas a la prohibición de aproximarse a menos de 300 metros de su persona, domicilio, residencia, lugar de trabajo o cualesquiera de los lugares que en ella se encontrase y prohibición de comunicarse y/o relacionarse por cualquier medio con ella, como perjudicada, por tiempo de 16 meses; la sentencia aludida estaba en curso de ejecución, en el juzgado de lo penal n.º 14 de Sevilla.

A la vista de lo manifestado y de la orden de alejamiento existente a favor de su persona y contra su marido, consideraba, de forma totalmente libre y sin coacciones, que su marido no era violento, por lo que había procedido a solicitar, en primer lugar, mediante comparecencia judicial y, en segundo lugar, mediante escrito dirigido al juzgado, se dejase sin efectos la orden de alejamiento impuesta por sentencia, habida cuenta de que era su deseo y voluntad reanudar la convivencia y relación, no solo conyugal, sino también familiar.

Concluía su escrito, solicitando la ayuda e intervención del Defensor del Pueblo Andaluz para solucionar el problema que planteaba, dado que con las gestiones realizadas no había sido capaz de llegar a una solución legal, equilibrada, igualitaria y coherente con la realidad existente y querida por ella.

La queja no era susceptible de admisión a trámite, ya que el Defensor del Pueblo Andaluz, al no ser institución integrante del Poder Judicial, no puede valorar pruebas, ni revisar, ni modificar la resolución judicial con las que la interesada se mostraba disconforme; no obstante, nos permitimos sugerirle que consultase con el Abogado o Abogada que le hubiera estado asesorado en todo el proceso, sobre la posibilidad de formular algún recurso, ordinario o extraordinario, contra dicha decisión.

Del confuso relato de la persona compareciente de la **queja 11/892,** se deducía que había sido condenado por el Juzgado de Violencia contra la Mujer n.º 2 de Jaén, por un delito de violencia de género contra su compañera sentimental, al parecer extranjera. Se declaraba inocente y decía no haber recurrido la Sentencia, para evitar la posibilidad de que le pudieran subir la condena.

Consideraba culpable de todo ello, a la normativa de extranjería, que prevé la posibilidad de regularización de las mujeres extranjeras, en el supuesto de que sean víctimas de violencia de género, con lo que se incentiva a estas a denunciar, aunque ello no sea verdad.

Parece ser que había denunciado a la Jueza que intervino en su caso, por sentencia feminista y abuso de poder. Finalmente, decía estar esperando una documentación a efectos de comprobar una presunta manipulación y falsificación de documentos por la Guardia Civil en el Juzgado de Jaén.

La queja no era susceptible de admisión a trámite al amparo del artículo 17.2 de nuestra Ley reguladora y del principio constitucional de independencia judicial, según el cual las resoluciones de los juzgados y tribunales no pueden ser objeto de revisión por instituciones ajenas al poder judicial.

De las quejas rechazadas durante 2011 en materia de **Menores** por encontrase el asunto pendiente de un procedimiento judicial en trámite o por haber recaído sentencia firme, su mayor número se plantea por padres y madres de menores que venían a expresar su disconformidad con el contenido de las resoluciones judiciales en asuntos de familias, principalmente en los supuestos de ruptura de pareja (**queja 11/2670**, entre otras). También hemos recibido también quejas de familias biológicas que se mostraban disconformes con la declaración de desamparo de los menores y la asunción de la tutela por la Administración, cuestión que había sido recurrida ante la Administración de Justicia (**queja 11/2232,** y **queja 11/3315**). O aquellas otras quejas formuladas por las familias de acogida que discrepan de la decisión de la Administración de otorgar nuevamente la guarda y custodia a las familias biológicas (**queja 11/1130**), entre otras.

Así las cosas, conforme a lo establecido con el artículo 17.2 de la Ley reguladora de esta Institución, comunicamos a las personas reclamantes la imposibilidad de prestarle la colaboración que demandan.

8. SIN INTERÉS LEGÍTIMO

Distintas quejas fueron inadmitidas a trámite en materia de **Salud**, no ya por los temas en sí que nos eran trasladados, sino ante la falta de legitimidad de las personas que lo hacían, como la falta de asistencia adecuada a enfermo mental comunicada por su expareja (**queja 11/2839**), el fallecimiento de un menor en intervención quirúrgica que nos traslada un anónimo (**queja 11/3524**) o la solicitud de ayuda a niño con hipertensión intracraneal que nos hace una conocida de la familia (**queja 11/4845**).

De entre las quejas, que en materia de **Administraciones Económicas**, no han sido admitidas a trámite al no ser la persona promotora de la queja la afectada en el asunto planteado, merece destacarse la **queja 11/3280**, en la que una Oficina municipal del Defensor del ciudadano nos trasladaba una hoja de reclamación formulada contra una entidad financiera sin que pudiéramos deducir el interés de su promotor por requerir la intervención de esta Institución.

En el Área de **Menores**, solamente ha sido rechazada la admisión a trámite de una queja por esta razón (**queja 11/2869**). La reclamación fue presentada por una autoridad de la Administración educativa exponiendo que una madre había denunciado que el padre de su hija, de 14 años de edad, se la había llevado a otra provincia y desde esa fecha no acudía al centro escolar.

Al respecto, recordamos que el artículo 11.3 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, dispone que no podrá presentar queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz ninguna autoridad administrativa en el ámbito de sus competencia". No obstante, rogamos al interesado que contactara con la madre para que en pudiera presentar directamente la queja, trámite que finalmente se cumplimentó.

9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN

En el Área de **Personal del Sector Público** reseñamos la **queja 11/754** en la que el interesado nos exponía que había desempeñado diversos trabajos como auxiliar de protección civil en el Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) de los que no se había expedido certificación alguna.

En la **queja 11/1210** un grupo de funcionarios interinos de las Delegaciones Provinciales de Igualdad y Bienestar Social exponían diversas cuestiones, sin concretar los derechos que pueden resultar vulnerados relativos a convocatoria de concurso de méritos, derechos de interinos que prestan servicios de “dependencia”, relación de puestos de trabajo, etc.

El interesado de la **queja 11/1710** manifestaba su disconformidad con proceso selectivo de acceso a Bombero Voluntario en el Ayuntamiento de El Viso del Alcor (Sevilla).

En la **queja 11/2857** el interesado mostraba su disconformidad con el alta médica de oficio de la que había sido objeto su esposa.

En materia de **Cultura y Deporte** han sido varias las quejas no admitidas a trámite como consecuencia de que la parte afectada no había puesto los hechos en conocimiento de la Administración Pública.

A este respecto debemos recordar que esta Institución se encarga de supervisar la actuación seguida por las Administraciones Públicas de Andalucía, por lo que para evaluar la procedencia de su intervención es preciso que el asunto objeto de la queja haya sido puesto en conocimiento de la Administración con anterioridad a la formulación de la queja.

A modo de ejemplo podemos citar la **queja 11/3439**, la **queja 11/3624** y la **queja 11/4122**, en la que las personas promotoras de las quejas denunciaban el cierre por las tardes, durante el verano, de las bibliotecas municipales de sus respectivas localidades.

En **materia educativa**, aún cuando han sido escasas las quejas rechazadas por el hecho de que la persona interesada no haya planteado el asunto previamente a la Administración, la temática suscitada en estos expediente ha sido muy variada: cuestiones relativas a planificación y organización de centros, disconformidad con la organización de algunos centros escolares de los servicios complementarios, o también disconformidad con las calificaciones aca-

démicas (**queja 11/2900, queja 11/2479** y **queja 11/2817**).

En materia de **Medio Ambiente** han sido varias las quejas no admitidas a trámite como consecuencia de que la parte afectada no había puesto los hechos en conocimiento de la Administración Pública.

De estas quejas merece destacar la **queja 11/3651** en la que parte interesada denunciaba el estado de abandono en que se encontraba un parque de su localidad. En tal caso, esta Institución sugirió la posibilidad de exponer los hechos ante el Ayuntamiento.

En el Área de **Trabajo y Seguridad Social** indicamos la **queja 11/3830** en la que el interesado manifestaba que tras solicitar certificado de inscripción completo de sus servicios no constaba que posee Certificado de Aptitud Pedagógica, lo que le ha ocasionado perjuicios irreparables.

También citamos la **queja 11/4204** en la que el interesado mostraba su malestar debido a que ha solicitado varios años la Residencia de Tiempo Libre de Marbella sin que le haya sido concedida.

Cuando en materia de **Salud** se ha denegado la admisión a tramite de una queja por no haberse dirigido previamente a la administración, o bien se ha dirigido directamente a esta Institución, como en la **queja 10/6494** (en la que se utiliza una terminología no adecuada en un formulario oficial) o la **queja 11/3161** (en donde no ha utilizado la vía adecuada para que le fuera expedida la tarjeta sanitaria); o bien si se han dirigido a la administración pero han sido ambas interpuestas de forma simultanea o a la administración aún no le ha dado tiempo a dar una respuesta (**queja 11/293**).

En lo referente a la materia de **Dependencia y Servicios Sociales** no han sido admitidas a trámites las quejad donde los interesados acuden a esta Defensoría directamente realizando sus demandas sin haber acudido previamente a la administración competente, como la **queja 11/4353** (donde se insta al interesado que presente solicitud de revisión del grado de dependencia), o bien lo han hecho pero no han dado oportunidad a esta a pronunciarse, así la **queja 11/4344** (donde se interpone reclamación con la misma fecha), la **queja 11/5382** (donde el interesado tiene interpuesto recurso de alzada sin resolver), o la **queja 11/4359** y la **queja 11/5128** (donde el expediente administrativo se encuentra en trámite sin resolver).

En materia de **Administraciones Económicas** han sido varias las quejas no admitidas a trámite como consecuencia de que la parte afectada no había puesto los hechos en conocimiento de las instancias competentes.

De estas quejas merecen destacarse aquellas presentadas por personas que manifiestan su desacuerdo por el cobro excesivo en la facturación de Endesa como es el caso de la **queja 11/716**, la **queja 11/1003** y la **queja 11/1568**.

Dentro del Área de **Políticas de Igualdad de Género**, en la **queja 11/1276** la persona interesada exponía, entre otras cuestiones que, como auxiliar de ayuda a domicilio, había sufrido acoso sexual en dos ocasiones por parte de familiares de las beneficiarias de este servicio, que la primera de ellas tuvo lugar el pasado verano, que denunció el acoso por parte del hijo de la beneficiaria a la empresa donde trabajaba, y esta le había indicado que habían hecho todo lo posible pero que era un caso muy difícil por lo que todo quedó en un escrito y poco más. Añadía que la estaba sufriendo ahora, en este caso por el marido de la usuaria, no sabía que hacer, pues aparte de temer perder el trabajo, pensaba que la empresa no haría nada como al parecer había ocurrido con otro caso reciente sufrido por otra compañera.

No se deducía que hubiera planteado la situación ante el órgano competente por lo que no podía admitirse a trámite. Nos permitimos sugerirle que denunciara su situación ante el órgano administrativo competente, la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social en C/ Federico García Lorca, 41005 Sevilla. Telf.: 955 89 02 00 y si no obtuviera respuesta en el plazo establecido o se produjese otra irregularidad, podría entonces dirigirse nuevamente a nosotros para poder prestarle nuestra colaboración

Nos comentaba la persona interlocutora de la **queja 11/4521** que padecía agorafobia y que por ello no podía trabajar. Estaba casado con dos hijos y vivían de alquiler con la casa embargada. Acudía a los Servicios Sociales pidiendo ayuda y en sus circunstancias no podía trabajar. Al venir por Internet le solicitamos ratificación de la queja y copia de solicitudes presentadas.

Nos escribió de nuevo y nos remitía los informes de la psicóloga en el que se describía el cuadro médico que presentaba, y las dificultades de adaptación social. En el último escrito refería los problemas que tenía para asistir a un curso presencial, por lo que nos pedía información de cursos a distancia, por lo que le orientamos al respecto.

Del contenido del escrito no se deducía que se hubiera dirigido previamente al órgano administrativo competente. Por esta razón, dicho órgano no había tenido oportunidad de estudiar el caso, ni poder ofrecerle así una respuesta a su pretensión.

Han sido escasas las quejas no tramitadas durante 2011 por no haber recurrido previamente los reclamantes a la Administración en materia de **Menores**. No obstante, los asuntos planteados en las mismas han sido de diversa índole.

Como ejemplo relatamos a queja de una persona que tras describir las diversas vicisitudes de su vida familiar, que les llevó a que uno de sus hermanos fuera adoptado por una familia. Así, su pretensión era poder contactar con su hermano para poder reanudar los contactos con el mismo. En este sentido, recomendamos a la reclamante que se dirigiera al Servicio

de Post Adopción de la Junta de Andalucía. Se trata de un servicio gratuito que tiene entre sus cometidos ofrecer orientación a las familias sobre el proceso de revelación de la historia personal del hijo o la hija, y también a facilitar la búsqueda de los orígenes y, en su caso, mediar entre la persona adoptada y su familia biológica para facilitar el encuentro (**queja 11/4953**).

Destacamos, asimismo, en este apartado la queja de un padre por el comportamiento desconsiderado de un trabajador de un restaurante hacia su hijo menor de edad. En este sentido, sugerimos al interesado que presentara su queja ante la Administración de consumo. Es así que el Decreto 72/2008, de 8 de marzo, por el que se regula las hojas de reclamaciones y sugerencias de Andalucía obliga a todos los establecimientos que vendan productos o presten sus servicios a disponer de estas hojas, correspondiendo a la Administración valorar la existencia de una posible infracción administrativa (**queja 11/2228**).

10. *SIN PRETENSIÓN*

En el Área de **Personal del Sector Público** la persona interesada de la **queja 11/572** solicitaba información al Ayuntamiento de Puerto Real sobre la posibilidad de prejubilación.

El interesado de la **queja 11/5067** nos consultaba sobre los posibles efectos de resolución judicial dictada en el proceso selectivo en el que obtuvo plaza.

En la **queja 11/1995**, que pertenece al Área de **Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes**, el interesado nos exponía que finalizaba el contrato de alquiler de la vivienda que tenía suscrito, sin que tuviera posibilidad alguna de prorrogarlo, y que su sueldo de 1.000 euros mensuales no le permitía acceder al mercado de alquiler de viviendas libres, por lo que estaba pensando ocupar una vivienda de la que tenía constancia que llevaba más de 20 años deshabitada, acumulando una importante deuda de comunidad y de Impuesto de Bienes Inmuebles, y respecto de la cual la Comunidad de Propietarios había iniciado las acciones judiciales oportunas ante los herederos del propietario ya fallecido. En caso de ocupar dicha vivienda, nos decía, se haría cargo de la deuda de la Comunidad, así como de los gastos de la rehabilitación necesarios, y demás deudas correspondientes. Le indicamos que lamentábamos la situación de dificultad que nos trasladaba para el acceso a una vivienda, a un precio razonable y dentro de sus posibilidades económicas que compartíamos su preocupación en cuanto a la falta de viviendas protegidas en número suficiente para cubrir la demanda existente en nuestra Comunidad Autónoma. No obstante, le significamos que esta Institución no amparaba la ocupación de viviendas ya fueran protegidas, ya libres, sin título legal ni autorización para ello.

En otro grupo de quejas no numeroso, en materia de **Educación**, los reclamantes venían a demandar de la Institución información precisa sobre determinados aspectos del ámbito educativo, sin que de los escritos se dedujera una pretensión concreta que justificara el inicio de una investigación ante algún órgano de la Administración andaluza. Tal es el caso de una consulta sobre dónde acudir para solicitar información acerca de los requisitos de titulación que han de poseer los trabajadores y trabajadoras de los Centros de Educación Infantil y las Escuelas de Educación Infantil de Convenio (**queja 11/4798**).

En materia de **Medio Ambiente** han sido varias las quejas no admitidas a trámite como consecuencia de la falta de concreción de la pretensión de la parte afectada. A este respecto podemos señalar la **queja 11/3141**, en la que la parte interesada nos trasladaba que a su juicio se estaban haciendo actuaciones en entornos naturales protegidos del litoral de Andalucía que podrían afectar al Medio Ambiente de la zona. En este sentido, trasladaba su agradecimiento a esta Institución por las actuaciones que sobre la cuestión ha llevado a cabo.

Ante lo manifestado por el interesado agradecimos al mismo el apoyo mostrado y le comunicamos que finalizábamos las actuaciones ya que no planteaba una queja frente a la actuación de un órgano administrativo concreto.

En materia de **Salud** las quejas no admitidas a tramite por su falta de pretensión, lo fueron en su mayoría debido a que los interesados se limitaban a realizar un relato de determinados acontecimientos sin hacer petición alguna, así la **queja 11/1589**, la **queja 11/2123** y la **queja 11/296**, trasladándoles no obstante toda aquella información que consideramos en cada caso oportuna.

En el área de **Dependencia y Servicios Sociales** en las quejas que no fueron admitidas a tramite por su falta de pretensión en el planteamiento, se procedió a realizar a los distintos interesados una orientación sobre las posibles opciones y alternativas, así la **queja 11/1879** y la **queja 11/2181**.

Sólo se ha presentado una queja en el 2011 rechazada por este motivo en el Área de **Menores**, en la que la persona interesada solicitaba de la Institución la difusión de un servicio gratuito, cuya finalidad es proteger a la infancia y adolescencia del uso fraudulento de sus datos (**queja 11/4766**).

11*. TRANSCURSO DE MÁS DE UN AÑO*

En el Área de **Personal del Sector Público** la interesada de la **queja 11/1642** nos manifestaba su pretensión de regularizar la situación laboral de su hija de hechos que se remontan a 2006 con el Ayuntamiento de Algeciras.

El reclamante de la **queja 11/5488**, que afecta al Área de **Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes**, nos señalaba que el Ayuntamiento de Santa Bárbara de Casa (Huelva) no había dado res-

puesta a sus escritos solicitando la rectificación catastral de los límites de un inmueble propiedad de sus padres, ni había atendido sus peticiones de reclamación de daños originados al mismo tras obras realizadas por el Ayuntamiento. La queja podría admitirse a trámite por silencio, pero advertimos que el escrito más reciente que, en relación con estos hechos, había enviado el interesado al Ayuntamiento databa del año 2005. Ante el desmedido plazo transcurrido, la queja no resultaba admisible a trámite.

Sólo un expediente, la **queja 11/1602**, fue rechazada su admisión a trámite en materia de **Educación**, conforme a lo establecido en artículo 16 de nuestra Ley reguladora, en virtud del cual toda queja se presentará por la persona interesada en el plazo máximo de un año, contado a partir del momento en que tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma. En este caso, los hechos se remontaban al año 2006 cuando el reclamante fue cesado como profesor interino de un Conservatorio Profesional de Música y excluido de la Bolsa de Trabajo del Cuerpo de Profesores de Música y Artes Escénicas. Además, comprobamos que en dichos procedimientos de cese y exclusión se cumplieron todas las garantías procedimentales, otorgándole la posibilidad de ejercitar las vías de recurso que tuvo a su disposición, sin que a tal efecto hubiese hecho uso de las mismas.

En el área de **Salud** se acordó la inadmisión a trámite de aquellas quejas donde los hechos comunicados sobrepasaban el límite del año que establece nuestra ley reguladora, así en la **queja 10/6574** el interesado señala que al cabo de varios años de una intervención quirúrgica practicada a su madre, se la han llevado a Francia donde han descubierto que en la intervención le dañaron el hígado y van a tener que extirparle una parte del mismo.

Dentro de la materia de **Administraciones Económicas** no se ha admitido a trámite por esta causa la **queja 11/859**, ya que los hechos expuestos y conocidos se remontaban a más de seis años atrás y nuestra Ley reguladora establece un plazo máximo de un año para interponer queja, contado a partir del momento en que se tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma.

12. *DESISTIMIENTO*

En el Área de **Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes**, la interesada de la **queja 11/3415** nos manifestaba que había solicitado una ayuda al alquiler en junio de 2009 y habían pasado dos años y aún seguía esperándola. Posteriormente, recibimos un nuevo correo electrónico de la interesada en donde nos exponía que, aunque con mucho retraso, le habían abonado los dos años de alquiler. Entendimos, con ello, que ya no precisaba de nuestra colaboración, por lo que procedimos al archivo de su expediente de queja.

Han sido numerosos los expedientes en **materia educativa** que no se culminaron su tramitación por cuanto las personas interesadas confirmaron antes del inicio de las actuaciones ante los órganos administrativos competentes que desistían de su pretensión. En la casi totalidad de los casos, el desistimiento estaba relacionado con la solución favorable del asunto que motivaba la queja. De nuevo un importante grupo de estos expedientes se refieren a los procesos de escolarización del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos (**queja 11/2356,** y **queja 11/2728**, entre otras).

En materia de **Medio Ambiente** han sido varias las quejas que no han sido admitidas a trámite como consecuencia del desistimiento manifestado por la parte afectada antes de iniciar nuestra actuación. Dentro de estas podemos destacar la **queja 11/855** en la que la parte promotora de la queja manifestaba su disconformidad con una Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca que desarrollaba el procedimiento de autorización para la caza de aves acuáticas con cimbeles vivos, por entender que se discriminaba a los cazadores no federados respecto de los federados.

En este caso, antes de que esta Institución iniciara su labor supervisora, fue recibido un nuevo escrito de la parte afectada trasladándonos su voluntad de desistir de la queja planteada.

En el Área de **Trabajo y Seguridad Social** señalamos la **queja 11/5059** en la que el interesado señalaba de manera generalizada sus críticas al sistema de cualificación profesional sin especificar centros u organismos concretos sobre los que emitir denuncia de mala práctica administrativa.

En el área de **Salud** en las quejas que no han sido admitidas a tramite por desistimiento del promotor, este con carácter previo a haber tomado esta Defensoría una decisión sobre la admisión o no del expediente a trámite, nos ha comunicado que ha quedado satisfecha su pretensión ante la Administración, así la **queja 11/1590** en la que se solicitaba la expedición de un certificado, la **queja 11/5036** donde no se atendía un teléfono para anular una cita médica y **queja 11/1734** en la que denunciaba una demora en la realización de intervención quirúrgica.

En materia de **Políticas de Igualdad de Género**, en la **queja 11/439,** la persona interesada nos exponía, a través de un correo electrónico, su disconformidad con el acuerdo del Ayuntamiento de Málaga y de los distintos vecinos del distrito Norte y del Polígono de Guadalhorce, de trasladar la prostitución existente en estos lugares, a una zona aledaña al Centro Comercial Plaza mayor y a sus viviendas, exponiendo que ese concreto lugar era zona de paso de los vecinos al mencionado centro comercial y zona de juego de niños y de esparcimiento de mayores, pues en la otra zona cercana, donde estos pu-

dieran jugar y pasear, no se podía ni caminar por ella pues estaba tomada por la prostitución masculina, sin hacer el Ayuntamiento nada al respecto.

Se propuso solicitar ampliación de datos al interesado para que se ratificara en su firma, ya que la queja llegó a esta Institución por correo electrónico y nos dijera si había formulado escrito de reclamación al respecto, ante el organismo competente para ello, esto es ante el Ayuntamiento de Málaga, y, en su caso, la respuesta que hubiera podido haber recibido.

Recibido nuevo escrito del interesado exponiendo que, al parecer, el Alcalde había emitido un acuerdo por el que el asunto estaba en vías de solución, aunque no explicaba en que consistía este, finalmente pedía el cese de actuaciones. Decidimos por tanto el cierre del expediente, ante el desistimiento del interesado.

SECCIÓN QUINTA:
LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LA INSTITUCIÓN

Toda queja que resulta admitida a trámite genera de inmediato la petición de colaboración e información hacia las autoridades, funcionarios y agentes de las Administraciones Públicas para auxiliar al Comisionado del Parlamento en sus funciones. Cuando el Defensor del Pueblo Andaluz desarrolla ese ejercicio de comprobación o investigación, analiza los contenidos de las quejas a través de la información que solicita a los organismos afectados. Esta demanda de información formaliza una relación que está legal y estatutariamente establecida mediante unos mecanismos que refuerzan el deber de colaboración de este personal público hacia el Defensor.

Una relación de colaboración solemnemente establecida bajo las notas de «preferente y urgente» según señala el artículo 19.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz. Para ello, la citada Ley 9/1983 dispone un mandato diáfano hacia los poderes públicos a los que señala como «obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones e inspecciones». Del mismo modo, este ámbito de relación y colaboración se sustenta en la función estatutariamente atribuida al Defensor del Pueblo Andaluz como es la «defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título Primero de la Constitución y Titulo Primero del Estatuto» (artículo 128 del Estatuto de Autonomía).

Pues bien, en esta Sección Quinta del Informe Anual, bajo la rúbrica de “La colaboración de las Administraciones Públicas con el Defensor del Pueblo Andaluz”, se ofrece una valoración necesariamente generaliza de esas relaciones mantenidas en el ejercicio de 2011, respecto al deber de colaboración que arropa las relaciones del Comisionado del Parlamento con las Administraciones afectadas.

Brevemente, explicamos el procedimiento que podemos en marcha para obtener la colaboración necesaria. La queja admitida a trámite genera una petición de información al organismo afectado. Si esa petición no es atendida provoca una reiterada solicitud; y si esta segunda solicitud no se responde, volvemos a insistir con una tercera comunicación requiriendo la información necesaria para atender la queja.

Y si, tras varias peticiones de colaboración, esta no se obtiene, dirigimos el escrito formal de *Advertencia* por el que se significa a la autoridad responsable su falta de colaboración y se le anuncia de manera detallada las consecuencias legalmente previstas de su omisión según la regulación del Defensor del Pueblo Andaluz.

Desde un punto de vista formal, durante este ejercicio de 2011 se realizaron 3.483 actuaciones de peticiones de información con motivo de la investigación de las quejas dirigidas a un variadísimo elenco de organismos, departamentos o instancias administrativas. Pues bien, nos vimos obligados a reiterar peticiones de información en 2.180 ocasiones; y, del mismo modo, debimos volver a reiterar en una segunda ocasión peticiones de información en 818 casos.

En concreto, podemos ofrecer unos datos que relacionan porcentualmente las actuaciones de impulso y reiteración de informes respecto del número de esas peticiones iniciales que dirigimos al investigar las quejas. Y así, fue necesario remitir en un 62,59% de los casos una reiteración de la petición de información; al igual que requerimos en una tercera ocasión esa información no recibida en un 23,49% de los casos. Finalmente, el Defensor del Pueblo Andaluz debió dirigir escritos formales de Advertencia en el 8,70% de los expedientes ante la persistencia en no atender la petición de información solicitada.

Hemos de comentar que estos indicadores no mejoran respecto al ejercicio anterior de 2010. En ese año tuvimos que reiterar esas peticiones iniciales de informe en un 56,73% de los casos porque no fueron atendidas; las segundas reiteraciones en un 22,86% de los supuestos; y finalmente, remitimos un total de 364 escritos de Advertencia (7,71% de los casos). Por tanto, hemos debido ser más incisivos a la hora de recabar la colaboración debida, viéndonos obligados a producir con mayor ahínco escritos de impulso para lograr la información imprescindible que facilite la investigación de las quejas afectadas.

En todo caso, también hay que indicar que durante 2011 recibimos 3.747 informes, dictámenes o remisiones de documentación variadísima que atienden las

peticiones de información dirigidas ante los responsables de las Administraciones implicadas en los expedientes de queja. Y que ofrecen, justo es añadirlo, una evidencia colaboradora muy generalizada en el comportamiento de las Administraciones hacia las actuaciones del Defensor.

Esta actitud mayoritaria y consolidada de recibir respuestas colaboradoras incluye sus excepciones. Y, como acostumbramos a aclarar, se producen algunos incidentes que aunque sean minoritarios, no obtienen una disculpa. Más bien al contrario; en un entorno mayoritario de relaciones fluidas y eficaces, los supuestos de no colaboración aparecen más reprobables, a pesar de que en ocasiones estos supuestos de desatención se producen en unos expedientes de queja concretos, mientras que en otros casos la misma administración colabora e informa sin problema alguno.

Como explicamos, si, a pesar de todo ello, la colaboración no se facilita por quien tiene la obligación estatutaria y legal de hacerlo, el Defensor del Pueblo Andaluz queda en disposición de proceder a valorar la situación concreta y declarar, en su caso, la «actitud entorpecedora» de la autoridad responsable a sus funciones, en los términos del artículo 18.2 de la Ley reguladora.

Conforme a este mismo artículo 18.2 de la Ley 9/1983, así como el artículo 26.3 de su Reglamento, se destacan a continuación las autoridades cuyo comportamiento no colaborador ha acreditado la declaración formal de «actitud entorpecedora» a las funciones del Defensor, con indicación, igualmente, del Boletín Oficial del Parlamento en el que se recoge cada resolución.

Queja	Autoridad	Boletín Oficial del Parlamento
09/3528	Gerente de la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Sevilla	*BOPA* 659, de 14 de abril de 2011
10/3439	Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla	*BOPA* 659, de 14 de abril de 2011
09/4453	Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Purullena (Granada)	*BOPA* 670, de 4 de mayo de 2011
10/0914	Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Purullena (Granada)	*BOPA* 710, de 1 de julio de 2011

SECCIÓN SEXTA: RELACIONES INSTITUCIONALES

Abordamos en esta sección un relato sintético de actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en el desarrollo de una extensa actividad institucional, a través de la cual se concretan relaciones del más variado tipo en diversos ámbitos, que tienen por finalidad la promoción e impulso de derechos, así como la divulgación institucional y el fomento de la participación social, además de otras actividades institucionales de interés para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados este Comisionado.

Para facilitar la exposición y consulta de la heterogénea actividad institucional recogida en esta sección, como en años anteriores, procedemos a su sistematización a través de bloques temáticos.

I. RELACIONES CON EL PARLAMENTO

La naturaleza de órgano de extracción parlamentaria del Defensor del Pueblo Andaluz determina que en el ámbito de sus relaciones institucionales la relación con el Parlamento del que es Comisionado, sea prioritaria para esta Institución.

En este sentido, la natural relación entre este Comisionado y su Parlamento se ha seguido desarrollando durante el año 2011, fundamentalmente, a través del cauce procedimental ordinario que establece la Ley de dar a conocer y exponer en el ámbito parlamentario sus informes e investigaciones, y 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 la entrega del Informe Anual de 2010 a la Presidenta del Parlamento se realizó el día 29 de marzo de 2011, publicándose en el *BOPA* n.º 667, de 28 de abril de 2011. El Informe fue expuesto ante la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones en su sesión celebrada el día 31 de mayo de 2011 *(Diario de Comisiones*, n.º 501). La exposición y debate del Informe ante el Pleno de la Cámara se realizó el día 8 de julio de 2011 (*Diario de Sesiones de Plenos* n.º 121).

Asimismo se han elaborado y puesto a disposición de los Grupos Parlamentarios los Informes Especiales siguientes:

– “La intervención de la Junta de Andalucía en el Sistema Penitenciario: colaboraciones más destacadas”, presentado en el Parlamento de Andalucía el 30 de noviembre de 2011(*BOPA* n.º 807, de 21 de diciembre de 2011).
– “La personas mayores y las Tecnologías de la Información de la Comunicación (TIC) en Andalucía”, entrega-

do en el Parlamento de Andalucía el día 28 de diciembre de 2011 (*BOPA* n.º 825, de 19 de enero de 2012).

– "Informe Anual del Defensor del Menor de Andalucía-2010", presentado en el Parlamento de Andalucía el 27 de junio de 2011 (*BOPA* n.º 741, de 14 de septiembre de 2011). Debatido en la Comisión de Igualdad y Bienestar Social el día 1 de diciembre de 2011 (Diario de Sesiones n.º 584)

Se han producido también, las comparecencias del Defensor del Pueblo Andaluz en diversas Comisiones Parlamentarias para la defensa y debate de diversos Informes Especiales. En concreto:

– En la Comisión de Igualdad y Bienestar Social, el 10 de marzo de 2011, en relación con el Informe Especial "El parque residencial sin ascensor en Andalucía: una apuesta por la accesibilidad" (*Diario de Sesiones de Comisiones* n.º 469).
– En la Comisión de Educación, el 28 de abril de 2011, en relación con el Informe "Centros específicos de educación especial en Andalucía" (*Diario de Sesiones de Comisiones* n.º 495).
– En la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones, el 31 de mayo de 2011, en relación con el Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz 2010 (*Diario de Sesiones de Comisiones*, n.º 501).
– En al Comisión de Igualdad y Bienestar Social, el 1 de diciembre de 2011, en relación con el Informe Anual del Menor del año 2010 (*Diario de Sesiones* n.º 584).

En otro orden de cosas, y en el marco de la colaboración de las instituciones parlamentarias de Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz ha participado en la convocatoria general de este tipo de ayudas para las que destina el 0'7% de su presupuesto de gastos.

II. RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LAS CORTES GENERALES Y CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS

Durante el año 2011 se han remitido 376 quejas a las Instituciones afines, de las cuales 369 fueron al Comisionado Estatal y 7 a los Autonómicos, por plantearse en los mismos 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.

Asimismo, en el ámbito de las relaciones con la Defensoría Estatal, reseñar los encuentros que ha mantenido el Defensor del Pueblo Andaluz con esta Institución para coordinar el ejercicio de las funciones que esta ha asumido como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

En este contexto de cooperación hemos de enmarcar también la celebración, en Cartagena (Murcia), durante los días 6 a 8 de junio, de las XVI Jornadas de Coordinación entre Defensorías del Pueblo, organizadas por la Institución del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia en las que se debatió, con carácter monográfico, sobre los derechos de las personas mayores.

Para abordar esta temática se desarrollaron diversas ponencias, agrupadas en los siguientes ámbitos de actuación:

– "Derechos socio-económicos".
– "Derechos socio-sanitarios y otros derechos".
– "Especial consideración a las personas mayores en situación de dependencia".

Asimismo, se debatieron y aprobaron las conclusiones sobre estos temas que habían sido tratados en Talleres previos, agrupados sectorialmente en torno a estas materias y se celebraron reuniones paralelas en torno a estos aspectos.

Como conclusiones de las Jornadas, reproducimos a continuación las propuestas de actuaciones del documento aprobado por los Defensores y Defensoras del Pueblo:

"Constatada la existencia de vulneraciones de los derechos y libertades de las personas mayores por las administraciones públicas, los Defensores y Defensoras del Pueblo, en sesión celebrada los días 6, 7 y 8 de junio, han acordado por unanimidad elevar a los poderes públicos, las siguientes ***propuestas de actuación:***

1. *Es necesario que los poderes públicos cumplan el mandato del artículo 50 de la Constitución, garantizando de forma real y efectiva el derecho de las personas mayores a una pensión pública, adecuada, suficiente y periódicamente actualizada, especialmente en situaciones de viudedad, así como a un sistema de servicios sociales que atiendan sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio, con independencia de las obligaciones familiares.*

2. *Ante el incremento de la esperanza de vida de la población española, la prevención y promoción de los hábitos saludables de manera precoz y el fomento del envejecimiento activo se configuran como los mejores elementos para una vejez sana. En este sentido es importante también potenciar la prevención de la dependencia a través del SAAD dirigido a personas mayores dependientes o en riesgo de estarlo.*

3. *Desde un punto de vista normativo, urge la elaboración y aprobación de "Cartas de Derechos y Deberes de las personas mayores", "Planes de mayores" y las correspondientes "Carteras de servicios sociales autonómicas", donde se delimiten políticas integrales de protección y fomento de envejecimiento activo y el catálogo de derechos de atención a las personas mayores, sean o no dependientes.*

En relación a la dependencia, las comunidades autónomas deben ejercer sin más dilaciones sus responsabilidades de desarrollo de la 6 legislación estatal, garantizando el cumplimiento de los derechos reconocidos en la misma y la atención inmediata a situaciones de emergencia.

4. *Para asegurar una atención de calidad en todo el territorio nacional, ha de articularse la coordinación entre los diferentes territorios autonómicos, mediante, entre otras actuaciones, la implantación electrónica de la historia clínica integrada, de forma que los desplazamientos de las personas mayores dentro del ámbito nacional no supongan una merma de la calidad en la atención sanitaria, farmacéutica, o en el disfrute de recursos residenciales que permitan la permanencia de la persona mayor cerca de su entorno familiar.*

Las diferencias significativas en la interpretación y aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, entre las diversas comunidades autónomas determinan la necesidad de que el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establezca criterios comunes en el cumplimiento de los plazos para el reconocimiento de los servicios y prestaciones, la compatibilidad entre los mismos, el régimen de retroactividad y el tratamiento de expedientes de personas fallecidas que deben ser resueltos de modo expreso.

5. *Con la finalidad de conformar un nuevo modelo de sociedad fundamentada en la igualdad entre hombres y mujeres, es imprescindible incorporar la perspectiva de género en la valoración de políticas, planes, programas y actuaciones destinados a personas mayores, adoptando en particular en el sistema público de pensiones un conjunto de medidas dirigidas a contemplar la específica realidad socio-laboral de las mujeres, e introduciendo en el modelo de dependencia medidas de fomento de corresponsabilidad hombre-mujer en el cuidado de personas mayores dependientes.*

6. *Con la finalidad de incorporar la perspectiva de edad en las políticas públicas, es necesario promover la creación de Consejos Sectoriales autonómicos y locales, impulsando la tarea participativa de las personas mayores en los organismos públicos y fomentando su asociacionismo.*

Asimismo resulta conveniente fomentar la participación de las personas mayores en la sociedad de la información, realizando campañas de información y de sensibilización dirigidas a las personas de edad, para el mejor ejercicio de sus derechos.

7. *El sistema público sanitario y de servicios sociales ha de evitar discriminaciones negativas o exclusiones por razón de edad.*

Asimismo la aplicación del sistema de promoción de autonomía personal y atención a la dependencia no deberá desplazar a los usuarios de los servicios sociales en los que no concurran circunstancias de dependencia.

8. *La creación de un espacio socio-sanitario se configura como una herramienta esencial para asegurar la continuidad entre el sistema sanitario y los servicios sociales. Para ello se propone la creación de mapas sociosanitarios que superen la tradicional separación entre zonas sanitarias y áreas sociales, la homogenización de contenidos de la historia clínica integrada, la realización de valoraciones geriátricas integrales y la conexión entre los servicios especializados y la atención primaria.*

9. *Es necesario potenciar los recursos geriátricos y gerontológicos existentes en el sistema sanitario y en los servicios sociales, especialmente en lo relativo al número y selección de personal especializado, incrementando la oferta de los recursos asistenciales y adaptándolos a las necesidades reales de los pacientes, ya sean físicas o psíquicas. Asimismo es conveniente establecer un sistema de seguimiento y control de la idoneidad de los servicios y prestaciones asignados, tanto públicos como privados.*

10. *En relación con los malos tratos a personas mayores, ya sean físicos, psíquicos o económicos, es necesario establecer programas específicos de detección y protocolos de actuación que aporten soluciones ágiles y eficaces a las víctimas, así como asesoramiento para ejercer el derecho a decidir libremente sobre su persona o su patrimonio.*

Asimismo es conveniente regular y establecer protocolos de actuación detallados acerca del uso de limitaciones de la autonomía de la voluntad, tales como internamientos involuntarios o sujeciones restrictivas.

11. *En la atención sanitaria primaria, especializada y de urgencias ha de evitarse, en la medida de lo posible, el cambio de facultativo si la persona mayor ha ejercido previamente el derecho de elección, garantizándose la atención domiciliaria si se encuentra inmovilizada, o la posibilidad de acompañamiento en urgencias o en el transporte sanitario programado, cuya planificación debe ser ajustada, si las circunstancias lo permiten, a las necesidades de la personas mayores.*

12. *En cuanto al gasto farmacéutico, sin perjuicio de las medidas a adoptar en relación a profesionales médicos y de farmacia, se requiere la promoción de políticas de educación y participación sanitaria dirigidas a los usuarios, que fomenten el uso racional de los medicamentos.*

13. *Debe recordarse a las administraciones públicas el derecho de las personas mayores a estar informadas personalmente sobre su proceso asistencial, sobre su derecho a usar los documentos de voluntades anticipadas y a obtener cuidados paliativos, debiendo extenderse estos más allá de los pacientes oncológicos.*

14. *La preferencia por el mantenimiento de las personas en su propio domicilio determina la necesidad de adoptar medidas para asegurar el derecho de las personas mayores a disfrutar de una vivienda digna y adecuada a sus necesidades, mediante la promoción de actuaciones en vivienda protegida y social, promoción de la eliminación de barreras arquitectónicas en las mismas y en los medios de transporte, garantizando el cumplimiento de la normativa existente en materia de accesibilidad.*

15. *Es necesario potenciar la red de servicios de centros de día y centros de noche, como recursos complementarios a la permanencia de la persona mayor en su entorno social y familiar, garantizando la compatibilidad de prestaciones económicas de atención en el entorno familiar, con el servicio de ayuda a domicilio y la asistencia a los citados centros.*

16. *Los poderes públicos deben establecer los mecanismos de información y formación necesarios para promover un cambio en la percepción de las personas mayores, que deben ser consideradas como integrantes activos de la sociedad por su importante contribución en la vida familiar, económica y social, y en la afirmación de valores y transmisión del conocimiento."*

En el ámbito de la cooperación con el resto de las Defensorías del Pueblo Autonómicos, que esta Institución viene promoviendo, es preciso destacar la constitución de una Plataforma de Cooperación Tecnológica para el impulso de la utilización de las TIC en estas instituciones y hacer efectivo el derecho de la ciudadanía de acceso electrónico a los servicios prestados por las mismas en las condiciones previstas en la Ley 11/2007, de 22 de junio. Dicha Plataforma se constituyó, inicialmente, por las Defensorías del Pueblo de Andalucía, Castilla-La Mancha y Región de Murcia, en enero de 2011, adhiriéndose con posterioridad a la misma la Defensoría de Navarra en el mes de junio. La Plataforma de Cooperación que constituida inició sus cometidos a partir de los desarrollos tecnológicos titularidad del Defensor del Pueblo Andaluz, cuyo uso se cede gratuitamente, a través de Convenio a las otras instituciones que, a su vez, se comprometen a ceder de forma gratuita otros desarrollos de su titularidad.

En este ámbito, cabe destacar igualmente, el desarrollo del proyecto de colaboración que inició el Defensor del Pueblo Andaluz con el Ararteko durante el año 2010, para la realización del Programa "Defensorías en Red", a fin de mejorar la eficacia y eficiencia de ambas instituciones en la prestación de sus servicios a través de la incorporación de metodologías de trabajo colaborativo y participativo, así como de la implantación y desarrollo de las TIC a fin de adquirir nuevas capacidades que les permitan ganar presencia y proximidad en la sociedad y posibilitar una mayor accesibilidad de la ciudadanía a las mismas.

III. RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES AFINES

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, el Defensor del Pueblo Andaluz ha participado, en las Jornadas de concienciación y formación en materia de Derechos Humanos que organizado por la Universidad de Alcalá de Henares, en el ámbito de la FIO. El Defensor participó en el bloque temático dedicado a los Derechos Sociales, impartiendo una ponencia sobre "las Defensorías del Pueblo como instrumentos de cohesión social".

Asimismo, el Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2011 ha venido manteniendo las relaciones habituales de coordinación y cooperación con los Defensores Universitarios de Andalucía.

Igualmente se han mantenido con las figuras creadas en el ámbito de la Administración Local para la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos, los encuentros y contactos necesarios para prestarles el apoyo necesario en el cumplimiento de esta tarea de acuerdo con lo previsto en los Convenios celebrados con los mismos.

IV. RELACIONES DE COLABORACIÓN CON ASOCIACIONES Y AGENTES SOCIALES

Durante el año 2011, el Defensor del Pueblo Andaluz ha continuado una línea de colaborar estrechamente con el movimiento social y los agentes sociales ante la importancia que para la eficaz tarea de defensa de los derechos y libertades constitucionales representa la colaboración con la iniciativa social.

Esta cooperación que habitualmente mantenemos con asociaciones y agentes sociales nos sigue demostrando, año tras año, 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.
– Prevención de la exclusión.
– Integración social de colectivos.
– 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.
– Protección del derecho de acceso a las TIC.

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 en el desarrollo de iniciativas que tienen como finalidad la promoción de los derechos sociales.
– Asesoramiento al Defensor del Pueblo Andaluz ene le marco de los órganos colegiados de asesoramiento constituidos en esta Institución.

Esta relación ha implicado, en unos casos, el inicio de nuevos contactos con la entidad social en cuestión y, en otros, el mantenimiento de relaciones preexistentes a través del intercambio, oral o escrito, de información, así como la participación en actos o desarrollo de iniciativas conjunta.

A destacar, en este ámbito, el funcionamiento de los Consejos Asesores del Defensor del Pueblo Andaluz en materia de atención a personas en situación de Dependencia e Inmigración, al amparo de lo establecido en la disposición adicional 3.ª.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Institución, que ha facilitado a esta un mejor y más eficaz cumplimiento de sus funciones garantistas en relación con estos colectivos. Asimismo, durante el año 2011 se ha reunido el órgano de consulta y asesoramiento en materia de Menores (el E-Foro de Menores) creado por esta Institución en noviembre del año 2008. Asimismo, durante este año se han iniciado diversas experiencias piloto, en el ámbito penitenciario, previas a la entrada en funcionamiento de la Oficina Virtual del Defensor del Pueblo Andaluz a fin de aproximar la Institución a la ciudadanía, a través de la TIC y favorecer la participación social en la misma.

En esta línea de colaboración, en el año 2011 se han seguido fortaleciendo estas relaciones de cooperación entre el Defensor del Pueblo Andaluz y el movimiento asociativo, a través de los Convenios de colaboración celebrados entre esta Institución y la iniciativa social, al objeto de mejorar la defensa y promoción de los derechos y libertades constitucionales de la ciudadanía.

Con ello se pretende, además posibilitar la creación de nuevos ámbitos de divulgación e información sobre el Defensor del Pueblo Andaluz, a fin de acercar esta Institución a todos los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía, en la línea comprometida, por el titular de la misma ante el Parlamento Andaluz, como una de sus prioridades de actuación para este mandato.

Las entidades de la iniciativa social con las que se han firmado estos Convenios de Colaboración se relacionan en el apartado VI de esta Sección.

Por otra parte, en la medida de sus posibilidades, y a pesar de la situación de crisis que nos afecta, esta Institución sigue comprometida con la promoción de medidas tendentes a propiciar la efectiva igualdad de oportunidades, en las que se inscribe la convocatoria de una beca formativa para personas con discapacidad intelectual a fin de favorecer su integración laboral.

Asimismo, en el capítulo de entidades sociales que se hubieran destacado por su colaboración con el Defensor del Pueblo andaluz y se hubieran destacado en la promoción y defensa de los derechos humanos, previstos en el artículo 26.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, esta Institución ha considerado oportuno destacar para el ejercicio 2011 a la entidad Cáritas de Andalucía, en reconocimiento por la colaboración que viene prestando a esta Institución en su labor de defensa de los derechos de los colectivos sociales más vulnerables y necesitados de protección.

V. OTRAS RELACIONES INSTITUCIONALES

En este apartado vamos referirnos a un importante conjunto de actividades que realiza la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, en el ámbito de la promoción y divulgación de derechos y que constituyen unas intervenciones fundamentales para su protección.

Dentro de estas actividades interinstitucionales que merecen destacarse en el ejercicio de 2011 hemos de referirnos también 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 y Adjuntas han seguido estando presentes en todas las provincias de Andalucía en actos organizados por entidades públicas y privadas, 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, las Adjuntías y el persona de la Institución han participado en múltiples actos y foros, relacionados con los problemas educativos, sanitarios, de vivienda, laborales, de infraestructuras públicas, medioambientales, etc., así como en eventos relacionados con los aspectos sociales que más han preocupado a los ciudadanos andaluces durante este ejercicio, como han podido ser los relativos a los temas de educación, salud, justicia, dependencia, urbanismo y accesibilidad, personas mayores y menores, situación de la mujer en la sociedad, personas con discapacidad, inmigrantes y todos aquellos que han afectado al efectivo disfrute de sus derechos por colectivos sociales. En 366 actos de estas características ha tenido una presencia activa la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, que ha incrementado considerablemente esta presencia institucional para aproximar la Institución a la ciudadanía, en la línea de los compromisos asumidos por el Defensor del Pueblo Andaluz con el Parlamento de Andalucía en este mandato.

En el ejercicio que comentamos también hemos seguido colaborando en los procesos de formación de diferentes colectivos de funcionarios públicos. A destacar el Curso de Formación organizado por el IAAP sobre Instituciones Parlamentarias, dirigido a los empleados públicos de la Administración autonómica y local de Andalucía.

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.

Igualmente, en la función de divulgación y dar a conocer esta Institución a la sociedad andaluza, se han recibido en la sede de nuestra Oficina a diversos colectivos: asociaciones, ONG, alumnos de enseñanza secundaria y bachillerato y universitarios, a los que se ha dado a conocer el funcionamiento de esta Institución y el cumplimiento de su tarea, sobre una base eminentemente práctica.

Por último, reseñar que durante el año 2011 se ha distinguido al Defensor del Pueblo Andaluz con diversos premios y reconocimientos por su labor. Cabe citar a este respecto los premios concedidos por la Asociación Vicasti de Villanueva de los Castillejos (Huelva), por la defensa de los derechos de las personas con capacidad limitada; la Escuela de la Paz de Sevilla, como Hombre de Paz; y el Hospital Reina Sofía de Córdoba, por su labor en pro de los trasplantes; así como las distinciones concedidas por la Asociación de la Prensa de Sevilla, como Socio de Honor, y el ateneo de jerez, como Ateneísta de Honor.

Dentro del ámbito de actividades de promoción de derechos, cabe reseñar la organización de los siguientes actos:

Jornadas divulgativas de derechos organizadas directamente por el Defensor del Pueblo Andaluz:

– Jornada sobre “El parque residencia sin ascensor en Andalucía”, celebrada en Jaén el día 28 de abril.
– Jornada sobre “Centros Especiales de Educación Especial”, celebrada en Huelva el día 26 de mayo.
– Jornada sobre “Seguridad Vial: Menores y Juventud”, celebrada en Málaga el día 19 de octubre.
– Encuentro con los Directores de los Centros Penitenciarios de Andalucía, celebrado en Sevilla el día 18 de octubre.
– Conferencia de Defensores del Pueblo Autonómicos ante la Crisis, celebrada en Sevilla el día 8 de noviembre.
– Jornada de Trabajo con la Delegación del Ombudsman de Tailandia, celebrada en Sevilla el día 3 de mayo.
– IV Edición de la entrega de Premios del Defensor del Menor de Andalucía, celebrada en Jerez de la Frontera el día 25 de noviembre.

Jornadas divulgativas de derechos organizadas e colaboración con otras instituciones y entidades:

– Jornadas sobre las Instituciones Parlamentarias de Control en Andalucía, celebradas en Sevilla los días 1, 2 y 3 de marzo.
– V y VI Jornadas sobre “Formación y Sensibilización en colaboración con la Parroquia de Las Letanías, celebradas en Sevilla los días 17 de marzo y 19 de noviembre.
– Taller de “profundización en infancia y protección internacional”, celebrado en Sevilla, el día 8 de mayo.
– Conferencia sobre “La protección de los derechos humanos en Marruecos” dentro del Aula de Estudios Luis Portero, Granada, 23 de mayo.
– Jornada “El parque residencial sin ascensor en Andalucía”, celebrado en Huelva, el día 21 de junio.
– I Curso Institucional en el Parlamento de Andalucía: La modernización del lenguaje jurídico. Sevilla, 12 y 13 de diciembre.

En este contexto, también hay que destacar las actuaciones e iniciativas que han venido desarrollando la Institución con motivo de las consecuencias que la crisis económica está produciendo en los sectores más vulnerables de la sociedad y que se relatan en

los distintos Capítulos y Secciones de este Informe. En este sentido, cabe reseñar durante el año 2011 la elaboración del Documento, de consideraciones y propuestas sobre la ejecución del os créditos hipotecarios en el marco de la actual normativa hipotecaria y la promoción de actuaciones de mediación con entidades financieras para encauzar nuestra mediación en supuestos de pagos de créditos hipotecarios.

VI. ENTIDADES QUE COLABORAN CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ EN LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LA CIUDADANÍA EN ANDALUCÍA

A continuación se relacionan las entidades con las que el Defensor del Pueblo Andaluz tiene firmados convenios de colaboración, en los que se contempla de forma específica su cooperación en la promoción y defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía en Andalucía:

– Ararteko
– Asociación ALBOREAR de “Prevención y Ayuda al Drogodependiente”
– Asociación COLEGAS
– Asociación Consular de Sevilla
– Asociación de Mujeres Sordas ARAMUS
– Asociación de Transexuales de Andalucía
– Ayuntamiento de Alcudia de Monteagud (Almería)
– Ayuntamiento de Alfarnatejo (Málaga)
– Ayuntamiento de Algarrobo (Málaga)
– Ayuntamiento de Aljaraque (Huelva)
– Ayuntamiento de Almáchar (Málaga)
– Ayuntamiento de Almedinilla (Córdoba)
– Ayuntamiento de Almegíjar (Granada)
– Ayuntamiento de Arenas de Vélez (Málaga)
– Ayuntamiento de Arroyo del Ojanco (Jaén)
– Ayuntamiento de Beas de Segura (Jaén)
– Ayuntamiento de Benamejí (Córdoba)
– Ayuntamiento de Benamargosa (Málaga)
– Ayuntamiento de Benamocarra (Málaga)
– Ayuntamiento de Benatae (Jaén)
– Ayuntamiento de Benizalón (Almería)
– Ayuntamiento de Bornos (Cádiz)
– Ayuntamiento de Canillas de Aceituno (Málaga)
– Ayuntamiento de Cañete la Real (Málaga)
– Ayuntamiento de Castro de Filabres (Almería)
– Ayuntamiento de Colmenar (Málaga)
– Ayuntamiento de Comares (Málaga)
– Ayuntamiento de Cómpeta (Málaga)
– Ayuntamiento de Cútar (Málaga)
– Ayuntamiento de Doña Mencía (Córdoba)
– Ayuntamiento de Dos Torres (Córdoba)
– Ayuntamiento de El Almendro (Córdoba)
– Ayuntamiento de El Borge (Málaga)
– Ayuntamiento de El Carpio (Córdoba)
– Ayuntamiento de El Cerro del Andévalo (Huelva)
– Ayuntamiento de Encinas Reales (Córdoba)
– Ayuntamiento de Fuente-Tójar (Córdoba)
– Ayuntamiento de Génave (Jaén)
– Ayuntamiento de Gergal (Almería)
– Ayuntamiento de Hornos (Jaén)
– Ayuntamiento de Huércal de Almería (Almería)
– Ayuntamiento de Iznájar (Córdoba)
– Ayuntamiento de Iznate (Málaga)
– Ayuntamiento de La Puerta de Segura (Jaén)
– Ayuntamiento de Loja (Granada)
– Ayuntamiento de Lubrín (Almería)
– Ayuntamiento de Lucainena de las Torres (Almería)
– Ayuntamiento de Luque (Córdoba)
– Ayuntamiento de Manzanilla (Huelva)
– Ayuntamiento de Montoro (Córdoba)
– Ayuntamiento de Niebla (Huelva)
– Ayuntamiento de Orcera (Jaén)
– Ayuntamiento de Paymogo (Huelva)
– Ayuntamiento de Periana (Málaga)
– Ayuntamiento de Prado del Rey (Cádiz)
– Ayuntamiento de Priego de Córdoba (Córdoba)
– Ayuntamiento de Puebla de Guzmán (Huelva)
– Ayuntamiento de Puente de Génave (Jaén)
– Ayuntamiento de Puerto Serrano (Cádiz)
– Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (Málaga)
– Ayuntamiento de Riogordo (Málaga)
– Ayuntamiento de San José del Valle (Cádiz)
– Ayuntamiento de Santa Elena (Córdoba)
– Ayuntamiento de Santiago-Pontones (Jaén)
– Ayuntamiento de Sayalonga (Málaga)
– Ayuntamiento de Sedella (Málaga)
– Ayuntamiento de Segura de la Sierra (Jaén)
– Ayuntamiento de Senés (Almería)
– Ayuntamiento de Setenil de las Bodegas (Cádiz)
– Ayuntamiento de Siles (Jaén)
– Ayuntamiento de Sorbas (Almería)
– Ayuntamiento de Tabernas (Almería)
– Ayuntamiento de Tahal (Almería)
– Ayuntamiento de Tolox (Málaga)
– Ayuntamiento de Torrox (Málaga)
– Ayuntamiento de Totalán (Málaga)
– Ayuntamiento de Uleila del Campo (Almería)
– Ayuntamiento de Urrácal (Almería)
– Ayuntamiento de Velefique (Almería)
– Ayuntamiento de Vélez-Málaga (Málaga)
– Ayuntamiento de Vera (Almería)
– Ayuntamiento de Villarrodrigo (Jaén)
– Ayuntamiento de Viñuela (Málaga)
– Ayuntamiento de Zuheros (Córdoba)
– Caja de Ahorros General de Granada
– Caja de Jaén
– Caja San Fernando
– Cajasol
– Cajasur
– Cáritas
– Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación de Andalucía Occidental y Ceuta

– Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación de Andalucía Oriental y Melilla
– Confederación Andaluza de Minusválidos Físicos (CAMF)
– Confederación Andaluza de Organizaciones a favor de las Personas con Discapacidad (FEAPS)
– Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía (CAVA)
– Consejería de Economía y Hacienda
– Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía
– Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía.
– Consejería de Justicia y Administración Pública en materia de Administración Electrónica
– Consejo Audiovisual de Andalucía
– Consejo Territorial de Andalucía de la Organización Nacional de Ciegos
– Consulado de Italia
– Consulado de Letonia
– Consulado de Marruecos
– Defensor del Ciudadano de Sevilla
– Defensor del Ciudadano de Jerez
– Defensor del Ciudadano de Málaga
– Defensor del Ciudadano de Córdoba
– Defensor del Ciudadano de Granada
– Defensor Universitario de Huelva
– Defensor Universitario de Granada
– Defensor Universitario de Jaén
– Defensor Universitario de Málaga
– Defensor Universitario de Sevilla
– Defensor Universitario de la Pablo de Olavide de Sevilla
– Federación Andaluza de Asociaciones de Padres y Amigos del Sordo (FAPAS)
– Federación Andaluza de Allegados de Esquizofrénicos (FANAES)
– Federación Andaluza de Asociaciones de Síndrome de Down (ANDADOWN)
– Federación Andaluza de Asociaciones de Sordos (FAAS)
– Federación Andaluza de Asociaciones de Atención a las Personas con Parálisis Cerebral (ASPACE Andalucía)
– Federación Andaluza de Minusválidos Físicos (CAMF)
– Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)
– Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía (FACUA)
– Federación de Autismo de Andalucía
– Federación de Organizaciones Andaluzas de mayores (FOAM)
– Fundación Andaluza para la Integración Social del Enfermo Mental (FAISEM)
– Fundación Doña María “FUNDOMAR”
– Fundación Euroárabe de Altos Estudios
– Fundación ONCE
– Fundación Secretariado Gitano
– Procuradora General del Principado de Asturias
– Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla
– UNICEF
– Unión de Consumidores de Andalucía (UCA)

VII. OTRAS ACTIVIDADES

En este apartado queremos reseñar, diversas iniciativas que ha desarrollado la Institución en el cumplimiento de sus funciones y líneas de actuación comprometidas para este mandato, así como otros hechos relevantes en el ámbito institucional que se han producido en este ejercicio.

El primer aspecto a reseñar se refiere a los nuevos convenios que ha celebrado el Defensor del Pueblo Andaluz en el año 2011 para el mejor de sus fines. En este sentido, se han suscrito Convenios de colaboración con las Defensorías del Pueblo de Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Navarra para la constitución de la Plataforma de Cooperación Tecnológica, ya comentadas en el apartado I de esta Sección.

Asimismo, en el ámbito de protección de los derechos de los menores, se han celebrado Convenios de colaboración, con UNICEF, para la difusión y promoción de los derechos de la infancia en Andalucía, y con la Consejería de Gobernación y Justicia, para que menores sometidos a medidas de internamiento en centros dependientes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, conozcan y ejerciten sus derechos.

También se han celebrado diversos Convenios de colaboración con la entidad Cajasol, para renovar la financiación de los proyectos a desarrollar conjuntamente para la promoción y divulgación de derechos y con la Universidad Pablo de Olavide y el Centro de Estudios Cajasol para la realización de prácticas educativas y formativas de alumnos.

Por otra parte, destacar el encuentro que se celebró en el mes de noviembre con los directores de centros penitenciarios de Andalucía y los responsables de esta Secretaría, a fin de tratar de asuntos de interés común relacionados con el ejercicio de sus derechos por parte del colectivo de presos internados en las prisiones de Andalucía.

En otro orden, dejar constancia del reconocimiento que se ha hecho a la labor que viene desarrollando el Defensor del Pueblo Andaluz de aplicación de las TIC en su funcionamiento y posibilitar el acceso electrónico a la Institución de la ciudadanía con la implementación de su sede electrónica. Por este motivo, ha sido reconocido con el Premio Andalucía Sociedad de la Información, en su modalidad de entidades del sector público, en el año 2011.

Otra de las prioridades institucionales durante este mandato ha sido la adecuación de su funcionamiento interno a sistemas de calidad acreditados que permiten su mejora permanente. En este sentido, tenemos que destacar que, durante el año 2011, el Departamento de Gestión Económica de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, en cumplimiento de los objetivos marcados por la Institución, ha obtenido la certificación de calidad de los procedimientos de gestión económico-financiera otorgado por la entidad AENOR.

Por último, señalar que en el año 2011 cesó, a petición propia, el Adjunto D. Francisco Gutiérrez Rodríguez, siendo sustituido por D. Carlos del Barco Galván que se incorporó como Adjunto a esta Institución el 2 de marzo.

VIII. INDICADORES DE LA CARTA DE SERVICIOS

Por último, se incorporan a esta Sección un cuadro indicativo del nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Defensor del Pueblo Andaluz en su Carta de Servicios y Buena Práctica Administrativa.

A reseñar en relación con estos indicadores, los relativos a los tiempos medios de gestión de expedientes que, en general, exceden a los previstos en la Carta.

Ello ha venido motivado, como causa principal, por la puesta en funcionamiento de una nueva aplicación informática de gestión que en los primeros meses del año hasta la consolidación de su implementación, dio lugar a retrasos que han tenido su influencia en las medias anuales.

Indicadores Básicos	2011	2010
Tiempo medio de emisión de los acuse de recibo	8	5,1
Tiempo medio de admisiones a trámite de quejas	32	25,6
Tiempo medio hasta la finalización de la queja	217,9	232
Tiempo medio de contestación de las reclamaciones y sugerencias	17,3	16,3
Número de peticiones de publicaciones y documentos atendidas	214	124
Valoración de satisfacción de los usuarios	7,13	7,17
Indicadores Complementarios	**2011**	**2010**
Número de quejas presentadas	6303	6620
Número de quejas tramitadas	9101	9405
Número de quejas admitidas	3952	4084
Número de quejas no admitidas a trámite	1905	2059
Número de quejas remitidas a otros Comisionados	446	477
Número de quejas en las que la Administración acepta la pretensión del reclamante	1058	684
Número de resoluciones efectuadas	271	472
Número de resoluciones aceptadas por la Administración	143	221
Número de consultas personales atendidas	1194	1552
Número de consultas escritas atendidas (postal e internet)	897	637
Número de consultas telefónicas diferidas atendidas en el mismo día	288	477
Número de consultas telefónicas atendidas en otro plazo	30	52
Número de consultas por internet atendidas	524	529
Número de llamadas telefónicas atendidas antes de 1 minuto	5674	5682
Número de entradas a las páginas web de internet	2314702	1.766.130
Número de quejas presentadas a través de internet	2431	2577
Número de informes retirados a través de internet	32226	29.972
Número de accesos a la base de datos de informes en internet	2647	6.233
Número de Informes Especiales entregados al Parlamento de Andalucía	3	3
Fecha de presentación del Informe Anual en el Parlamento de Andalucía	30–mar	29–mar
Número de ejemplares de publicaciones editados	15700	14.800
Número de ejemplares de publicaciones distribuidos	14415	13.299
Número de publicaciones y documentaciones solicitadas	214	124
Número de cursos de formación realizados por el personal propio	240	277
Número de cursos de formación organizados en colaboración con otras entidades	49	85
Número de cursos de formación impartidos a personas ajenas a la Institución.	22	37
Número y descripción de actuaciones realizadas en colaboración o cooperación con otras entidades	16	14

SECCIÓN SÉPTIMA:
OFICINA DE INFORMACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

En nuestra Oficina de Información se sigue viendo reflejada la situación actual de crisis económica que presenta nuestra Comunidad. Nos seguimos enfrentado a situaciones familiares realmente difíciles y los ciudadanos y ciudadanas atendidos se encuentran con serias dificultades, en riesgo de exclusión social o en situación de exclusión real.

Podemos distinguir distintos perfiles de las personas usuarias de la Oficina de Información en relación a la situación económica actual.

Las personas que han subsistido con empleos muy precarios o sin empleo y que de alguna manera siempre han sido dependientes de los ingresos procedentes de ayudas sociales y usuarias de los servicios sociales. Este grupo, se ve muy afectado por esta situación de crisis y son los que presentan un mayor riesgo de exclusión.

Por otro lado, están las personas que han ido cubriendo sus necesidades dado que tenían un empleo que, aunque irregular y cambiante, les permitía subsistir, es decir, trabajar para cubrir gastos y viviendo al límite en muchas ocasiones (normalmente se trata de parejas jóvenes con un montante de gastos relativamente elevado para sus ingresos).

Otro grupo, podría ser el de las personas en situación de vulnerabilidad sobrevenida a consecuencia de la crisis, por perdida de empleo estable, negocios, e incluso, vivienda, es otra de las situaciones que se nos han presentado.

Por ultimo, señalar las personas cuya situación económica se ha visto afectada por el “incumplimiento” de la Administración. Son fundamentalmente personas con ayudas aprobadas (alquiler, fomento...) e incluso expropiaciones efectuadas sin pagar.

En este período de tiempo donde la crisis económica ha mostrado su aspecto más virulento, su repercusión primera en las personas y familias andaluzas ha sido en el empleo y a consecuencia de la falta de trabajo, han llegado todas las demás secuelas que intentaremos resumir a continuación.

Efectivamente, ya sean las consultas escritas, telefónicas o personales, cuando alguien se pone en contacto con la Oficina de Información, inmediatamente después de exponer la carencia de una o varias necesidades básicas no cubiertas, termina en la queja por la falta de un empleo, la súplica de ayuda para encontrar un trabajo y, en demasiadas ocasiones, la más cruda desesperación ante la impotencia de no poder cambiar una situación que le impide prosperar como persona y satisfacer las necesidades de su familia. Como excepción a la situación descrita con anterioridad, se encuentran los mayores que cobran pensiones no contributivas y aquellos que cobran el salario social. Lógicamente los mayores no solicitan empleo, pero aquellos con pensiones bajas, sus lamentos son que no pueden cubrir gastos y que en los servicios sociales “*no le echan cuenta*” (literalmente, frase muy repetida).

El desempleo lleva a situaciones de angustia en las que las personas recurren a cualquier Institución en la que tienen depositadas un mínimo de esperanza para encontrar alguna ayuda o asesoramiento.

Primera y más importante secuela de la falta de trabajo que padece Andalucía, sin lugar a dudas, ha sido y es, la imposibilidad de acceder a una vivienda o la pérdida de la misma. No pretendemos exagerar o dramatizar, pero sería faltar a la verdad, matizar o encubrir una triste realidad, la de las personas que llaman o vienen al despacho cuando les ha llegado una orden de desalojo.

Una parte de la población que padece especialmente las consecuencias de la imposibilidad de hacer frente al pago de hipotecas o de alquileres, son aquellas familias que han pasado por una ruptura, singularmente las mujeres con hijos a su cargo que han estado dedicadas a las tareas del hogar y la persona con la que estuvieron casada ha dejado de cumplir los convenios firmados. Estas familias acaban en casas de familiares e incluso de amigos y se ponen en contacto con nosotros porque una situación que preveían como provisional se alarga en el tiempo por la imposibilidad de encontrar un trabajo o porque persiste el incumplimiento del que fue su compañero, respecto al pago de la pensión compensatoria y/o alimenticia.

Por otra parte, en la situación de estas familias monoparentales, compuestas en su mayoría de mujeres con la guarda y custodia de sus hijos, a las que les es imposible afrontar todas las deudas, en algunas ocasiones nos comentan que cuando acuden a los servicios sociales se sienten "amenazadas" por la posible retirada de sus hijos e hijas, dado que no pueden atenderlos debidamente, sobre todo en relación a la ocupación de una vivienda digna.

Ya ha quedado reflejada más arriba, algunos comentarios que nos hacen sobre la incapacidad de los servicios sociales comunitarios para afrontar la situación actual y la falta de confianza de las personas usuarias en ellos. Es especialmente palpable esta afirmación en las consultas presenciales. Cuando al usuario o usuaria, después de expuesto su problema le remitimos a estos servicios municipales, su desesperación y desaliento siempre se ponen de manifiesto. *“Ya estuve allí, no me echaron cuenta, me dieron cita para dentro de un mes”.*

Sin embargo, como ya apuntamos al inicio, hay que llamar la atención sobre el cambio de perfil de las personas y familias en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión, nos referimos a aquellas que tenían una vida normalizada que se encuentran en circunstancias nuevas totalmente para ellos, en las que no cesan de manifestar su intención de hacer frente a sus deudas, pero transmiten la imposibilidad de saber cómo hacerlo. Manifiestan su desolación ante la falta de comprensión de las entidades bancarias, cuando exponen su situación de desempleo continuado y el hecho de hacer frente a las necesidades básicas de alimentación, pago de la luz y el agua, como aspectos prioritarios, sin que les quede ni una sola posibilidad de hacer frente al pago de las hipotecas.

Además, exponen la problemática a la hora de alquilar una vivienda, al serle requeridos, o bien una nómina o un aval, cuestión también insalvable, porque cuando determinadas familias han llegado a esa situación, es porque han agotado los recursos familiares, o bien pertenecen a familias que tienen problemáticas semejantes o incluso más graves.

Destacar que las familias extensas están jugando un papel fundamental de contención de la situación, lo que está provocando un deterioro de las relaciones familiares (hacinamiento, conflictos personales....), pero también hay muchas personas que no cuentan con ese apoyo.

Todo esto está también provocando un deterioro a nivel sanitario de las personas que sufren esta situación, ansiedad, sintomatología depresiva, falta de autoestima, agresividad, etc., que contribuye negativamente en las relaciones familiares y, con el paso del tiempo, agravan la situación inicial, dificultando o mermando la esperanza de salir hacia adelante.

Hay que llamar la atención, sobre el hecho de que muchas de las personas afectadas es la primera vez que acuden a los organismos públicos a solicitar algún tipo de ayuda económica o intervención y se sorprenden muchísimo cuando les informan que, o bien no tienen recursos, o bien no son competentes. Entienden que a lo largo de su vida apenas han necesitado la intervención de la administración y ahora cuando más lo necesitan se encuentran desamparados.

Por último, no podemos concluir este relato sin aludir a las consecuencias siquiera indirectas para la ciudadanía, derivada de actuación de las administraciones públicas. Nos referimos, como no puede ser de otro modo, a los retrasos en los procedimientos de tramitación de ayudas y prestaciones (Ley de Dependencia y salario social), en los procedimientos que dan lugar a su percepción (calificaciones de minusvalía), o en el pago de las previamente reconocidas (subvenciones en materia de vivienda: alquileres, rehabilitación etc.)

Para finalizar, ante el agravamiento de las situaciones familiares que, a veces, requieren de intervenciones rápidas y eficaces, nos hemos propuesto seguir en la línea ya emprendida en estos casos, huir de la burocratización en la atención a las consultas y buscar otras fórmulas de actuación ante la administración afectada, especialmente ante los servicios sociales comunitarios, como es el contacto telefónico para exponer la situación de la persona afectada, conocer posible recursos disponibles y el tipo de actuaciones que por parte de dichos servicios se estén llevando a cabo para afrontar estas situaciones.

Finalmente, este año, como novedad, dedicaremos un apartado específico al análisis de las quejas referidas a los Derechos básicos de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas previstos en el artículo 105 la Constitución Española e igualmente garantizados por nuestro Estatuto Autonomía para Andalucía, en su artículo 31, Derecho a una Buena Administración, al decir: “Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante la Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que le afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca”.

Así como los derechos de la ciudadanía previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por otra parte, por el Decreto 262/1988, de 2 de agosto, se creó el Libro de Sugerencias y Reclamaciones de la Junta de Andalucía, como instrumento para facilitar la participación de la ciudadanía, para que cualquier persona natural o jurídica que, en sus relaciones con la Administración Autónoma, considere que ha sido objeto de desatención, tardanza o cualquier otra anomalía, consecuencia de supuesto mal funcionamiento de los servicios, pueda denunciarlo en el correspondiente Libro de Sugerencias y Reclamaciones, donde también podrá formular cuantas sugerencias estime oportunas en orden a mejorar la eficacia de tales servicios, correspondiendo a esta Institución, velar por el cumplimiento de esta normativa, con ocasión de las quejas que ante la misma se presentan por presuntas infracciones a la misma.

2. DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LAS CONSULTAS

A lo largo del año 2011 hemos atendido una media de 647 consultas al mes, dado que este año ha ascendido el número de consultas a un total de 7.765, lo que supone un disminución porcentual del 7,6% respecto al 2010, en el que se atendieron un total de 8.400. Como viene siendo habitual la menor afluencia de público

en nuestro Servicio de Información coincidió con alguno de los meses de verano, en concreto en el mes de agosto con 461, y en invierno, concretamente en enero con 587, habiendo sido en esta ocasión el mes de marzo el de un mayor número de consultas, con 792.

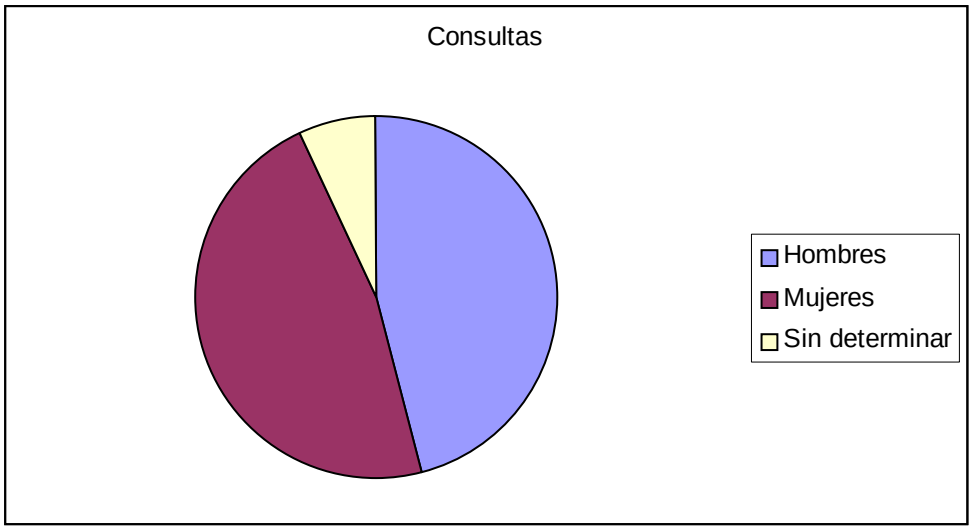
EVOLUCIÓN MENSUAL DE LAS CONSULTAS 2011

Mes	Consultas	% sobre Total
Enero	587	7,55
Febrero	648	8,34
Marzo	792	10,19
Abril	608	7,83
Mayo	682	8,78
Junio	704	9,06
Julio	581	7,48
Agosto	461	5,93
Septiembre	708	9,11
Octubre	683	8,79
Noviembre	600	7,72
Diciembre	711	9,15
Total	**7.765**	**100,00%**

2.1 POBLACIÓN TOTAL

Del total de consultas recibidas, 3.666 (el 47,21%) fueron planteadas por mujeres y 3.550 (el 45,71%) por hombres. Las 549 restantes, (el 7,07%) corresponde a consultas en las que no fue posible determinar el sexo de quien las planteaba (en su mayoría escritos de consulta recibidos por correo electrónico). De nuevo, hay que resaltar la mayor presencia femenina en las consultas que se nos plantean, aunque este año, podemos ver que la diferencia entre ambos sexos, respecto de las personas consultantes se ha reducido notablemente, pues en 2010 esta diferencia era del 7,02% a favor de las mujeres, concretándose este año, solo en el 1,50%.

Sexo	Consultas	% sobre Total
Hombres	3.550	45,71%
Mujeres	3.666	47,21%
Sin determinar	549	7,07%
Total	**7.765**	**100,00%**



En cuanto a la distribución de Materias-sexo, es significativo que las consultas en las que hay una mayor presencia femenina, por parte de las personas consultantes, son Administración de Justicia, Servicios Sociales y Dependencia, Educación, Vivienda, Menores, Salud, Información y Atención a la Ciudadanía, permitiéndonos una reflexión sobre el matiz de género, de estos resultados estadísticos desagregados por materias y sexo, ya que un gran número de consultas con estas variables atañen, en su mayoría, a materias en las que tradicionalmente las mujeres han tenido un mayor protagonismo en función de su condición de género, nos referimos, por ejemplo a las consultas relacionadas con los asuntos judiciales que atañen a los litigios derivados de las separaciones matrimoniales, guarda y custodia de hijos, impago de pensiones alimenticias y los procedimientos de desahucio o desalojo de viviendas, por impago de alquileres o ejecuciones hipotecarias.

Por su parte, las consultas con mayor presencia masculina por materias, han sido, entre otras, Trabajo, Administración de Justicia, Información y Atención a la Ciudadanía y Salud. Estos datos, corroboran la especial incidencia que está teniendo la situación económica actual, en las consultas que se efectúan a nuestra Oficina de Información, adquiriendo las cues-

tiones relacionadas con el empleo un mayor protagonismo que en años anteriores, seguidas de las relacionadas con el funcionamiento de la Administración de Justicia, en las que se incardinan todas aquellas que atañen a las dilaciones, justicia gratuita, discrepancia con resoluciones judiciales, etc.

DISTRIBUCIÓN MATERIA SEXO

Orden	Materia	Mujer	Hombre	Sin determinar	Total
AE	Administraciones Económicas	111	155	28	294
AJ	Administración de Justicia	364	294	53	711
AL	Organización de Administraciones Locales	54	39	8	101
AP	Agricultura, Ganadería y Pesca	4	47	0	51
AT	Administraciones Tributarias	81	134	7	222
CD	Cultura y Deportes	9	29	0	38
ED	Educación	315	192	60	567
EX	Extranjería	108	128	10	246
GE	Igualdad de Sexo	90	32	12	134
IA	Información y Atención al Ciudadano	264	273	41	578
MA	Medioambiente	144	232	19	395
MN	Menores	290	124	42	456
OP	Obras Públicas	42	9	4	55
PC	Protección Ciudadana	34	51	10	95
PE	Personal del Sector Público	165	233	24	422
PR	Prisiones	55	53	9	117
SA	Salud	281	247	41	569
SG	Seguridad Social	78	107	10	195
SS	Servicios Sociales y Dependencias	341	234	40	615
TC	Telecomunicaciones y Tecnologías	33	39	5	77
TR	Trabajo	221	351	14	586
TT	Transportes	37	100	27	164
UR	Urbanismo	91	135	8	234
VV	Vivienda	300	191	21	512
ZZ	Otros	154	121	56	333
	Total	**3.666**	**3.550**	**549**	**7.765**

2.2. MODALIDAD Y PROCEDENCIA GEOGRÁFICA DE LAS CONSULTAS

En cuanto a la modalidad de realización de las consultas, a lo largo del año se han respondido un total de 897 consultas escritas, de las que 524 se efectuaron vía electrónica y 373 por correo postal, que representan el 11,54%, lo que supone un aumento de este tipo de consultas, respecto del año anterior, cuyo porcentaje se situó en el 7,58% del total de solicitudes de información atendidas. El mayor porcentaje corresponde a las consultas telefónicas, ascendiendo a 5.674 (el 73,07%, respecto al 73,94% del año 2010) y correspondiendo 1.194 a las consultas presenciales que han sido atendidas en la sede de la Institución (el 15,37% respecto al 18,48% del 2010), siendo estas últimas las que podemos decir que han disminuido en mayor medida con respecto al año 2010.

En cuanto a la procedencia geográfica, la provincia de Sevilla, supera en mucho al resto de provincias andaluzas con 3.012 del total de consultas atendidas (el 38,78% respecto al 43,12% del 2010), seguida de la provincias de Cádiz, con 1.029 (el 13,25% respecto al 10,90%, de 2010) y de Málaga, con 744 (el 9,58% respecto al 10,94% de 2010). Aunque Sevilla sigue encabezando la provincia con mayor número de consultas a esta Defensoría, podemos ver que su número respecto al año anterior ha disminuido, habiendo sido la provincia de Cádiz, la que ha experimentado un aumento cuantitativo en el número de consultas efectuadas.

Si bien, hemos de decir que en las consultas formuladas vía electrónica, a través de internet, que más o menos se han presentado en la misma proporción que el año anterior, no se ha podido determinar la provincia de procedencia de la persona consultante.

También queremos comentar que son significativas las consultas procedentes de otras provincias fuera de Andalucía, aproximadamente 156, frente a las 118 del año anterior.

DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL AÑO 2011

Provincia	Escritas	Personales	Telefónicas	Internet	Total	% sobre Total
Almería	4	0	257	7	268	3,45%
Cádiz	296	20	709	4	1.029	13,25%
Córdoba	4	3	374	1	382	4,91%
Granada	5	3	416	2	426	5,48%
Huelva	3	28	328	5	364	5,48%
Jaén	8	7	270	7	292	3,76%
Málaga	10	7	717	10	744	9,58%
Sevilla	22	1.052	1.926	12	3.012	38,78%
Otras provincias	5	9	141	1	156	2,00%
Otros	16	65	536	475	1.092	14,00%
Total	**373**	**1.194**	**5.674**	**524**	**7.765**	**100,00%**

A continuación mostramos un diagrama ilustrativo de la clasificación de consultas por provincias.

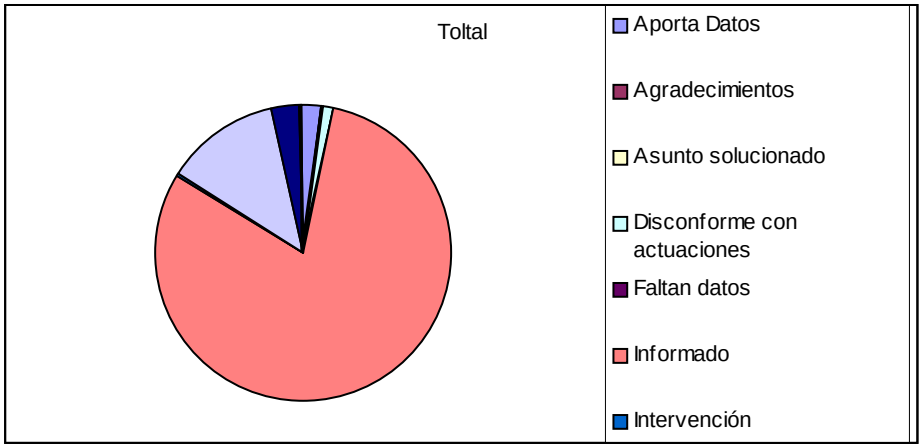
2.3 RESULTADO DE LAS ENTREVISTAS

Al igual que en el año 2010, la mayor parte de las consultas versan sobre demandas o solicitudes de información, ya sea de carácter general sobre los más variados asuntos o sobre los expedientes de queja en tramitación, ascendiendo este resultado a 5.347 consultas, de las que 2.327 corresponden a consultas relacionadas con expedientes de queja; a este grupo le sigue el de consultas en las que las personas usuarias manifestaron su intención de presentar queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz, ascendiendo a 859 y, a bastante distancia, el grupo de consultas que dieron lugar en el momento de su realización a que se presentaran queja en la propia sede de la Institución, siendo su número de 197. A ellas hay que añadir, las consultas en las que las personas interesadas, manifestaron querer aportar expresamente, datos que consideraban relevantes para sus expedientes de queja en tramitación, siendo este número de 144.

En cuanto a las solicitudes de entrevistas personales con el Defensor del Pueblo andaluz, se ha detectado un aumento, respecto a meses anteriores. En estos casos, a lo largo de la conversación tratamos de que el usuario o usuaria nos hable sobre su caso, para poder darle una respuesta inmediata. En muchos de estos supuestos, las personas consultantes optan por enviar de forma urgente su escrito de queja aunque, obviamente informamos de que cualquier persona puede solicitar y mantener entrevista con la persona titular de la Institución, si ese es su deseo expreso.

Finalmente se llevaron a cabo 15 intervenciones o gestiones ante otras tantas entidades públicas o privadas, con el fin de aclarar aspectos de la problemática expuesta o para derivar los casos a las instancias adecuadas para su atención previa. A ellas nos referiremos más adelante.

GRÁFICA DE RESULTADOS Y TOTALES POR PROVINCIAS



RESULTADOS POR PROVINCIAS

Resultados	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras Provincias	Total
Aporta Datos	2	22	2	7	8	4	11	86	2	144
Agradecimientos	0	2	1	0	0	1	1	3	0	8
Asunto solucionado	0	0	1	1	1	1	1	7	0	12
Disconforme con actuaciones	8	13	11	10	5	2	2	17	4	72
Faltan datos	0	1	0	0	0	0	0	2	0	3
Informado	218	865	324	353	284	247	620	2307	129	5.347
Intervención	1	1	0	0	0	0	1	10	0	13
Presentará queja	38	118	43	53	53	35	103	397	19	859
Presenta Queja (escrito O.I.)	0	5	0	0	11	1	2	176	2	197
Pendiente de definir	1	2	0	2	2	1	3	7	0	18
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.092
Total	**268**	**1.029**	**382**	**426**	**364**	**292**	**744**	**3.012**	**156**	**7.765**

3. CONTENIDO DE LAS ENTREVISTAS

En este año 2011, el desglose de las consultas atendidas por nuestra Oficina de Información, se efectúa en función de las temáticas o materias planteadas en las mismas, que vienen a coincidir con la distribución competencial de las diversas administraciones públicas, así como aquellas otras en las que por no estar implicada ninguna administración u organismo público, el asunto planteado es de carácter jurídico privado.

El cuadro que exponemos a continuación permite conocer el total de consultas recibidas clasificadas por áreas temáticas, en relación a los asuntos objetos de las mismas, señalando también el tanto por ciento que representan respecto del total de las consultas realizadas.

En este apartado están incluidas además, las consultas que se han realizado en la Oficina de Información que son competencia de otras Defensorías y que no son competencia de esta Institución. De ello nos ocuparemos en los epígrafes posteriores.

ÁREAS DE COMPETENCIAS DE LAS CONSULTAS

Materia	Consultas	Porcentajes
Administraciones Económicas	294	3,78%
Administración de Justicia	711	9,15%
Organización de Administraciones Locales	101	1,3%
Agricultura, Ganadería y Pesca	51	0,65%
Administraciones Tributarias	222	2,85%
Cultura y Deportes	38	0,48%
Educación	567	7,03%
Extranjería	246	3,16%
Igualdad De Sexo	134	1,72%
Información y Atención Al Ciudadano	578	7,44%
Medioambiente	395	5,08%
Menores	456	5,87%
Obras Públicas	55	0,70%
Protección Ciudadana	95	1,22%
Personal Del Sector Público	422	5,43%
Prisiones	117	1,50%
Salud	569	7,32%
Seguridad Social	195	2,51%
Servicios Sociales y Dependencias	615	7,92%
Telecomunicaciones y Tecnologías	77	0,99%
Trabajo	586	7,54%
Transportes	164	2,11%
Urbanismo	234	3,01%
Vivienda	512	6,59%
Otros	331	4,26%
Total	**7.765**	**100,0%**

3.1 Asuntos Ajenos

El número de consultas atendidas sobre materias competencia de otras Defensorías asciende a 272. En estas, las personas consultantes solicitan información o plantean situaciones o cuestiones relacionadas con organismos públicos dependientes de la administración central o de otras comunidades autónomas por lo que no son objeto de intervención por parte de este Comisionado Parlamentario Andaluz, aunque sí por figuras similares existentes en otras comunidades o por el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

A este respecto, hemos de llamar la atención sobre el aumento de consultas relativas a los asuntos relacionados con la Seguridad Social, sobre todo en lo relacionado con pensiones, cotizaciones y reclamaciones de deudas por parte .de este organismo estatal. Frente a 45 consultas de esta materia en el 2010 este año hemos tenido 87consultas.

Por otra parte, queremos comentar que en el ejercicio de 2011, los datos sobre estas consultas competencia de otras Defensorías, están más dispersos que en los anteriores, así el número de consultas que tenemos en el apartado otros, se ha visto aumentado por haber aglutinado en este los datos resultantes de varias materias. Hemos agrupado las materias de este apartado en las categorías más significativas.

Seguridad Social	87
Extranjería	25
Administración Tributaria	20
Vivienda	22
Trafico	17
Seguridad Ciudadana	17
Administración de Justicia	7
Personal del Sector Público	7
Otros	70

3.2 Asuntos tratados en las Consultas

Cuantitativamente, este año 2011 las consultas afectantes a la **Administración de Justicia** y sobre asuntos subiudice, es decir los sometidos a la consideración de juzgados y tribunales, han sido las más numerosas, fundamentalmente, mostrando disconformidad con decisiones judiciales, en particular, sobre condenas a penas privativas de libertad .y de archivo de denuncias penales.

Muchas de las consultas en las que las personas expresan su disconformidad con las resoluciones judiciales, versan sobre los conflictos que afectan a las personas menores de edad, cuando los padres están separados y/o divorciados (incumplimiento de los convenios de separación o divorcio, disconformidad con el régimen de visitas, no concesión derecho de visitas a abuelos; síndrome de alienación parental; derecho a visitas de los progenitores no custodios, así como el de los abuelos y demás familia extensa, etc.).

Ante esta disconformidad con las sentencias de juzgados y tribunales, a pesar de explicar a la ciudadanía que no tenemos competencias sobre estos asuntos, tanto en virtud del artículo 17 aparatado 2 de nuestra Ley reguladora, como del principio constitucional de independencia judicial, hay verdadera insistencia en mantener entrevista con este Comisionado Parlamentario, para contar el problema de que se trate y que sea este quién les diga si puede hacer algo o no, (ejemplos: supuestos de disconformidad con ingreso en prisión de personas, por considerar que es injusto, ya que los familiares a toda costa la consideran inocente; pretensión de que el Defensor solicite o promueva indulto etc.)

Se ha notado también un aumento de las consultas relacionadas con el ámbito penitenciario, bien sea por malos tratos y persecución en los centros, por cómputo de condenas, por situación de enfermedad de condenado en tercer grado con cumplimiento en centro extrapenitenciario etc.

En este gran bloque de consultas también podemos incardinar aquellas en las que las personas consultantes plantean tener conflictos con los letrados o letradas que llevan sus asuntos y en las que nos solicitan orientación sobre que hacer en estos casos.

A ellas se les añaden las consultas en las que tras plantearnos un conflicto o problema de carácter jurídico privado, de los más variados, aunque podemos destacar las problemáticas derivadas de .los conflictos vecinales, en las que por esta razón no puede intervenir el Defensor del Pueblo Andaluz, al no haber ningún organismo público implicado en la problemática planteada, orientamos a que consulten con algún letrado o letrada de su elección o, en caso de carencia de recursos económicos para ello, facilitamos toda la información necesaria sobre la posibilidad de acogerse al beneficio de justicia gratuita para a asignación de abogado de oficio. Así informamos sobre la sede y datos de contacto de los Colegios de Abogados que por domicilio de la persona consultante corresponda, modelo de solicitud, documentación a presentar y un resumen sobre el procedimiento que se sigue, hasta la designación del abogado o abogada de oficio.

En coincidencia con el período electoral, algunas personas han llamado preguntando qué gestiones tenían que hacer para no asistir a las mesas electorales de las que les había correspondido formar parte.

Al igual que en años anteriores han seguido siendo reiterativas las consultas sobre los retrasos en la aplicación de la ley de **Dependencia**, fundamentalmente, sobre la falta de resolución. En la ciudad de Sevilla, parece ser que se crea desigualdad con respecto a otras localidades, ya que los retrasos en la tramitación de las prestaciones de esta Ley es

bastante significativa en esta ciudad, llegando a tener noticias de una tardanza de hasta dos años y medio de tramitación del expediente en algún caso, aunque también depende de los barrios y Zona de Trabajo Social que corresponda.

Respecto a las personas mayores, sobre el mes de mayo, notamos cierto aumento de las consultas sobre asuntos que afectan a las mismas, bien fueran ellas las consultantes o bien sus hijos e hijas en su nombre, solicitando información y asesoramiento sobre diversas cuestiones: fiscalidad de ingresos a efectos de IRPF, problemática en contratos de alquiler en los que figuran como titulares de la propiedad, disconformidad con la cuantía de las pensiones de viudedad, tardanza en los expedientes de valoración de la dependencias, conflictos en residencias geriátricas, suspensión de actividades en centros de día por la crisis, o solicitando información sobre las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en materia de protección de las personas mayores etc.

A lo largo de todo el año, hemos recibido bastantes consultas relacionadas con las pensiones, ya sea por denegación, retirada, disconformidad con el endurecimiento de los requisitos para la obtención de las futuras de jubilación y por la regulación específica de esta prestación, junto a las quejas, en algún caso, sobre los sueldos de los diputados y senadores.

Relacionadas con la discapacidad se han efectuado consultas de lo más variopintas, proponiéndose desde una terapia equina hasta las trabas que encontraba un tutor legal para cumplir con lo encomendado. Suelen ser habituales las quejas sobre los retrasos en los procedimientos de reconocimiento del grado de discapacidad. También sobre residencias de discapacitados ha habido consultas, muy semejantes. Casos curiosamente similares, ya que se trataba de personas que residían en establecimientos para personas asistidas a las que se les había abierto procedimientos de expulsión.

En relación a los **Servicios Sociales**, los problemas económicos siguen al frente del número de consultas en este período. Algunas son llamadas de desesperación más que de consultas sobre temas concretos, en las que las personas consultantes manifiestan la carencia de recursos para satisfacer necesidades básicas o para poder subsistir, no encontrando respuesta en el sistema público.

Especialmente grave es el caso de las mujeres solas separadas con cargas familiares sin ingresos económicos suficientes y por tanto en situación de emergencia.

Todo el personal de la Oficina de Información tiene la percepción del agravamiento de algunas situaciones personales y familiares a causa de la crisis económica.

A lo largo del año, un buen número de las consultas han sido las relacionadas con el tema de **Empleo** y las consecuencias de la falta del mismo en las personas que se han dirigido a esta Institución. El desempleo y sus consecuencias, es un reflejo normal de una sociedad en la que la falta de trabajo supone una angustiosa situación para muchas personas y familias. La carencia de trabajo lleva a situaciones de angustia donde las personas recurren a cualquier entidad u organismo en el que tienen depositadas esperanzas de encontrar alguna ayuda o asesoramiento.

En este sentido, se ha seguido manteniendo la tendencia iniciada en meses anteriores de personas que acuden a la Institución solicitando ayuda para obtener empleo o directamente pidiendo trabajo al Defensor del Pueblo Andaluz, para solucionar la precariedad económica que ello conlleva, así como para obtener vivienda protegida en alquiler careciendo de ingresos. Son muy relevantes los problemas económicos por los que pasan las familias andaluzas que se traducen en todo tipo de situaciones de precariedad (imposibilidad de hacer frente a lo pagos bancarios, imposibilidad de hacer frente a los gastos familiares, alzamientos de propiedades).

Por otra parte, uno de los asuntos que más preocupan es, fundamentalmente, la disconformidad con los procesos de selección de candidatos en las bolsas de empleo y de promotores de empleo municipal. Se observa que esta disconformidad se refuerza cuando a la falta de empleo se le une la situación de discapacidad de los solicitantes.

Es por ello, que el paro, la gran cuestión pendiente de solventar en nuestro país y, sus consecuencia, no puede por menos que seguir reflejándose en las consultas que recibimos: Las peticiones de empleo, las consultas de a dónde se puede ir a solicitar trabajo, despidos que se consideran improcedentes, conflictos con el Servicio Andaluz de Empleo, en materia de contrataciones o conflictos laborales de carácter jurídico privado etc.

En materia de **Salud**, hemos notado una disminución del número de consultas sobre esta materia, con respecto a años anteriores. No obstante, podemos destacar alguna por su singularidad, como la de una persona campogibraltareña, exponiendo que su niño había nacido “sin ojos” constituyendo el segundo caso idéntico que había tenido lugar, en el plazo de tiempo de dos meses, en el hospital Virgen de Europa de Algeciras, y que mostraba su disconformidad porque ni siquiera se le había reconocido su derecho a la Ley de Dependencia.

Continúan repitiéndose, como en años anteriores, las solicitudes de ayuda en materia de consumo relacionadas con entidades bancarias, compañías telefónicas y de seguros, empresas de telefonía, cobro de comisiones bancarias, empresas suministradoras de servicios básicos, como agua o electricidad, etc.

En materia de **Educación**, hemos de decir que los malos tratos a menores se reiteran también en el ámbito escolar y, curiosamente, han sido varias las con-

sultas relacionadas con la legalidad de las expulsiones de los centros educativos que han sido formuladas por las madres y padres del alumnado infractor. Citar, igualmente, que son significativas por su especial gravedad, las referidas a maltrato que padecen alumnos y alumnas en el colegio a manos de sus compañeros y compañeras (acoso escolar), en las que suele llamar para efectuar la consulta, algún miembro de la familia, muy cercano, normalmente la madre o la abuela, cuando se encuentran ya con un grado de presión psicológica insoportable pidiendo asesoramiento sobre qué hacer; antes, piensan que el problema se solucionará por sí solo o, simplemente, la persona acosada ha ocultado su problema en la familia y llaman en el momento en el que algún miembro se entera.

En ocasiones, la queja de la persona consultante ha venido referida a la permisividad de los centros educativos ante este acoso escolar sufrido por su alumnado y, también tenemos, como ya hemos dicho, los casos contrarios, los desacuerdos de los padres con las sanciones impuestas por los centros escolares y por maltrato del alumnado por el profesorado.

Dentro de estas consultas han sido reiterativas las formuladas por padres y madres de personas menores que decían estar sufriendo acoso escolar con la aquiescencia del profesorado y de la dirección de los centros, curiosamente, algunas de las personas consultantes indicaban que esta situación igualmente se dio en el curso pasado, bien en el mismo o bien en diferente centro educativo.

Con el comienzo del curso escolar, las consultas relacionadas con educación tuvieron especial intensidad. Las más repetidas versaban sobre escolarización, fundamentalmente en las escuelas infantiles, la disconformidad con el servicio de catering de centro escolar y solicitudes de becas al realizarse por internet, pero también ha habido sobre transporte escolar o de imposibilidad de compatibilizar el horario laboral con el hecho de llevar los hijos al colegio.

En los cursos inferiores, en relación a la admisión de alumnos de Infantil y Primaria, fue curiosa la consulta formulada por una madre de trillizos a la que se le había admitido a dos de ellos en un mismo centro y el tercero quedaba excluido y destacar también la realizada por un madre de un niño de tres años que llegaba a casa todos los días con dolor de cabeza, al parecer, por que la maestra, para hacerse oír, utilizaba continuamente en clase un silbato, teniendo con ello aturdidos a los niños.

Ya en los cursos, superiores, se nos consultó en otra ocasión, sobre un incidente ocurrido en un viaje de estudios en un crucero, en el que, tras una broma de dos niños menores de edad, el Capitán del Barco decidió expulsarlos y fueron devueltos solos en avión a su ciudad de origen.

Finalmente, en ámbito universitario, han sido varias las consultas relacionadas con la disconformidad con la aplicación del Plan Bolonia.

En materia de **Vivienda**, han sido reiterativas durante todo el año, las consultas relacionadas con la denegación de ayudas para el pago del alquiler, para la reformas de viviendas e impago de las ya concedidas para la rehabilitación e instalación de ascensores, por parte de la administración.

Repetidas han sido también las consultas de personas adjudicatarias de viviendas protegidas, que están encontrando dificultades por parte de la Junta para hacer efectivo su derecho a adquirir las viviendas en cuestión o bien por parte de las entidades de crédito que, pudiendo, no quieren facilitarles el dinero para hacer frente a los primeros pagos.

Recurrentes han sido también las consultas para exponernos situaciones de embargos de viviendas por impago de hipoteca y desahucios por impago de alquileres.

Otros asunto reiterado, ha sido el habitar inmuebles que carecen de las condiciones mínimas de habitabilidad (*vivir en una nave de un polígono industrial, viviendas con graves problemas de humedad*) y el medio que rodea a las viviendas, en el que se producen situaciones molestas, de ruido y supuestamente atentatorias contra la salud (*instalación de antenas de telefonía, ruidos de bares, salubridad en casa anexa a una habitada*), también han sido motivos de consultas por parte de ciudadanos y ciudadanas.

Se nos han formulado también consultas en las que nos manifestaban que a pocos días de la fecha para elevar a documento público la adquisición de VPO les habían notificado la denegación de la subvención. De personas propietarias de pisos que nos comunicaban que la Agencia Pública de Alquiler, unilateralmente, les había indicado el cambio de las condiciones contractuales que en su día se pactaron, siendo varias también las recibidas alegando tardanza en el cobro de la renta básica de emancipación.

En lo que respecta al ámbito autonómico, se han recibido consultas referidas a la disconformidad con la Empresa Pública de Suelo, tras el inicio de expedientes para recuperar viviendas protegidas, generalmente, por no haberse subrogado los contratos de anteriores adjudicatarios familiares o bien por impago de alquileres.

Finalmente en este apartado de vivienda, también han sido varias las consultas relacionadas con la tardanza o paralización de obras de edificios en rehabilitación así como de la problemática de los cesionarios de los locales de estos edificios, mientras duran las mismas.

En cuanto a la necesidad de acceso a vivienda, ha habido personas que nos llaman y directamente piden una ayuda para una vivienda, familias monoparentales que en su desesperación acogen a la Institución del Defensor del Pueblo como la única que puede proporcionarle una vivienda o que con toda crudeza dicen que carecen de medios de subsistencia.

Otro tipo de consultas relacionadas con la vivienda, atañen a cuestiones tan variadas como las relacionadas con valores catastrales, accesibilidad, o eliminación de la cláusula de suelo en las hipotecas.

En cuanto a las consultas formuladas en relación con las personas **Menores** se repiten las consultas sobre las problemática que surge respecto de los niños y niñas cuando los padres están separados y/o divorciados: denunciando el posible riesgo de los menores en los periodos de visitas con sus progenitores, disconformidad con el régimen de visitas e incumplimientos del convenio regulador de la separación o divorcio y varias relacionadas con menores agresivos y que maltratan a sus compañeros en los centros educativos por el maltrato y desatención que a su vez reciben en sus propias familias.

Otro bloque de consultas, viene referido a "*malos tratos a personas menores*". Es significativo que estas consultas siempre la realizan adultos y denuncian a familiares de la otra parte, a veces se denuncia que son infringidos por el progenitor que no tiene su custodia y esta situación generalmente viene denunciándose por la familia extensa de la persona menor afectada (abuela, tía, nueva pareja, etc.).

Como siempre este tipo de consultas son las más sensibles y se pone este hecho de manifiesto en aquellas en las que las personas vienen al despacho. Así tenemos que han sido repetidas las giradas por familiares de menores (abuelos, tíos,) mostrando su disconformidad por la retirada de los mismos por la Administración, entendiendo que como familiares se les ha obviado.

Como la sociedad es obvio que no cambia de un mes para otro, se sigue repitiendo machaconamente, la problemática que surge respecto de los niños y niñas cuando los padres están separados y/o divorciados; los asuntos de estas consultas, normalmente se encuentran ya en el ámbito judicial y suele ser habitual el que se muestre la disconformidad con resolución judicial: no concesión derecho de visitas a abuelos; un caso de hija con síndrome de alienación parental; otra mostrando su disconformidad con el trato dispensado por el médico psiquiatra forense a su hijo menor cuyo padre había abusado sexualmente de él y otra en la que se solicitaba información sobre la posible recomendación o sugerencia que podíamos haber realizado, instando a los jueces a seguir un protocolo de actuación, diciendo con quien tienen que quedarse las personas menores víctimas de abuso sexual por alguno de sus progenitores, hasta su primera comparecencia en sede judicial. Tardanza en la guarda y custodia; régimen de visitas de una menor de padres separados; un padre que denuncia los supuestos malos tratos que su hija sufre a manos de su madre; incumplimiento de los convenios de separación o divorcio en lo referente a los niños y niñas etc.

En algunas de estas consultas se pide la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz y Defensor del Menor de Andalucía, para que no se conceda la custodia de los menores a los progenitores maltratadores o con dependencias de alcohol o uso de estupefacientes, siendo varias las consultas recibidas denunciando que en los procesos judiciales ni el Juzgador ni el Ministerio Fiscal protegen suficientemente a los menores inmersos en los mismos.

En los meses de verano, dada la estacionalidad, han sido reiteradas las realizadas por progenitores con custodia de sus hijos e hijas que mostraban su angustia y ansiedad por los tiempos de vacaciones que estos iban a pasar con el otro progenitor y sus familiares, fundamentalmente, cuando se habían dado con anterioridad, situaciones de abusos sexuales, de malos tratos y de desatención y descuido de los menores.

Especialmente dolorosas, son las consultas en las que los progenitores nos manifiestan no saber que hacer con sus hijos e hijas, adolescentes conflictivos, sobre los que han perdido toda autoridad y desean saber que pueden hacer o a donde acudir para intentar dar solución a una situación que les supera.

También nos hemos encontrado casos en los que las personas que llaman no saben que en esta Institución, hay un teléfono gratuito de atención a las personas menores o que se confunden creyendo que al teléfono que han llamado es el del Menor.

Finalmente, hemos de citar, por la actualidad que tuvo en su día el asunto en los medios de comunicación social, las consultas que versan sobre las dudas por el fallecimiento de hermanos o hermanas, hijos o hijas, nacidos hace años, desaparecidos en el antiguo Hospital de "las Cinco Llagas" de Sevilla, y otra más general relacionada con los *"niños robados en los hospitales durante el franquismo".* Si bien estas consultas han sido muy poco numerosas, las queremos poner de ejemplo de asuntos que nos llegan que son de candente actualidad.

En lo que respecta la **Función Pública**, han predominado a lo largo de todo el año, las consultas que atañen a las pruebas selectivas para policías locales, que han dado lugar a la presentación de escritos de queja ante este Comisionado Parlamentario Autonómico.

En materia de **Medio Ambiente** se siguen presentando consultas, aunque no en número significativo pero sí sobre temas reiterativos, como son la contaminación acústica, ruido de las botellonas y locales nocturnos y contaminación radioeléctrica.

Coincidiendo con el inicio de la época estival, se plantearon consultas relacionadas con las quejas por las emisiones de ruidos de los establecimientos de hostelería (bares) y de los aparatos de aire acondicionado de los vecinos.

Varias han sido también las formuladas por personas consultantes que habían sido .multadas por el SEPRONA con cantidades que consideraban verdaderamente desorbitadas, más en estos tiempos de crisis.

Como no puede ser de otro modo, y aunque ya lo hemos relatado, en la parte introductoria de este Capítulo, las consultas relacionadas con la economía de las personas y familias y la **Administración económica**, han adquirido este año 2011, carta de naturaleza propia. Así, han sido muy reiteradas las consultas que se concretaban en una solicitud de ayuda por la actuación de las entidades bancarias ante el impago de hipotecas, todo ello relacionado con la persistencia de la situación de crisis económica.

En relación a esta cuestión, hemos de llamar la atención en que ha habido una serie de consultas que coinciden con un tema de candente actualidad y es que los bancos, tras la ejecución hipotecaria, no se conforman con quedarse con la vivienda que fue hipotecada en su día, sino que también actúan contra los avalistas y sus bienes; en algunas ocasiones, a pesar de que la entidad se queda con el inmueble, la deuda sigue sin saldarse, no comprendiendo la ciudadanía que después de haber perdido su vivienda, la cual ofrecieron en garantía hipotecaria, aún le sigan debiendo al banco y teniendo que pagar por un bien que ya ni siquiera poseen, considerando que esto es totalmente injusto.

Las dificultades económicas derivadas de la crisis, como ya sabemos vienen afectando tanto a las familias como a las Administraciones Públicas, así respecto a estas últimas significar la consulta de los trabajadores del hospital de Valme que a 30 de junio no había cobrado sus nóminas y la realizada por el personal de la policía local del Ayuntamiento de Barbate, mostrando su inquietud pues ya se les debía dos meses de sueldo y una paga extraordinaria.

También siguen siendo muy numerosas las consultas denunciando la tardanza de las Administraciones en hacer efectivos los pagos de las ayudas y subvenciones concedidas, salario social, becas de estudios, becas de curso de formación ocupacional, subvenciones a autónomos y al autoempleo, ayudas a la emancipación, al alquiler, devoluciones IRPF, etc., y la reducción del importe de la ayuda de puntos por hijos a cargo.

O bien, las relacionadas con la actividad recaudatoria de la Administración en general, pudiéndose concretar en los asuntos relacionados con Impuestos, embargos, multas, etc.; hemos de destacar que han sido muchas las consultas realizadas preguntando por la legalidad de los embargos que las Administraciones les han realizado y que afectaban a los únicos ingresos que tenían (pensiones, ayudas familiares y prestación por desempleo), siendo frecuentes también las que exponían que sus entidades bancarias, en relación a las deudas que con ellas tenían contraídas, no dudaban tampoco en aplicar al pago de sus hipotecas y créditos, los únicos ingresos obtenidos por cobro de pensiones y ayudas sociales.

De esta forma, las consecuencias de la crisis económica se trasluce también en la actuación de la Administración, preocupada, bien por evitar al máximo el gasto público o por allegar fondos a las arcas públicas. Ello puede deducirse de las consultas relacionadas con los retrasos en obtener de las Administraciones el pago de subvenciones, justiprecios, devolución de ingresos indebidos, etc. siendo varias también las relacionadas con la falta de disponibilidad presupuestaria alegadas por los organismos concedentes, para no hacerlas efectivas. Impago del Fondo Europeo para pequeños empresarios y dilaciones en la concesión de subvenciones destinadas a la creación de empresas.

Significativo también en estos meses, ha sido el aumento de las consultas relacionadas con los expedientes de revisión de oficio de las administraciones públicas de ámbito nacional, ya sea solicitando devolución del cobro de prestaciones de desempleo, a veces tras comprobar que las personas extranjeras que las disfrutaban, habían salido del país sin comunicarlo previamente, otras tras sancionarles por la causa que sea, se les anula la continuación de seguir percibiéndolas, así como la ayuda familiar; denegación de becas educativas o recortes de las mismas alegando la administración que, al tener menos clases de las previstas, se aminoran las cantidades a cobrar.

Finalmente, destacar en este apartado, las consecuencias producidas en Ayuntamientos en los que ha existido cambio político, así la consulta exponiendo que en su localidad la empresa que tenían contratados los servicios de limpieza había tenido que cerrar y que, casualmente, todos sus empleados eran personas con discapacidad; la consulta realizada por una madre de trillizos, a la que al parecer el anterior consistorio le tenía exonerada del pago de guardería y que le había dicho el nuevo regidor personalmente, que eso se iba a acabar; el cambio de ubicación del recinto ferial a otro aledaño a sus viviendas, afectando a más de doscientas familias o la consulta a un expediente de queja por parte del Ayuntamiento implicado, a raíz de haber recibido un impulso a Resolución, solicitando que le enviáramos todos los escritos que la Institución le había dirigido a dicho Ayuntamiento, ya que la nueva Corporación no encontraba antecedente documental alguno al respecto.

Mención especial merecen las consultas atendidas en materia de **Extranjería**, contando con un abanico muy amplio de casuística al respecto y a las que el año pasado dedicamos un apartado específico en esta Sección de nuestro informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En 2011 se han atendido unas doscientas cuarenta y seis consultas relacionadas con este tema, de las cuales el cincuenta y cuatro por ciento han sido presenciales, derivando un dieciséis por ciento del total de consultas recibidas, en expedientes en los que se ha requerido nuestra intervención.

Los motivos por los que las personas afectadas han acudido, demandando orientación, han sido muy

variados, detallando a continuación, de modo muy breve, los más destacados.

En un primer lugar, podemos hablar de numerosas consultas que nos han llegado relacionadas con las autorizaciones de trabajo y residencia. En gran parte de estas se ponía de manifiesto la situación coyuntural de crisis que estamos atravesando como origen del problema. Así, hemos recibido asuntos relacionados con las denegaciones de autorizaciones iniciales por constarle a la empresa, deudas y retrasos en la resolución de expedientes de arraigo social, debido al intenso estudio que se estaba llevando a cabo sobre estos, desde las oficinas de extranjería.

En las renovaciones de las autorizaciones de residencia, nos trasladaron lo rápido que resolvían estos expedientes cuando se detectaba un informe policial desfavorable, sin dar apenas oportunidad para aclarar a qué podía ser debido. Este modo de proceder era consecuencia del silencio administrativo positivo que se produciría si tardasen más de tres meses en contestar a la solicitud de renovación. Por ello nos vimos obligados a intervenir una vez habían presentado los recursos, ya que en algunos casos los informes habían sido erróneos pues se basaban en otra persona, o se había archivado la causa que los originó, o había salido absuelto, la persona afectada.

También se dejó ver la crisis en las renovaciones, con la falta de contratos de trabajo y la escasa cotización en la vida laboral, acudiendo a la Institución las personas que no lograban entender cómo en tiempo de bonanza eran de gran interés sus contribuciones y ahora todas las medidas iban orientadas a que se marcharan a su país. Si bien es verdad que estos procedimientos se flexibilizaron algo, aún así era insuficiente.

Acudieron asimismo a la Institución con desesperación, un número bastante considerable de personas extranjeras no comunitarias, a las que se les había extinguido la prestación por desempleo tras comprobarse que salieron del territorio español, por más de quince días, sin pedir la autorización correspondiente. Esto ponía de manifiesto la exigencia del pasaporte en las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, no a efectos de identificación, sino para comprobar el tiempo que habían estado fuera. Una vez se verificaba esto, se les exigía la devolución de lo que habían estado percibiendo. Lo lamentable es que con estos ingresos sobrevivían en su país, donde se multiplicaban las cantidades, no solo siendo las personas beneficiarias de estas, sino extendiéndose al resto de sus familiares. Si se hubieran quedado en España, tan solo el alquiler y los gastos corrientes de luz y agua, se habrían comido esta prestación. Después de esto vagaban en una situación económica deplorable, sin techo, ni trabajo, y con una deuda a sus espaldas que no les permitiría levantar cabeza.

De las actuaciones de la policía pudimos percibir que se comportaban con especial recelo hacia el colectivo de personas extranjeras, así tuvimos situaciones como: inicio de procedimientos de expulsión cuando acudían a la comisaría a denunciar robos en sus viviendas o extravío del pasaporte; visitas, sin más, de la policía a los domicilios particulares de las personas extranjeras motivadas únicamente por la simple estancia irregular, siendo esto fruto de un problema administrativo y no delictivo; actuaciones encaminadas a ejecutar órdenes de expulsión con suma urgencia a personas con bastante arraigo en el país etc.

Las dificultades económicas por las que están atravesando las familias extranjeras se evidencian también en las reagrupaciones, no saliendo las cuentas del mínimo exigido de ingresos que se debe tener para poder traer a sus hijos e hijas, volviendo a repetirse un año más la traumática elección de un madre sobre cuál de sus hijos debe venir primero.

No fueron pocos los sentimientos de indignación, dolor e impotencia, que nos trasladaron por el trato recibido en los Consulados españoles en el extranjero por las denegaciones de visado, o por las devoluciones llevadas a cabo en el aeropuerto de Barajas.

Inconcebible fue la devolución de una señora de 71 años de edad, nacional de Chile, que venía de visita, madre del cónyuge de un nacional español, y que, a consecuencia de una huelga de aerolíneas argentinas, la obligaron a estar algunos días de espera en el aeropuerto, encontrándose este a bastante distancia de su lugar de residencia. Por ello, tuvo que gastarse en alojamiento y manutención de modo extraordinario, parte del dinero que traía, sumándose a esto los fármacos que debió comprar al complicarse sus problemas de salud por el tiempo de espera: diabetes, problemas cardiovasculares y asma. Después de la intervención del Consulado de Argentina, y el de Chile en España, uno por ser el país del que partía y donde se estaba produciendo la huelga, y el otro por ser el país de origen de la afectada, logró llegar a España para ser enviada de vuelta a las pocas horas.

Como anecdótico, para terminar con mejor sabor de boca, podemos citar la demanda que recibimos de una chica extranjera, para ser orientada sobre cómo regularizar su situación, después de llevar ya diez años continuados de residencia irregular en España, como bailadora, con pareja estable de nacionalidad española desde hacía dos años, y una vivienda en propiedad.

En materia de **Urbanismo**, hemos de destacar un bloque de consultas referido a personas discapacitadas y a los problemas que se les plantea en su vida diaria para que esta no resulte un obstáculo continuo que superar. En una consulta se nos preguntaba por la falta de adaptación de *las peluquerías a las necesidades especiales de las personas con discapacidad* y la otra, más puntual y oportuna, por la época en cuestión, relativa a la *inexistencia de facilidades para minusválidos y minusválidas para acceder a los palcos de la Semana Santa de Sevilla*.

En otras ocasiones, se han planteado cuestiones sobre cómo arreglar el estado del acerado de su calle o del que está inmediatamente delante de su negocio que, dado sus malas condiciones, le perjudica.

A señalar el aumento de consultas relacionadas con la responsabilidad patrimonial de la administración por caídas en la vía pública, siendo curiosa la consulta realizada por una ciudadana que sufrió una caída en vía pública y a la que le habían contestado, en el expediente de reclamación patrimonial tramitado al efecto, que el Ayuntamiento no asumía responsabilidad alguna al no haberse producido "*sangre ni heridas abiertas".*

En materia de **Tráfico y Transportes**, es de destacar la existencia de consultas sobre disconformidad con multas de tráfico, concretamente de la Dirección General de Tráfico, dado que en algunos casos se han producido embargos.

Por su singularidad, resaltamos la petición de ayuda urgente formulada por la madre de un chico que se encontraba en Japón cuando el terremoto y que no podía salir de allí al no haber suficientes plazas de avión.

En materia de **Igualdad**, reseñar que también se nos exponen problemáticas relacionadas con mujeres maltratadas, relatándosenos casos de violencia de género y de exclusión social de mujeres con cargas familiares.

Las consultas relacionadas con las **administraciones locales**, tienen contenidos diversos y van desde su pasividad para evitar actos vandálicos, hasta la negativa a que se instalen terrazas (para obviar la prohibición de fumar dentro de los locales públicos), o la prohibición de una nueva contratación pública municipal, hasta la falta de respuestas e implicación de los Ayuntamientos en varios tipos de asuntos, como sanciones administración por multas, impago de impuestos y tasas con recargos etc.

Dentro de este grupo, han sido varias las consultas de la ciudadanía que denuncian la insensibilidad de los Ayuntamientos ante la falta de liquidez del empresariado autónomo y de las personas titulares de pequeñas empresas, a la hora de satisfacer los impuestos municipales y las dificultades que se están encontrado estos colectivos para la creación de empresas, para la obtención de avales, la ineficacia de las medidas públicas creadas para combatir la crisis etc.

En materia de **Protección Ciudadana**, hemos recibido este año, algunas consultas sobre acoso policial y abusos policiales, aún cuando no han sido muy numerosas, sí que han aumentado respecto a meses anteriores, alguna de ellas con insistente petición de cita con la persona titular de la Institución. .Dentro de este tipo de consultas, hemos de resaltar las que se han producido a raíz de un movimiento social que ha surgido en Sevilla y otras ciudades españolas en el año 2011, nos referimos al denominado "15 M", en las que personas integrantes del mismo nos han trasladado que al llevar a cabo acciones de oposición a los lanzamientos de viviendas derivados de desahucios, se mostraban disconformes con la actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado en el desalojo de fincas urbanas y solicitaban ayuda para su defensa en los juicios que al respecto se estaban tramitando.

Y es que, como ya hemos dicho en otros apartados de este epígrafe, en nuestra Oficina de Información y Atención a la ciudadanía, se ven reflejados tanto los movimientos que se van produciendo en la sociedad andaluza, como las problemáticas o asuntos que le preocupan a la misma, que coinciden en muchos casos con los temas de actualidad que son noticia en los medios de comunicación social.

En materia de **Cultura**, anecdóticamente hay que mencionar las dos consultas recibidas mostrando la disconformidad con la celebración de la Toma de Granada por entender que suponen una exaltación del fascismo y la xenofobia.

Por último, a modo anecdótico, tenemos que realzar, por curiosas: una llamada de una abogada de Madrid que para preguntar a qué municipio pertenecía un punto kilométrico; una llamada pidiendo información de cómo ponerse en contacto con un taxista y otra sobre la prohibición del acceso de los carritos de bebé a los palcos de Semana Santa de Sevilla. Otra sobre ofensa de un dirigente de CIU al pueblo andaluz y de una persona contratada por el INEM que se quejaba de que le pagan por no trabajar etc.

3.3 ANÁLISIS DE LAS GESTIONES REALIZADAS ANTE ENTIDADES PÚBLICAS O PRIVADAS

3.3.1. CON OCASIÓN DE LAS CONSULTAS ATENDIDAS

A lo largo de 2011, se han realizado un total de 15 gestiones o contactos con determinadas entidades para completar y aclarar la información suministrada por las personas consultantes y así atenderlas adecuadamente

Las entidades con las que se han realizado estas gestiones son las siguientes:

Departamentos de Servicios Sociales Comunitarios	7
Otros Organismos dependientes de la Administración local	2
Organismos dependientes de la Junta de Andalucía	3
Organismos dependientes de la Admón. Estatal	2
Entidades privadas y personas físicas (abogacía, asociaciones)	1

En cuanto al contenido temático de estas gestiones, cabe destacar que el mayor número de ellas estaban relacionadas con la necesidad de alojamiento urgente, otras giraban sobre la situación padecida por las personas mayores, otras sobre las necesidades de personas enfermas mentales; varias versaron sobre las dificultades que encontraban las personas extranjeras, otras afectantes a asuntos relacionados con la situación penitenciaria en otro país, con la tardanza en resolver los expedientes de discapacidad, la tardanza en aplicar tratamiento oncológico y la situación de necesidad económica tras la falta de empleo continuada.

Queremos destacar que este año, en cinco de las doce gestiones realizadas ha estado presente la situación de no tener a donde ir, necesitando por tanto una alojamiento urgente, de personas a veces con hijos menores tras una separación reciente o al ser abandonadas por sus compañeros sentimentales. Estas personas, comunicaban que habían intentado sin éxito resolver la situación ante los organismos competentes, razón por lo que solicitaban nuestra ayuda al respecto.

Así se observa en la **consulta 11/713** donde la interesada acudió a la Oficina de Información y expuso su situación diciendo que se encontraba alojada en el Albergue Municipal de Sevilla, junto con sus dos hijos de 6 y 3 años, estando embarazada y cumplida de su tercer hijo.

Esta mujer llegó a esta situación tras una separación de su pareja desencadenada, según ella contaba, por querer tener a su tercer hijo. Posteriormente, se produjo el desahucio de la vivienda en la que vivía, por impago del alquiler de la misma y la falta de apoyo de su familia de origen. La relación del progenitor con sus hijos era estable ya que les pasaba puntualmente la pensión por alimentos y los veía con frecuencia.

La necesidad más imperiosa que expuso es la de poder obtener una vivienda para ir a vivir con sus hijos y poder rehacer su vida con ellos.

Primeramente, contactamos con el Albergue Municipal y hablamos con la trabajadora social que atiende a las familias alojadas, que corroboró todos los datos que la interesada nos había facilitado, si bien nos puntualizó que no tenía fijada fecha para que esta familia abandonase el centro y que esperarían a que naciera su hijo.

La propuesta que se le hizo a la afectada desde la Unidad de Trabajo Social Macarena, donde llevaban su asunto, consistía en repartir entre la familia de origen materno a sus hijos mayores y enviarla a ella al centro que tiene la Congregación de las Adoratrices en Huelva, para alojar a madres con niños recién nacidos, propuesta que la interesada no acepto al no querer separarse de sus otros hijos.

Posteriormente hablamos con la trabajadora social del Servicio de Convivencia y Reinserción Social C O R E de la mencionada UTS Macarena y nos confirmó la propuesta que se le había ofrecido a la interesada y nos adelantó que el asunto pasaría al equipo de Tratamiento Familiar de esta Unidad, añadiendo que, por el momento, no habían realizado otro tipo de actuación y que carecían de presupuestos para ayudas.

Por otra parte, nos indicó que desde la UTS también habían derivado el asunto a la Oficina Técnica de Asesoramiento a los Inquilinos y Gestión del Parque Social de Vivienda (OTAINSA) de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, para que pudiera ser incluida en una lista de solicitantes de vivienda de carácter urgente y de segunda adjudicación.

Finalmente, orientamos a la interesada a redactar un escrito de queja, donde exponer la situación de necesidad de vivienda que presentaba y dado que se trataba de una persona con ciertos hábitos laborales, pues manifestaba haber trabajado en varios sitios, con un seguimiento profesional por parte del Equipo de Tratamiento Familiar, entendíamos que podría estabilizar su situación.

Igualmente en la **consulta 11/2977,** contactamos con los servicios sociales de Garrucha (Almería), una vez conocida la situación de necesidad planteada telefónicamente por la interesada, persona mayor con 71 años, sola, cuyo marido la abandonó y que carecía de casa y de ingresos económicos.

Decidimos comunicarnos con los mismos al objeto de corroborar los datos y solicitar información sobre las actuaciones que se hubieran podido realizar en su ayuda.

Así nos expusieron que la afectada era ciudadana argentina con residencia de más de treinta años en nuestro país, gozando de un buen nivel de vida, a la que efectivamente el marido había abandonado y que carecía de apoyo social y de vivienda.

Añadían que la interesada con plenas facultades de obrar, había tramitado una solicitud de plaza en residencia por exclusión social, que le constaba la fecha en que dicha solicitud había llegado a la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, encontrándose la trabajadora social muy pendiente, dada la emergencia de la situación.

Nos indicó igualmente que se había presentado demanda de separación y que desde los servicios sociales le estaban tramitando desde hacía quince días una pensión no contributiva, que residía en una habitación alquilada por la que pagaba mensualmente 150 euros, que se le había concedido una ayuda de 700 euros en dos plazos, habiéndose aprobado todo ello y adelantado por el Ayuntamiento.

Finalmente, aun valorando por nuestra parte que se le estaba atendiendo adecuadamente, le comunicamos que se le informaría a la afectada del modo de presentar escrito de queja, al objeto de que se le tramitaran en plazo los expedientes iniciados, tanto de adjudicación de una plaza residencial adecuada a sus necesidades, como el de la pensión no contributiva.

Se destacan a continuación algunas de las entrevistas que precisaron la realización de contactos con entidades públicas o privadas para su completa valoración:

– ENFERMEDAD

Vemos así que en la **consulta 11/2314** se dirigió a esta Oficina una Asociación de Mujeres de una localidad de la provincia de Sevilla con el fin de poner en nuestro conocimiento la situación por la que atravesaba una de sus asociadas y reclamar por ello nuestra intervención.

La afectada, al parecer, fue diagnosticada de un proceso oncológico hacía unos meses y desde entonces no había sido objeto de medida terapéutica alguna, una vez descartada por el momento la cirugía y habiéndosele indicado radioterapia.

Ante el estado de angustia de la afectada y la necesidad de una pronta respuesta, sin más trámite, uno de los Adjuntos de esta Institución se puso al habla con el director gerente del Hospital Virgen Macarena, centro en el que se producían los hechos relatados. La respuesta del mismo fue que, efectivamente, se estaban detectando algunos pequeños retrasos en la administración del tratamiento radioterápico y que se estaba a la espera de la instalación de un nuevo acelerador lineal que daría completa solución al problema. No obstante, él personalmente iba a estudiar el caso de la interesada para que fuera tratada a la mayor rapidez.

Con posterioridad recibimos llamada de la asociación de mujeres en cuestión confirmando que la asociada fue citada para someterse a la primera sesión de radioterapia en el Hospital Macarena, la cual se realizaría a lo sumo en dos días.

Solucionado, pues, el problema por el que acudió a nosotros, la asociación de mujeres agradeció nuestras gestiones, considerando por tanto innecesario formalizar queja alguna.

– PRISIONES EN EL EXTRANJERO

En la **consulta 10/1410** se personó ante la Oficina de Información, una mujer solicitando ayuda ya que su esposo se encontraba interno en un centro penitenciario de Génova (Italia) desde hacía unos días y exponía que no tenían información alguna sobre su situación.

Dada la preocupación que mostraba la familia, nos pusimos en contacto con el Consulado de España en Génova, atendiéndonos un técnico del mismo que nos indicó que había sido informado por el Centro Penitenciario del ingreso de este español en sus dependencias. Nos indicó que estaba retenido por un delito contra la salud pública y nos facilitó los datos del centro penitenciario en cuestión.

Por otra parte nos añadió que le habían enviado al interno un escrito donde se le había informado de las competencias del Consulado y se le solicitó una autorización para que desde el mismo pudieran facilitar información y realizar gestión con familiares y otras personas interesadas.

– PROTECCIÓN DE DATOS

Así, en la **consulta 11/4520** se personó ante nuestra Oficina de Información la propietaria de un establecimiento hotelero de esta ciudad de Sevilla, exponiendo la imposibilidad de averiguar el paradero, así como la situación de enfermedad de una huésped de su hostal, una súbdita noruega, la cual se encontraba sola, sin familiares ni conocidos en esta ciudad y sin conocer nuestro idioma. Nos decía que hacía dos días había sido trasladada en ambulancia al Hospital Virgen del Rocío tras ser encontrada por la policía, en la habitación del hostal, presentando un estado mental confuso.

La compareciente nos añadió que había contactado con el mencionado centro hospitalario y le habían indicado que no les constaba el ingreso de ninguna persona extranjera ni tampoco en el área de psiquiatría, no obstante y en caso de haberse producido, tampoco podrían facilitarle información alguna, al no ser familiar ni tener relación con ella.

Siguiendo indicaciones del titular de la Institución, contactamos con el Cónsul de Noruega que nos atendió directamente y al que le facilitamos los datos de la afectada y del hostal. Nos anunció que por su parte iba a contactar con la recepción del hostal para corroborar los hechos y que realizaría varias llamadas telefónicas en los distintos hospitales para averiguar donde y en que situación, pudiera encontrarse esta ciudadana noruega.

– NECESIDAD DE ALIMENTOS

En la **consulta 11/3621** la interesada manifestó tener una hija que vivía en Alcalá del Río junto a sus cuatro hijos de 18, 14, 8 años y una pequeña de 9 meses respectivamente, que estaba separada y en situación de desempleo. Añadiendo que solo percibía la Renta Activa de Inserción (426€ al mes) y que la situación se estaba complicando mucho porque hacía un mes que no se repartían los alimentos y que su hija los necesitaba, porque aunque ella le ayudaba en lo que podía, no era suficiente.

Decidimos hacer una intervención ante el Ayuntamiento de Alcalá del Río en aras de aclarar la situación. Así, contactamos con el departamento de servicios sociales y hablamos con una trabajadora social, quien nos informó que eran los auxiliares de ayuda a domicilio los que se encargaban del reparto y que estaban desbordados, por eso había retraso. Le transmitimos la situación de la hija de la consultante y nos comunicó que contactaría con sus compañeros para agilizar la situación, dada la existencia de menores en esta unidad familiar. Finalmente le comunicamos a la interesada el resultado de la intervención, agradeciéndonos esta nuestra actuación.

– SALUD MENTAL

En la **consulta 11/6273** y a petición directa del titular de esta Institución se realizó una gestión telefó-

nica con la Unidad móvil para solicitar su intervención, como en otras ocasiones, ante una ciudadana que deambula habitualmente por los alrededores de nuestra sede.

Por una de las trabajadoras sociales de esta Oficina de Información se contactó directamente con la Unidad Móvil y desde la misma nos comunicaron que por la descripción que le hacíamos se trataba de ..., exponiendo que la misma no quería acudir a ningún recurso social, que tenía evidentes problemas de salud mental y muy alterada su percepción de la realidad. Que en todo momento verbaliza que "*todo le va muy bien*" y que "*cree que la gente habla con ella porque es famosa, porque salió en un programa de televisión llamado Callejeros*".

Esta profesional de la Unidad Móvil nos informó que el seguimiento de esta persona lo estaban llevando desde salud mental y nos derivó para hablar con ellos. Así, decidimos contactar con la psiquiatra del nuevo Equipo de Tratamiento de Intervención en la Comunidad creado en el Área Virgen del Rocío quien nos informó que desde mayo de este año, estaban interviniendo para ayudar a esta ciudadana. Se encontraban en fase de recogida de datos y de creación del vínculo con la misma. También nos comunicó que si el Defensor necesitaba alguna información por escrito la podía solicitar directamente a la Coordinación de Salud Mental del Área Virgen del Rocío.

– DISCAPACIDAD

Con ocasión de la **consulta 11/3860** la interesada acudió personalmente a nuestra Oficina de Información para exponer que hacía casi un año que su hija había solicitado en el Centro de Discapacidades de Sevilla, la valoración de su discapacidad y que todavía no le habían citado.

Que su hija tenía 19 años, padecía una patología mental, con varios intentos de suicidio y que parecía que lo que más la compensaba en su enfermedad era estudiar, habiendo terminado segundo de bachiller y que para el acceso a la Universidad, sería conveniente obtener el certificado de discapacidad.

Con la idea de conocer en que situación se encontraba su solicitud, nos pusimos en contacto con el Centro de Discapacidad mencionado.

Una trabajadora social del Centro de Discapacidad nos informó que este expediente estaba en un grupo de unos mil, que estaban para citar y que intentaría buscarlo y ver que posibilidad existía de adelantarlo, aunque consideraba que era ya muy tarde para poder obtenerlo a tiempo, información que con posterioridad transmitimos telefónicamente a la interesada.

– DEPENDENCIA

Con ocasión de la **consulta 11/8297** que se originó a raíz de un contacto telefónico con nuestra Oficina de Información realizado por un ciudadano manifestando que su suegra, de 83 años, tenía un grado de dependencia II, nivel I y un servicio de atención a domicilio y que había solicitado el cambio de este servicio por plaza residencial porque la situación de enfermedad había empeorado mucho. Que se encontraba ingresada en el hospital de San Lázaro de Sevilla y que su mujer no podía hacerse cargo de ella por lo que se sentía muy agobiada.

Contactamos telefónicamente con la Unidad de Trabajo Social San Jerónimo de Sevilla y la trabajadora social nos informó que le habían realizado una revisión del programa de atención individual urgente y que habían solicitado una plaza de respiro familiar. Añadiendo, que habían solicitado el traslado del servicio de atención a domicilio a la casa de su hija (mujer de nuestro consultante). Nos indicó que se habían realizado todos los trámites posibles con la mayor urgencia y que ahora la documentación se encontraba en la Delegación Provincial de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, finalmente trasladamos toda la información al interesado.

– NECESIDAD ECONÓMICA

En la **consulta 11/3079,** en la que teniendo en cuenta la situación de necesidad descrita por la interesada en el e-mail que nos remitió, decidimos hacer una ampliación de datos telefónica en aras de completar la misma y aclarar su pretensión.

Así, contactamos telefónicamente con la interesada, quien nos facilitó la siguiente información:

Manifestó encontrarse desesperada porque el mes siguiente terminaría de percibir la Renta Activa de Inserción, RAI, que ascendía a 426 euros mensuales y formaba parte de sus únicos ingresos junto con la pensión alimenticia de 150 euros mensuales que percibía por su hijo de 12 años. De este dinero pagaba 100 euros al mes en concepto de seguro agrícola (los sellos del campo) y que residía en una casa que era de su propiedad.

Que lleva 5 años en desempleo y nos expuso que este hecho y su edad (48 años), estaban influyendo negativamente para el acceso a un empleo digno. A todo esto se añadía que había sufrido una depresión como consecuencia de su separación, cuestión que también había dificultado su inserción laboral.

Que se mantenía en contacto con los Servicios Sociales, desde donde había recibido diversas ayudas de emergencia social y nos confirmó que había solicitado el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginalidad y la Desigualdad en Andalucía (salario social) el pasado mes de marzo, pero que le decían que los trámites tardaban mucho, por lo que solicitaba nuestra intervención en este sentido.

Razón por la que le sugerimos que nos enviara escrito firmado y que nos remitiera copia de la solicitud del salario social, para intervenir en la agilización de los trámites.

3.3.2. Con ocasión de la tramitación de expedientes de queja

En el año 2011, la Oficina de Información ha participado en la tramitación de 17 expedientes de queja, en gestiones concretas y a petición de las distintas Áreas de esta Institución:

Área de Menores	1
Área de Ordenación del Territorio, Vivienda	7
Área de Salud y Dependencia	4
Área de Igualdad, Servicios Sociales	5

Las Áreas han solicitado nuestra colaboración en distintos momentos de la tramitación de los expedientes de queja, así en 7 de los expedientes, la gestión con el organismo afectado coincidió con el inicio de la tramitación de la misma y tuvieron por objeto ampliar o completar la información que las personas interesadas exponían en sus escritos, iniciándose posteriormente, la admisión a trámite de las quejas.

Por otra parte, en 6 de los expedientes, las gestiones tuvieron como resultado la ampliación de información que, a posteriori, condujo al cierre de los mismos, una vez estudiado el contenido de esta. En 2 ocasiones, hemos realizado esta gestión con el organismo para aclarar o puntualizar alguna cuestión del contenido del escrito informativo recibido, en otra ocasión y teniendo ya cerrado el expediente, contactamos con el organismo competente al objeto de hacer un seguimiento de sus actuaciones, ante la situación actualmente producida y finalmente, se realizó una gestión consistente en cita personal con la persona interesada de un expediente y con la información obtenida de su propia voz, entendimos que se daba por realizado el trámite de alegaciones, a la información contenida en los informes recibidos desde los organismos implicados en su expediente de queja.

Estas gestiones han versado sobre distintos asuntos, pudiéndose concretar en que 3 de ellas estaban relacionadas con la demora de los expedientes de la Ley de Dependencia y, más en concreto, con la definitiva aprobación del plan individualizado de atención (PIA) de personas en situación de dependencia. En 10 de ellas estaban relacionadas con la necesidad de vivienda y la dificultad para acceder a una de promoción pública y el resto estuvieron relacionadas con personas afectadas de alguna discapacidad.

Con ocasión de estas intervenciones, nos hemos puesto en contacto fundamentalmente con las unidades de trabajo social, centros de servicios sociales municipales o patronato de servicios sociales según correspondiera, y en tres ocasiones son gestiones que se han realizado directamente con las personas interesadas en los expediente de queja.

A destacar que, todas las gestiones tienen básicamente un contenido en materia social, y que estas han permitido el intercambio de información ágil, lo que produce cierto beneficio para la resolución de los problemas de las personas afectadas, a continuación vamos a exponer brevemente alguna de estas intervenciones.

Desde el Área de Igualdad y Servicios Sociales se solicita nuestra intervención en la **queja 10/704** siendo la interesada una señora de 87 años que manifestó vivir con su hija de 47 años con síndrome de Down. Añadía en su escrito que debido a su avanzada edad no podía hacerse cargo ya de su hija y que se había dirigido a diversas instituciones sin que le hubieran dado solución alguna.

De esta forma, contactamos con la Unidad de Trabajo Social Macarena, para ver si tenían conocimiento de la situación y en su caso, conocer las intervenciones que estuviesen realizando al respecto.

Así, hablamos con la jefa de negociado, quien nos informó que una y otra solicitaron hace tiempo la valoración del grado de dependencia. Posteriormente la interesada desistió, volviendo a solicitarlo nuevamente más tarde. La interesada a pesar de su avanzada edad, estaba estupendamente y que obtuvo el Grado I, nivel I, sin embargo, su hija, después de una revisión, alcanzó el Grado III nivel I. Lo significativo es *que* constaba en su departamento que la interesada volvió a firmar el desistimiento.

Teniendo en cuenta el contenido de esta intervención, solicitamos una ampliación de datos a la interesada, para que nos aclarase debidamente las actuaciones realizadas respecto a la valoración del grado de dependencia, tanto de ella como de su hija.

Desde el Área de Ordenación del Territorio, Vivienda y TIC y en la **queja 11/1124** en la que la interesada exponía que sufrían hacinamiento en una vivienda en malas condiciones, solicitaron nuestra intervención ante el Patronato de Servicios Sociales de Úbeda, en aras a aclarar el contenido del informe social que nos habían remitido sobre esta unidad familiar, sobre todo, en relación a las futuras intervenciones a realizar, para facilitarles el acceso a una vivienda digna.

De esta forma, contactamos con el mencionado departamento y hablamos con la trabajadora social, que nos informó que la interesada era una chica joven, con una pareja joven, ambos sin problemas de salud, que tenían 6 hijos en común, cuyas edades oscilaban entre los 16 años el mayor y dos años y medio del pequeño y que la interesada procedía de una familia que siempre había sido muy dependiente de los servicios sociales.

Que cuando esta pareja accedió a la vivienda que se les cedió gratuitamente por el Ayuntamiento hacía 8 años, tenían dos hijos y que ahora tenían seis. Desde el primer momento habían intentado que ambos acudieran a planificación familiar, pero que se negaban. Añadió que el principal problema para trabajar con esta familia era la dependencia emocional que la inte-

resada tenía con su pareja y la falta de contraprestaciones que manifestaban, ya que exigían continuas ayudas e intervenciones, etc., pero sin ofrecer nada a cambio.

Que era cierto que la vivienda no reunía condiciones de habitabilidad, pero también lo era que el mantenimiento de la misma había sido nulo y todo ello había contribuido a aumentar su deterioro. Respecto a los menores nos indicó que tenían mucho apego a su madre y que acudían regularmente al colegio, que este disponía de aula matinal y contaba también con servicio de comedor. Añadió que los menores se relacionaban con la familia extensa materna, dado que la paterna se encontraba fuera y aunque había escasa relación con la misma por la distancia, esta les ayudaba frecuentemente enviándoles dinero.

Esta profesional nos comunicó que hacía tiempo que no ayudaban económicamente a la familia, dado que en todo momento intentaban que hubiera una colaboración por su parte, a lo que el padre de los niños se negaba, fundamentalmente en relación a la planificación familiar como a su propia disposición laboral. Nos informó finalmente que iba a derivar a la familia al equipo de tratamiento familiar, para que hicieran un trabajo más intenso con la misma, haciendo hincapié en la necesidad de que para acceder a alguna prestación tendrían que comprometerse a modificar, por su bien y el de sus hijos, algunas de sus actitudes (por ejemplo, en el tema de la búsqueda de empleo, ya que ni siquiera figuraban inscritos en el Servicio Público de Empleo).

A raíz de esta gestión se cerró el expediente, no sin dejar de sugerirles a las personas promoventes que permanecieran en contacto con los servicios sociales y atendieran sus requerimientos, para poder seguir beneficiándose de la ayuda pública.

Desde el Área de Menores solicitaron nuestra gestión en la **queja 11/1124** donde la persona interesada, madre de una menor discapacitada, denunciaba que por parte del Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal se habían vulnerado los derechos de su hija, al entender que estaba sufriendo discriminación, por no permitírsele utilizar la piscina, a diferencia del resto de niñas y niños de su localidad, nos pusimos en contacto con los Servicios Sociales Municipales.

La coordinadora del Programa de Dinamización de la Infancia, nos informó que se trataba de un programa municipal de verano, comprendiendo julio y agosto, para niños y niñas de 4 a 12 años, que estaba autofinanciado por los propios padres y madres, y por una pequeña subvención.

Que la hija de la interesada padecía una discapacidad psíquica importante y necesitaba por tanto una persona monitora para ella sola, cuestión que se subsanó en el mes de julio, mes en el que la menor asistió al programa con normalidad, pero que en el mes de agosto, el presupuesto del programa se había reducido considerablemente, fundamentalmente, porque eran menos lo niños y niñas que asistían al mismo y por lo tanto contaban con menos personal que monitores. Ante esta situación, propusieron a los padres de la menor que solo en la hora de la piscina, no en el resto de actividades del programa, y por su propia seguridad, una persona adulta de la familia la acompañara.

Añadió, que los padres se negaron a dicha propuesta y, lo que es peor, que la niña dejó de asistir a todo el programa, que comprendía desde las 10 hasta las 14 horas y finalmente, nos comentó que ambos progenitores padecían discapacidad psíquica, ambos en situación de desempleo, que eran una pareja usuaria habitual de los servicios sociales y que solían ser demandantes continuos de servicios o prestaciones, habiendo protagonizado algunos enfrentamientos con esa administración local.

Teniendo en cuenta el contenido de esta gestión, el Área de Menores, decidió no admitir la queja a trámite, cerrando el expediente por no irregularidad.

4. DERECHOS DE LA CIUDADANÍA, EN SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN

Pues en bien, en relación con nuestras actuaciones relativas a los Derechos de los Ciudadanos destacamos la **queja 10/1152** en la que los hechos que dieron lugar a la admisión a trámite, se debieron a que, el interesado**,** en ningún momento obtuvo respuesta escrita en forma de carta, resolución o certificado, etc. de la Delegación Provincial de la hoy Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de Sevilla, sobre una solicitud entregada el 16 de abril de 2.009, relativa a la obtención directa del carnet profesional RITE (Reglamento de Instalaciones Técnicas de Edificios), reclamada en varias ocasiones por teléfono, en persona y una vez por escrito, mediante Hoja de Quejas y Reclamaciones el día 27 de octubre de 2009, con posterior visita en persona para volver a interesarse y sin haber obtenido ninguna respuesta hasta la fecha de presentación de su queja, no siendo hasta el mes de octubre de 2010, cuando el mismo reclamante nos comunicaba que, por fin, se le había enviado respuesta expresa por escrito.

En el informe que se nos remitía, emitido por el Jefe de Servicio de Industria, Energía y Minas, en su penúltimo párrafo se nos decía, entre otras cosas, que se había aprobado un Grupo de Trabajo en la reunión de la Comisión para la Coordinación de la Seguridad Industrial del Ministerio de Industria, para especificar qué titulaciones encajaban en los distintos reglamentos y para definir quién es el técnico competente en cada caso para los carnés profesionales, la cual a fecha de su respuesta, se encontraba elaborando el primer borrador de estos trabajos, en los que se refiere a Instaladores en Baja Tensión, esperando

que se continuase elaborando un listado de títulos no limitativo que dé acceso a la profesión de Instalador o Mantenedor, que pueda ser empleado por todas las Comunidades Autónomas, para alcanzar la pretendida unidad de criterio.

Pues bien, habiendo transcurrido un tiempo que consideramos prudencial, para que el Grupo de Trabajo citado hubiera obtenido resultados en materia de RITE, interesamos se nos informara sobre lo que se hubiera avanzado a este respecto y, en tal caso, si los referidos resultados se habían puesto en conocimiento del interesado del presente expediente de queja, tal como se nos anunciaba en el último párrafo del informe referido.

No obstante, habíamos podido observar que en el escrito de respuesta, solo se daba cumplida información, sobre la cuestiones de fondo planteadas en el expediente de queja, relativas a la normativa aplicable y titulación exigida, para la obtención directa del carné profesional RITE (Reglamento de Instalaciones Técnicas de Edificios), haciéndose constar .que desde el 20 de febrero de 2008, se adoptó por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, un criterio general a aplicar para todo el ámbito territorial de Andalucía, el cual determinaba que solo podrían tener acceso a la obtención del carné profesional de RITE, las personas físicas que posean la titulación universitaria de Ingeniero Industrial, Ingeniero Técnico Industrial y Arquitecto (no así Arquitecto Técnico).

A continuación se argumentaba que en la fecha en la que el interesado realizó su solicitud, estaban previstos diversos cambios estructurales motivados por la aprobación de la Ley 17/2009 de 23 de noviembre sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y, más concretamente, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, por lo que se hacía imprescindible aguardar a la entrada en vigor de las mismas, con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica y ofrecer al ciudadano una respuesta adecuada y satisfactoria.

A la vista de cuanto antecedía, esta Institución estimó oportuno efectuar las siguientes **Consideraciones:**

a) A la fecha de la formulación de la solicitud del interesado, 16 de abril de 2009, parece ser que estaba vigente el criterio general adoptado por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, a aplicar en todas las Delegaciones Provinciales de dicha Consejería, relativo a que solo las personas físicas con las titulaciones de Ingeniería Industrial, Ingeniería Técnica Industrial y Arquitectura, no así Arquitectura Técnica, podían tener acceso a la obtención del carné profesional de RITE.

b) Respecto a la segunda de sus argumentaciones, no podíamos estar de acuerdo con la afirmación que se efectuaba relativa a que se hacía imprescindible aguardar a la entrada en vigor de la ley 17/2009 23 de noviembre de 2009, sobre el Libre Acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y de la posterior Ley 25/2009, de 22 de diciembre, con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica y ofrecer al ciudadano una respuesta adecuada y satisfactoria, puesto que se constataba que no había sido sino hasta siete meses después de la presentación de la solicitud del interesado, cuando se aprobó esta normativa, pudiendo desprenderse del escrito de respuesta, que la causa de no contestar a la solicitud del interesado, fue la de esperar a ver que pasaba con estas normativas, en cuanto a la regulación de esta concreta cuestión.

c) A nuestro juicio, con tal modo de proceder, no se hizo sino que se produjera el efecto que, según se nos comunicaba, se pretendía evitar, pues lo que se produjo fue una mayor confusión, si cabe, del propio interesado, así como la puesta en cuestión del principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9 apartado 3 de nuestra Norma Suprema, pues, a tenor del relato de los hechos que el mismos nos efectuó en su día, en ningún momento obtuvo respuesta escrita en forma de carta, resolución o certificado, etc. de esa Delegación Provincial, sobre una solicitud entregada el 16 de abril de 2.009, reclamada en varias ocasiones por teléfono, en persona y una vez por escrito, mediante Hoja de Quejas y Reclamaciones el día 27 de octubre de 2.009, con posterior visita en persona para volver a interesarse y sin haber obtenido ninguna respuesta hasta la fecha de presentación de su queja, no siendo hasta el mes de octubre de 2010, cuando el mismo reclamante nos comunica que, por fin, se le había enviado respuesta expresa por escrito.

Es decir, no era sino diecisiete meses después de la presentación de su solicitud, cuando recibió respuesta expresa respecto del contenido de la misma, a pesar de haberse interesado por diversos medios, sobre el trámite de aquella.

d) La Administración Pública ha de servir a los intereses generales, con sujeción a la Ley y al Derecho, según consagra la Constitución en los artículos 9.1, 9.3 y 103.1 y debe actuar, entre otros, conforme al principio de eficacia.

Asimismo, el artículo 31 del estatuto de Autonomía para Andalucía, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, pretende garantizar a toda la ciudadanía, dentro del derecho a una buena Administración, que sus asuntos se resuelvan en un plazo razonable, debiendo ser también la actuación de la Administración proporcionada a su fines entre los que, en última instancia, se encuentra el de servicio a los ciudadanos.

El artículo 5.1 *d)* de la ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, incluye dentro del principio de buena administración el derecho de la ciudadanía a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

El artículo 17.2 de la Ley 6/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz establece que esta Institución vele para que la administración autonómica resuelva, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

Por su parte, el artículo 42.1 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común modificada por la Ley 4/1999, establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación y en los plazos vistos para ello (artículo 42.2).

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución, cuando la normas reguladoras de los procedimientos no fijen plazo máximo, será de tres meses, debiendo contarse este, en los procedimientos iniciados a solicitud de las personas interesadas, desde que esta última tuviera entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, sin que el transcurso del plazo previsto, exima a la Administración de la obligación de dictar resolución expresa.

Por otra parte, a tenor de los apartados 1 y 4 del artículo 89 de la Ley que nos ocupa, la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por las personas interesadas así como aquellas otras derivadas del mismo, sin que en ningún caso, la administración pueda abstenerse de resolver, so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto en el artículo 29 de la Constitución.

En consecuencia, a la vista de cuanto antecede, de acuerdo con lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, consideramos oportuno formular a esa Delegación Provincial de Economía, Innovación y Ciencia, la siguiente Resolución:

Recordatorio de los deberes legales contenidos en los artículos 9.1, 9.3 y 103.1 de la Constitución; artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, del Estatuto de Autonomía para Andalucía; artículo 5.1 *d)* de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía; y artículos 42.1 y 2 y 89.1 y 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Recomendación para que en el futuro, esa Delegación Provincial resuelva de forma expresa y notifique en plazo, las decisiones adoptadas respecto a las solicitudes formuladas por la ciudadanía, que sean objeto de las competencias que legalmente tiene asignadas.

Una vez recibida respuesta a la anterior resolución, de la misma se desprendía que respecto a las cuestiones de procedimiento planteadas en el expediente de queja, la Resolución había sido aceptada y el problema de fondo que subyacía en la misma, relativo a la solicitud formulada por el interesado de obtención de carné de RITE, se encontraba en vías de solución, con independencia de que finalmente, pudiera obtener el mismo, lo cual, parece ser que en aplicación de la normativa vigente, quedaba supeditado a que acreditase que en su titulación de arquitecto técnico, se incluyeran las materias que son objeto del Reglamento de Instalaciones Térmicas del Edificio RITE.

Con esta valoración estábamos en condiciones de dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja; sin embargo, solo nos quedaba efectuar unas **Consideraciones** finales sobre una de las cuestiones de fondo planteadas, en aras a una mejor defensa de los derechos de la ciudadanía y es la relativa a los requisitos de obtención del Carné Profesional del Reglamento de Instalaciones Térmicas de Edificio (RITE).

Primero. Según se nos comunicaba, actualmente no existían indicaciones sobre los requisitos de obtención de este Carnet, regulado en el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por parte de la Comisión del Ministerio de Industria, en concreto sobre las titulaciones universitarias técnicas y no se tenía garantías de que la Comisión aludida, se pronunciase sobre el asunto, en un plazo de tiempo concreto, al ser un grupo de trabajo voluntario propuesto por el Ministerio para recomendar unos criterios razonable a la hora de establecer los requisitos de titulación para la obtención del Carnet Profesional RITE.

Segundo. Por otra parte, el artículo segundo, “Modificaciones del Reglamento de Instalaciones Térmicas de los Edificios (RITE), aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio”, en su número VEINTE “artículo 42.3”, del Real Decreto 249/2010, de 5 de marzo, por el que se adaptan determinadas disposiciones en materia de energía y minas a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, había venido a recoger lo que ya preveía el reglamento del 2007:

«3. Los técnicos que dispongan de un título universitario cuyo plan de estudios sobre las materias objeto del Reglamento, podrán obtener directamente el carné, mediante solicitud ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma y sin tener que cumplir los requisitos enumerados en los apartados *b* y *c*, bastando con la presentación de una copia compulsada del título académico».

Tercero. Es en base a esta norma, por lo que se había requerido al interesado el Programa detallado de la asignatura o asignaturas del Plan de Estudio de 1977 (indicando el desglose de número de horas lectivas

totales) de la titulación de Arquitecto Técnico, para proceder a la comprobación de si el mencionado Plan, cubre las materias objeto del Reglamento de Instalaciones Térmicas RD 1027/2007, para tras su análisis, proceder a resolver sobre la solicitud del Carné que el interesado efectuó en su día.

Cuarto. No obstante, por esa Delegación en una de sus comunicaciones se nos decía, que dado que no existía una concreción normativa de titulaciones universitarias que específicamente conduzcan a la obtención directa de carnés profesionales y por considerarlo imprescindible en aras a la unificación de criterio en todas las Delegaciones Provinciales de esa Consejería, se había adoptado un criterio general, por parte de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, el cual se comunicó en fecha de 20 de febrero de 2008, en orden a que solo podrían tener acceso a la obtención directa del Carné Profesional de RITE, las personas físicas que posean la titulación universitaria de ingeniero industrial, ingeniero técnico industrial y arquitecto, no así arquitecto técnico.

A nuestro juicio este criterio general adoptado por la mencionada Dirección General, podría ser discriminatorio, con respecto a otras titulaciones universitarias, como por ejemplo la que ostentaba el interesado de arquitecto técnico, en las que a través de los correspondientes Planes de Estudio, se pudiera acreditar las materias de las que son objeto del Reglamento de Instalaciones Térmicas del Edificio RITE (RD 1027/2007, de 20 de julio).

A mayor abundamiento las titulaciones mencionadas de ingeniero, ingeniero técnico industrial y arquitecto, solo deberían dar paso a la obtención directa del Carné RITE, tras la acreditación de que en los correspondientes Planes de Estudio de las mismas, se hayan incluido las materias objeto del Reglamento que nos ocupa, aunque pudiera resultar correcta y fundamentada la existencia de una presunción respecto de los titulados en ingeniería industrial, ingeniería técnico industrial y arquitectura.

No obstante, ello no podía convertirse en una restricción para otras titulaciones, hasta el punto de hacer inviable para ellas la obtención del Carné Profesional de RITE, por cuanto que tal opción resultaría frontalmente contraria a lo dispuesto en el RD del 2007.

En cualquier caso, consideramos que una disposición normativa de carácter interno como la que, al parecer, aprobó la Dirección General de Industria, Energía y Minas, que suponemos se trataría de una instrucción interna, no resultaría vinculante frente a terceros, debiendo entenderse derogada la misma tras la modificación introducida a raíz de la entrada en vigor de la Ley 17/2009, habida cuenta que no puede resultar contraria a lo dispuesto en una norma de mayor rango, posterior en el tiempo y vinculante para la administración autonómica, dada la competencia exclusiva que el estado tiene en materia de bases y planificación general de la actividad económica, y de bases del régimen minero y energético, en virtud de lo dispuesto en el 149.1.13 y 25 de la Constitución.

En consecuencia, al amparo del artículo 29, apartado 1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos **Sugerencia**, en orden a que en aras a salvaguardar el principio de seguridad jurídica y el de igualdad, en todo el territorio andaluz, respecto a la cuestión que nos ocupa, se propusiera por dicha Delegación Provincial, al órgano competente de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, la revisión y, en su caso, adopción de criterios generales a aplicar de forma unitaria en todas las Delegaciones Provinciales de la misma, en orden a la adecuada interpretación y aplicación del apartado 3, del artículo 42 del tan reiterado Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio.

Destacamos dentro de este apartado de Derechos básicos de la Ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas la **queja 11/4518** que tramitamos a instancia de una federación de consumidores y usuarios que nos expuso que, en fecha de 2 de julio de 2010, efectuó una consulta a la Subdirección de Ordenación y Organización de la Secretaría General de los Servicios Centrales del Servicio Andaluz de Salud, mediante la que solicitaban se les aclarase cual es el proceso que se sigue para llevar a cabo la recuperación de productos ortoprotésicos, una vez devueltos por la persona consumidora, y antes de ponerlos de nuevo, a disposición de otras para su uso. De la preceptiva respuesta recibida, se desprende que esta **Sugerencia** ha sido aceptada.

Añadían que, puesto que no obtuvieron respuesta, reiteraron su petición en fecha de 29 de octubre de 2010 y luego por vía telefónica en el mes de enero de 2011, sin que a la fecha de presentar su queja, en septiembre de 2011, hubieran recibido respuesta alguna por parte de la mencionada Subdirección. Por nuestra parte procedimos a admitir la queja a trámite a los meros efectos de silencio, adjuntando copia de los escritos de consulta presentados ante la Administración sanitaria de los nos decían no haber recibido respuesta.

Solicitada información, se nos remitió un informe en el que se ponía de manifiesto que habían dado respuesta a la federación interesada, en los siguientes términos:

"Como conoce, la prestación ortoprotésica en Andalucía está regulada por el Decreto 195/1998 de 13 de octubre (BOJA num. 125 de 3 de noviembre de 1998). El Anexo II de dicho Decreto es el Catálogo de productos susceptibles de prescripción, dispensación y financiación con cargo al Servicio Andaluz de Salud, estableciendo un precio máximo por producto. En los

productos de la Sección Segunda (Vehículos para Inválidos) y en algunos de la Cuarta (Ayudas de marcha y Equipamiento para el aprendizaje del movimiento, la fuerza y el equilibrio), figura en el apartado de Observaciones REC que en el glosario de términos viene especificado como, ("los productos identificados con esta anotación deberán ser devueltos a los Centros sanitarios donde se realizó la prescripción, una vez dejen de tener utilidad para el paciente al que se le indicó").

A estos productos recuperados se les puede dar uso en el ámbito interno de los centros sanitarios y, si el producto en cuestión estuviera nuevo, se le puede facilitar a otro `paciente, previa información del hecho y aceptación por parte del paciente.

Antes de su utilización, todos los productos son revisados por los centros sanitarios del SAS".

A la vista de la información facilitada a la federación promotora, entendimos que el problema que motivó su queja se había resuelto favorablemente, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente, de esta forma la actuación de esta Institución sirvió para que la administración diera respuesta expresa a la solicitud de petición de información planteada.

Y en relación a este deber legal de las administraciones a responder expresamente a las peticiones y reclamaciones que la ciudadanía les formule, traemos a colación la **queja 11/5217** presentada por la representación de un sindicato, que nos exponía que acaba de plantear reclamación por escrito, ante la Delegación Provincial de la Consejería de Empleo de Granada, denunciando la frecuente ausencia de funcionarios e incluso la de varios de ellos en el mismo día, de manera que al sindicato no se le posibilitaba la adecuada atención, recibiendo la documentación e información necesaria para su actividad sindical diaria. Finalmente solicitaba nuestra intervención en la situación descrita.

Al no haber transcurrido un tiempo prudencial que permitiera apreciar demora o retraso en la reclamación planteada ante la Delegación Provincial de la Consejería de Empleo de Granada no pudimos admitir la queja a trámite, no obstante se indicó que si transcurrido un tiempo prudencial continuaba sin resolverse el asunto, podría dirigirse de nuevo a esta Institución, que estudiaríamos los datos que nos aportara e iniciaríamos, si procediera, las actuaciones oportunas ante los organismos competentes.

Finalmente, hemos de destacar en esta apartado de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración, los expedientes **queja 11/4604** en la que la persona interesada nos exponía que, con dificultad, contactó con su oficina de empleo para informarse de un curso formativo con certificado de profesionalidad, anunciado por televisión, y que en la misma le indicaron que efectivamente habían visto el anuncio pero del que no les constaba convocatoria pública alguna. Añadía, que intentó a través de la red realizar la solicitud del curso, sin embargo cuando tenía realizados todos lo pasos que le pedían y rellenado todos los campos de la solicitud, le indicaron que el servidor se había caído y la **queja 11/5479** en la que un ciudadano nos exponía su imposibilidad de contactar con el teléfono de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía de Sevilla pues aunque llamó a los distintos teléfonos que de la misma le facilitaban, nadie los cogía, o si tenía suerte y se lo cogían, le indicaban que su personal se encontraba desayunando o le ponían una música y finalmente se cortaba.

En la actualidad en ambos expedientes, nos encontramos a la espera de la ampliación de datos solicitada a las personas interesadas, para que nos indiquen si han formulado escrito de reclamación al respecto, ante los organismos competentes para ello, y si han recibido respuesta a la misma.

ANEXO: DATOS ESTADÍSTICOS

I. DISTRIBUCIÓN POR MATERIAS

1.- Quejas Iniciadas en el año 2011

Áreas de Actuación	Inst. de parte	Oficio	Totales	Estado		Desglose de Concluidas		
				En trámite	Concluidas	Admitidas	No ad-mitidas	Remi-tidas
Administraciones Económicas	188	3	191	66	125	22	99	4
Administración de Justicia	247	5	252	92	160	67	85	8
Organización de Administraciones Locales	72	3	75	25	50	31	18	1
Agricultura, Ganadería y Pesca	41	1	42	21	21	10	9	2
Administraciones Tributarias	175	3	178	78	100	31	56	13
Cultura y Deportes	78	0	78	36	42	21	19	2
Educación	861	20	881	222	659	436	201	22
Extranjería	179	9	188	23	165	47	39	79
Igualdad de Sexo	65	17	82	32	50	25	24	1
Información y Atención al Ciudadano	56	0	56	3	53	2	9	42
Medioambiente	514	17	531	285	246	105	133	8
Menores	276	44	320	118	202	51	135	16
Obras Públicas	69	7	76	32	44	28	13	3
Protección Ciudadana	103	12	115	21	94	29	52	13
Personal del Sector Público	531	8	539	145	394	244	135	15
Prisiones	430	20	450	165	285	140	118	27
Salud	356	8	364	107	257	113	138	6
Seguridad Social	98	0	98	18	80	12	29	39
Servicios Sociales y Dependencias	447	14	461	208	253	142	106	5
Telecomunicaciones y Tecnologías	123	3	126	11	115	10	90	15
Trabajo	171	41	212	58	154	67	72	15
Transportes	203	9	212	49	163	55	58	50
Urbanismo	191	4	195	85	110	57	51	2
Vivienda	424	12	436	114	322	153	123	46
Pendiente de Determinar	144	1	145	40	105	0	93	12
TOTALES	**6.042**	**261**	**6.303**	**2.054**	**4.249**	**1.898**	**1.905**	**446**

2.- Quejas iniciadas en años anteriores

Áreas de Actuación	Totales	Estado		Desglose de Concluidas		
		En tramite	Conclui-das	Admitidas	No ad-mitidas	Remi-tidas
Administraciones Económicas	66	12	54	38	15	1
Administración de Justicia	83	10	73	32	41	0
Organización de Administraciones Locales	39	0	39	39	0	0
Agricultura, Ganadería y Pesca	18	5	13	12	1	0
Administraciones Tributarias	139	29	110	88	16	6
Cultura y Deportes	30	3	27	22	5	0
Educación	322	13	309	206	101	2
Extranjería	27	0	27	22	5	0
Igualdad de Sexo	38	8	30	24	6	0
Información y Atención al Ciudadano	4	1	3	1	2	0
Medioambiente	226	40	186	170	15	1
Menores	132	4	128	103	25	0
Obras Públicas	47	12	35	33	2	0
Protección Ciudadana	28	3	25	20	5	0
Personal del Sector Público	650	41	609	406	189	14
Prisiones	133	0	133	91	41	1
Salud	190	25	165	131	34	0
Seguridad Social	8	0	8	4	2	2
Servicios Sociales y Dependencias	163	11	152	142	10	0
Telecomunicaciones y Tecnologías	14	0	14	6	7	1
Trabajo	95	8	87	71	15	1
Transportes	81	11	70	60	9	1
Urbanismo	149	65	84	76	8	0
Vivienda	116	12	104	85	19	0
TOTALES	**2.798**	**313**	**2.485**	**1.882**	**573**	**30**

II. RESUMEN DE GESTIÓN DE LAS QUEJAS (2011)

	Año en curso	Años anteriores	Total	Porcentaje
Resumen Gestión	6.303	2.798	9.101	100,00%
Pendientes de Cierre	2.054	313	2.367	26,01%
Cerradas	4.249	2.485	6.734	73,99%

Desglose de cerradas	Año en curso	Años anteriores	Total	Porcentaje
Admitidas a trámite	1.898	1.882	3.780	56,13%
Estima razón reclamante	1.059	1.005	2.064	54,60%
Desestima reclamación	698	614	1.312	34,71%
Otras causas	141	263	404	10,69%
No Admitidas	1.905	573	2.478	36,80%
Por causas subjetivas	663	332	995	40,15%
Causas objetivas, con asesoramiento al interesado	1.242	241	1.483	59,85%
Remitidas a otras Instancias	**446**	**30**	**476**	**7,07%**

III. CAUSAS DE CIERRE DE LAS QUEJAS (2011)

Causa de Cierre		Año en curso	Años anteriores	Total	Porcentaje
– Administración acepta –		**1.020**	**825**	**1.845**	**27,40%**
CAAP	Admón. acepta pretensión	562	202	764	11,35%
CAAR	Admón. acepta resolución	29	208	237	3,52%
CAAS	Admón. acepta silencio	111	82	193	2,87%
CARM	Aceptada Resolución de Mediación	0	1	1	0,01%
CARS	Acepta recordatorio sobre silencio	1	6	7	0,10%
CAVS	En vías de solución	317	326	643	9,55%
– Colaboración con otras Instancias –		**446**	**30**	**476**	**7,07%**
CCDP	Remitidas Defensor del Pueblo	369	23	392	5,82%
CCDO	Remitidas a otros Defensores	7	0	7	0,10%
CCOI	Remitidas a otras Instancias	70	7	77	1,14%
– Inclusión en informe anual –		**27**	**98**	**125**	**1,86%**
CIES	Informe Especial	5	11	16	0,24%
CI15	Artículo 15	14	9	23	0,34%
CI18	Artículo 18	0	4	4	0,06%
CI29	Artículo 29	8	74	82	1,22%
– No Admitidas a Trámite –		**1.905**	**573**	**2.478**	**36,80%**
CNAN	Anónima	18	2	20	0,30%
CNAS	Sin dirección / domicilio	13	0	13	0,19%
CNCD	No Subsanación (completa datos/ratifica)	499	279	778	11,55%
CNDS	Desiste	87	45	132	1,96%
CNDU	Duplicidad	33	4	37	0,55%
CNEI	No existe irregularidad	378	51	429	6,37%
CNJP	Jurídico–Privada	253	13	266	3,95%
CNMA	Más de un año	10	2	12	0,18%
CNNU	Cierre expediente (anulado)	24	5	29	0,43%
CNPM	Rechazado la Petición de Mediación	0	3	3	0,04%
CNSC	Sin competencia	202	54	256	3,80%
CNSI	Sub–Iudice	141	92	233	3,46%
CNSL	Sin interés legítimo	13	2	15	0,22%
CNSP	Sin pretensión	79	6	85	1,26%
CNSR	Sin recurrir a la Admón.	155	15	170	2,52%
– Finalizadas tras tramitación –		**851**	**959**	**1.810**	**26,88%**
CRDS	Desiste	45	115	160	2,38%
CRDT	Discrepancia Técnica	12	82	94	1,40%
CRDU	Duplicidad	9	10	19	0,28%
CRJP	Jurídico-Privada	4	11	15	0,22%
CRNI	No existe irregularidad	698	612	1.310	19,45%
CRRM	Rechazada Resolución de Mediación	0	1	1	0,01%
CRSC	Sin competencia	5	6	11	0,16%
CRSI	Sub–Iudice	78	121	199	2,96%
CRSR	Sin recurrir a la Admón.	0	1	1	0,01%
Suma Total		**4.249**	**2.485**	**6.734**	**100,00%**

IV. CAUSAS DE NO ADMISIÓN (2011)

Causa	Anónima	Sin dirección	No Subsanación	Desiste	Duplicidad	No existe irregularidad	Jurídico-Privada	Más de un año	Rechazada Mediación	Sin competencia	Sub-ludice	Sin interés legítimo	Sin pretensión	Sin recurrir a la Admón.	Nula	TOTAL
Administraciones Económicas	0	0	32	6	2	2	49	1	1	3	2	2	0	14	0	**114**
Administración de Justicia	1	1	42	7	2	9	9	0	0	37	10	0	5	2	1	**126**
Organización de Administraciones Locales	0	0	3	0	0	1	0	1	0	1	3	0	1	7	1	**18**
Agricultura, Ganadería y Pesca	0	0	5	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2	0	**10**
Administraciones Tributarias	0	0	16	6	2	17	0	0	0	26	2	0	0	3	0	**72**
Cultura y Deportes	0	0	8	0	0	2	4	0	1	0	0	0	0	9	0	**24**
Educación	0	1	165	40	9	27	1	1	0	25	7	1	5	13	7	**302**
Extranjería	0	0	11	3	0	4	2	0	0	7	9	1	1	6	0	**44**
Igualdad de Sexo	0	0	16	1	1	3	3	0	0	2	2	0	0	1	1	**30**
Información y Atención al Ciudadano	0	0	7	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	1	0	**11**
Medioambiente	0	0	31	7	5	34	5	0	0	7	18	0	13	28	0	**148**
Menores	6	0	44	3	3	6	19	0	0	21	43	1	2	12	0	**160**
Obras Públicas	1	1	7	2	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	**15**
Protección Ciudadana	1	0	24	1	0	1	1	0	0	26	3	0	0	0	0	**57**
Personal del Sector Público	3	1	76	15	5	58	2	2	0	46	92	1	9	13	1	**324**
Prisiones	3	2	61	5	0	34	0	0	0	23	19	3	4	5	0	**159**
Salud	0	0	36	14	1	56	35	2	0	8	2	4	9	5	0	**172**
Seguridad Social	0	0	3	1	1	15	2	0	0	2	3	0	3	1	0	**31**
Servicios Sociales y Dependencias	0	1	45	6	2	27	6	0	0	2	0	0	9	18	0	**116**
Telecomunicaciones y Tecnologías	0	0	9	0	0	3	65	0	1	12	0	0	3	4	0	**97**
Trabajo	1	0	17	2	0	23	20	0	0	5	1	0	9	7	2	**87**
Transportes	0	1	18	2	0	30	3	2	0	0	0	0	0	11	0	**67**
Urbanismo	0	4	19	1	1	14	5	3	0	0	8	0	0	3	1	**59**
Vivienda	0	0	50	4	1	50	27	0	0	0	2	0	4	4	0	**142**
Pendiente de Determinar	4	1	33	5	2	9	7	0	0	2	6	2	8	0	14	**93**
TOTAL	**20**	**13**	**778**	**132**	**37**	**429**	**266**	**12**	**3**	**256**	**233**	**15**	**85**	**170**	**29**	**2.478**

V. RESOLUCIONES MÁS SIGNIFICATIVAS Y CAUSAS DE CONCLUSIÓN (2011)

Área de Actuación	Quejas afectadas	RESOLUCIONES				Total Resoluciones	Estado		Desgloses de Concluidas			
		Recordatorio	Recomendación	Sugerencia	Mediación		En trámite	Concluidas	Aceptadas	No Aceptadas	Discrepancia Técnica	Sin Respuesta
Administraciones Económicas	**11**	2	9	0	0	**11**	7	4	3	0	0	1
Organización de Administraciones Locales	**12**	7	5	0	0	**12**	0	12	6	0	1	5
Agricultura, Ganadería y Pesca	**1**	0	1	0	0	**1**	0	1	1	0	0	0
Administraciones Tributarias	**13**	2	9	2	0	**13**	4	9	6	0	2	1
Cultura y Deportes	**3**	1	2	1	0	**4**	0	4	2	1	0	1
Educación	**8**	0	5	4	0	**9**	2	7	5	1	1	0
Igualdad de Sexo	**2**	0	1	1	0	**2**	1	1	0	1	0	0
Información y Atención al Ciudadano	**1**	0	1	1	0	**2**	0	2	2	0	0	0
Medioambiente	**43**	1	41	1	1	**44**	3	41	29	5	3	4
Menores	**16**	1	15	1	0	**17**	3	14	13	1	0	0
Obras Públicas	**12**	4	7	2	0	**13**	1	12	6	1	1	4
Protección Ciudadana	**2**	0	2	1	0	**3**	1	2	0	1	1	0
Personal del Sector Público	**30**	2	22	7	1	**32**	2	30	15	8	4	3
Prisiones	**2**	0	1	1	0	**2**	0	2	0	1	1	0
Salud	**29**	2	24	6	0	**32**	8	24	19	4	1	0
Seguridad Social	**3**	0	2	1	0	**3**	0	3	2	1	0	0
Servicios Sociales y Dependencias	**11**	0	9	4	0	**13**	1	12	8	4	0	0
Telecomunicaciones y Tecnologías	**3**	1	1	1	0	**3**	0	3	2	0	1	0
Trabajo	**11**	0	9	4	0	**13**	1	12	4	3	2	3
Transportes	**8**	2	5	1	0	**8**	1	7	2	0	4	1
Urbanismo	**12**	1	9	3	0	**13**	5	8	4	3	0	1
Vivienda	**20**	1	11	9	0	**21**	1	20	14	1	5	0
Totales	**253**	**27**	**191**	**51**	**2**	**271**	**41**	**230**	**143**	**36**	**27**	**24**

VI. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA (2011)

Área de actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras	Quejas I.Partes	Quejas Oficio	TOTAL
Administraciones Económicas	2	8	2	4	2	6	6	31	24	85	3	88
Administración de Justicia	5	22	7	8	8	7	12	51	34	154	5	159
Organización de Administraciones Locales	2	6	2	5	1	7	6	18	7	54	2	56
Agricultura, Ganadería y Pesca	0	2	1	1	4	12	1	5	5	31	0	31
Administraciones Tributarias	5	19	1	6	3	3	16	29	24	106	3	109
Cultura y Deportes	1	4	1	5	1	0	5	29	11	57	0	57
Educación	7	82	27	66	7	7	251	103	88	638	20	658
Extranjería	3	2	1	3	0	1	7	36	8	61	9	70
Igualdad de Sexo	2	3	5	1	3	3	4	12	7	40	17	57
Información y Atención al Ciudadano	0	0	0	0	0	0	1	3	1	5	0	5
Medioambiente	14	20	11	146	13	10	29	81	49	373	17	390
Menores	4	16	4	9	12	6	14	26	40	131	38	169
Obras Públicas	3	6	1	5	2	4	7	20	5	53	7	60
Protección Ciudadana	1	7	3	1	3	0	3	12	8	38	12	50
Personal del Sector Público	6	22	40	30	35	18	37	112	81	381	8	389
Prisiones	5	108	9	16	23	41	10	56	18	286	19	305
Salud	2	20	4	14	5	9	23	87	49	213	7	220
Seguridad Social	0	3	2	1	1	0	4	13	6	30	0	30
Servicios Sociales y Dependencias	4	26	20	14	12	6	68	141	45	336	14	350
Telecomunicaciones y Tecnologías	2	2	0	3	0	1	1	1	8	18	3	21
Trabajo	4	10	4	2	3	5	10	28	18	84	41	125
Transportes	1	5	5	7	2	6	6	36	27	95	9	104
Urbanismo	6	13	10	9	7	11	17	45	20	138	4	142
Vivienda	11	29	19	9	10	9	37	89	42	255	12	267
Pendiente de Determinar	0	3	7	0	0	1	1	5	22	39	1	40
Suma	**90**	**438**	**186**	**365**	**157**	**173**	**576**	**1.069**	**647**	**3.701**	**251**	**3.952**
Remitidas a otras Instancias	52	39	22	22	9	9	41	101	141	436	10	446
No Admitidas	71	208	70	101	61	58	134	376	826	1.905	0	1.905
Suma	**123**	**247**	**92**	**123**	**70**	**67**	**175**	**477**	**967**	**2.341**	**10**	**2.351**
TOTAL	**213**	**685**	**278**	**488**	**227**	**240**	**751**	**1.546**	**1.614**	**6.042**	**261**	**6.303**

VII. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y POR MATERIAS (2011)

(en orden numérico)

Área de actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras	Quejas I.Partes	Quejas Oficio	TOTAL
Educación	16	96	34	71	10	10	266	141	217	861	20	881
Personal del Sector Público	13	33	45	42	36	26	43	156	137	531	8	539
Medioambiente	25	32	12	156	19	14	36	113	107	514	17	531
Servicios Sociales y Dependencias	6	43	26	19	15	9	75	166	88	447	14	461
Prisiones	10	160	16	24	34	43	13	87	43	430	20	450
Vivienda	15	47	27	16	17	15	49	126	112	424	12	436
Salud	8	39	6	22	10	12	35	114	110	356	8	364
Menores	11	31	13	11	17	8	24	47	114	276	44	320
Administración de Justicia	8	32	8	19	14	14	22	65	65	247	5	252
Trabajo	4	25	9	4	4	8	16	44	57	171	41	212
Transportes	4	11	14	12	4	9	21	61	67	203	9	212
Urbanismo	7	16	13	12	9	12	26	57	39	191	4	195
Administraciones Económicas	2	17	6	14	3	11	16	49	70	188	3	191
Extranjería	9	5	3	8	3	2	17	83	49	179	9	188
Administraciones Tributarias	10	24	2	14	5	3	20	43	54	175	3	178
Pendiente de Determinar	2	16	12	6	5	5	9	19	70	144	1	145
Telecomunicaciones y Tecnologías	8	10	4	9	4	3	10	10	65	123	3	126
Protección Ciudadana	2	12	3	2	4	1	10	22	47	103	12	115
Seguridad Social	2	11	7	6	3	6	12	29	22	98	0	98
Igualdad de Sexo	5	4	7	2	3	3	9	20	12	65	17	82
Cultura y Deportes	1	4	1	6	1	1	5	37	22	78	0	78
Obras Públicas	3	6	3	6	2	4	8	22	15	69	7	76
Organización de Administraciones Locales	4	6	4	5	1	8	7	21	16	72	3	75
Información y Atención al Ciudadano	37	0	1	1	0	1	1	8	7	56	0	56
Agricultura, Ganadería y Pesca	1	5	2	1	4	12	1	6	9	41	1	42
TOTAL	**213**	**685**	**278**	**488**	**227**	**240**	**751**	**1.546**	**1.614**	**6.042**	**261**	**6.303**

VIII. PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS POR MUNICIPIOS (2011)

Población	Quejas	Firmantes
Abrucena	1	2
Adra	11	11
Almería	98	496
Antas	2	2
Arboleas	1	2
Bayárcal	2	2
Berja	1	1
Cantoria	1	1
Cuevas del Almanzora	1	1
El Ejido	17	17
Félix	1	1
Garrucha	5	5
Huércal de Almería	4	4
Huércal-Overa	2	2
Lubrín	1	1
Lúcar	1	1
Macael	1	1
María	1	1
Mojácar	2	2
Níjar	22	22
Olula del Río	4	4
Partaloa	2	2
Rioja	2	2
Roquetas de Mar	17	17
Senés	1	1
Sorbas	1	1
Tíjola	1	1
Turre	1	1
Vera	3	3
Viator	1	1
Vícar	5	5
Total Almería	**213**	**613**
Alcalá de los Gazules	1	1
Alcalá del Valle	1	1
Algar	2	2
Algeciras	93	95
Arcos de la Frontera	10	11
Barbate	4	4
Benalup-Casas Viejas	1	1
Benaocaz	1	1
Bornos	2	2
Cádiz	48	79
Chiclana de la Frontera	22	67

Población	Quejas	Firmantes
Chipiona	3	3
Conil de la Frontera	13	14
El Bosque	4	4
El Puerto de Santa María	153	956
Espera	3	3
Jerez de la Frontera	88	183
Jimena de la Frontera	2	2
La Línea de la Concepción	28	29
Los Barrios	9	20
Medina Sidonia	2	2
Olvera	1	1
Paterna de Rivera	1	1
Prado del Rey	2	2
Puerto Real	30	30
Puerto Serrano	9	9
Rota	12	36
San Fernando	35	35
San José del Valle	2	2
San Roque	6	6
Sanlúcar de Barrameda	18	21
Setenil de las Bodegas	1	1
Tarifa	65	65
Torre Alháquime	1	1
Trebujena	4	5
Ubrique	4	4
Vejer de la Frontera	2	3
Villamartín	2	2
Total Cádiz	**685**	**1.704**
Aguilar de la Frontera	2	2
Alcaracejos	1	1
Almodóvar del Río	2	2
Baena	4	4
Belmez	2	2
Cabra	7	10
Carcabuey	2	2
Córdoba	165	198
Doña Mencía	2	2
Dos Torres	1	1
El Carpio	2	2
Encinas Reales	1	1
Fernán Núñez	1	1
Fuente-Tójar	5	5
Guadalcázar	2	2
Hornachuelos	2	2
Iznájar	1	1
La Carlota	2	2
La Rambla	2	2

Población	Quejas	Firmantes
La Victoria	1	1
Lucena	17	19
Montalbán de Córdoba	1	1
Montilla	5	5
Montoro	3	3
Monturque	2	2
Moriles	1	1
Nueva Carteya	1	1
Obejo	1	1
Palma del Río	6	6
Pedro Abad	1	2
Peñarroya-Pueblonuevo	4	4
Posadas	3	3
Pozoblanco	2	3
Priego de Córdoba	4	4
Puente Genil	6	6
Rute	1	1
Santa Eufemia	1	1
Santaella	1	1
Torrecampo	1	1
Valenzuela	2	2
Villa del Río	3	4
Villafranca de Córdoba	2	2
Villanueva de Córdoba	1	1
Villanueva del Duque	1	1
Villaviciosa de Córdoba	1	1
Total Córdoba	**278**	**319**
Albolote	30	30
Albuñol	8	8
Albuñuelas	3	3
Algarinejo	1	1
Alhama de Granada	2	2
Almuñécar	15	15
Armilla	6	6
Baza	6	6
Beas de Guadix	1	1
Cádiar	1	1
Cájar	1	1
Carchuna-Calahonda	4	4
Cenes de la Vega	1	1
Chauchina	1	1
Churriana de la Vega	8	8
Cogollos de Guadix	1	1
Colomera	1	1
Cortes de Baza	5	6
Darro	1	1
Dílar	1	1

Población	Quejas	Firmantes
Dúrcal	1	1
Fonelas	1	1
Freila	2	2
Fuente Vaqueros	2	2
Gor	2	4
Granada	244	268
Guadahortuna	1	1
Guadix	8	8
Güéjar Sierra	2	2
Huétor Santillán	1	1
Huetor Vega	4	4
Huétor-Tájar	1	1
Illora	2	2
Iznalloz	1	1
Jayena	1	1
La Taha	1	1
La Zubia	4	4
Láchar	1	1
Lanteira	1	1
Las Gabias	3	3
Loja	5	5
Maracena	7	7
Moclín	1	1
Monachil	1	1
Motril	11	11
Nevada	2	2
Nívar	1	1
Órgiva	1	1
Padul	2	3
Pinos Genil	1	1
Pinos Puente	1	2
Piñar	1	1
Puebla de Don Fadrique	1	1
Pulianas	1	1
Purullena	1	1
Salobreña	6	6
Santa Fe	8	8
Sorvilán	4	4
Trevélez	47	47
Ugíjar	1	1
Vegas del Genil	1	1
Vélez de Benaudalla	2	2
Zafarraya	1	1
Zújar	1	1
Total Granada	**488**	**517**
Alájar	1	1
Aljaraque	9	9

Población	Quejas	Firmantes
Almonte	4	4
Alosno	2	2
Aracena	6	6
Ayamonte	12	13
Bollullos del Condado	3	5
Bonares	1	1
Cala	1	1
Calañas	4	4
Campofrío	1	2
Cartaya	3	3
El Cerro de Andévalo	2	2
Galaroza	1	1
Gibraleón	2	3
Higuera de la Sierra	1	1
Hinojales	1	1
Hinojos	3	3
Huelva	113	137
Isla Cristina	6	6
La Palma del Condado	3	3
Lepe	4	5
Los Marines	1	1
Lucena del Puerto	1	1
Minas de Riotinto	3	3
Moguer	1	1
Niebla	1	1
Palos de la Frontera	2	2
Paymogo	2	2
Puebla de Guzmán	2	2
Punta Umbría	3	3
Rociana del Condado	1	1
Rosal de la Frontera	2	2
San Juan del Puerto	19	19
Trigueros	1	1
Villablanca	2	2
Villanueva de los Castillejos	1	1
Villarrasa	1	1
Zalamea la Real	1	1
Total Huelva	**227**	**257**
Albánchez de Mágina	2	2
Alcalá la Real	4	4
Alcaudete	3	3
Andújar	11	11
Arquillos	1	1
Baeza	5	5
Bailén	1	1
Cambil	2	2
Cárcheles	1	1

Población	Quejas	Firmantes
Cazorla	4	4
Frailes	1	1
Génave	1	1
Higuera de Arjona	2	2
Huelma	2	2
Iznatoraf	2	2
Jaén	108	108
Jamilena	1	1
Jódar	3	3
La Carolina	6	7
La Guardia de Jaén	2	2
Linares	13	35
Lopera	1	1
Lupión	1	1
Mancha Real	3	3
Marmolejo	3	3
Martos	7	7
Mengíbar	3	3
Noalejo	1	1
Peal de Becerro	2	2
Porcuna	3	3
Pozo Alcón	2	2
Puente de Génave	2	2
Sabiote	2	2
Santiago de Calatrava	1	1
Santisteban del Puerto	1	1
Torredelcampo	3	3
Torredonjimeno	5	5
Torreperogil	2	2
Torres	2	2
Úbeda	18	19
Vilches	1	1
Villacarrillo	2	2
Total Jaén	**240**	**264**
Alameda	3	3
Alcaucín	1	1
Algarrobo	3	3
Alhaurín de la Torre	19	19
Alhaurín El Grande	1	1
Álora	2	2
Antequera	15	15
Archidona	5	5
Ardales	79	79
Arenas de Vélez	1	1
Arriate	1	1
Benalmádena Pueblo	18	21
Benamocarra	2	3

Población	Quejas	Firmantes
Benaoján	1	1
Campillos	2	2
Canillas de Aceituno	1	1
Cártama	7	7
Casabermeja	1	1
Casarabonela	63	63
Casares	2	2
Coín	2	2
Colmenar	2	2
Comares	10	10
Cómpeta	1	1
Cortes de la Frontera	1	1
Cuevas de San Marcos	1	1
El Burgo	69	69
Estepona	55	57
Fuengirola	23	23
Fuente de Piedra	1	1
Gaucín	1	1
Guaro	1	1
Humilladero	2	2
Igualeja	1	1
Istán	2	2
Iznate	2	2
Lagos	1	1
Macharaviaya	2	2
Málaga	182	534
Manilva	4	4
Marbella	56	56
Mijas	15	1.014
Moclinejo	14	15
Mollina	4	5
Monda	1	1
Nerja	3	3
Ojén	3	3
Pizarra	2	2
Rincón de la Victoria	6	6
Ronda	10	13
Sayalonga	1	1
Sierra de Yeguas	1	1
Torremolinos	20	20
Torrox	3	3
Valle de Abdalajís	1	1
Vélez-Málaga	17	17
Villanueva del Rosario	2	2
Villanueva del Trabuco	1	1
Yunquera	1	1
Total Málaga	**751**	**2.113**

Población	Quejas	Firmantes
Alanís	3	3
Albaida del Aljarafe	1	1
Alcalá de Guadaíra	43	43
Alcalá del Río	5	5
Almensilla	4	4
Arahal	11	24
Aznalcóllar	2	2
Badolatosa	2	2
Bollullos de la Mitación	3	3
Bormujos	12	12
Brenes	7	7
Burguillos	4	4
Camas	22	22
Cantillana	7	7
Cañada del Rosal	1	1
Carmona	20	21
Carrión de los Céspedes	1	1
Casariche	1	1
Castilblanco de los Arroyos	4	4
Castilleja de Guzmán	2	2
Castilleja de la Cuesta	12	12
Castillo de las Guardas	2	11
Cazalla de la Sierra	3	3
Constantina	3	3
Coria del Río	16	16
Dos Hermanas	37	148
Écija	15	16
El Cuervo	3	5
El Garrobo	1	1
El Pedroso	2	2
El Real de la Jara	1	2
El Rubio	1	1
El Viso del Alcor	7	7
Espartinas	9	10
Estepa	4	4
Fuentes de Andalucía	3	3
Gelves	2	2
Gerena	5	5
Gines	4	4
Guillena	7	4.006
Herrera	4	4
Huévar del Aljarafe	2	2
Isla Mayor	1	1
La Algaba	5	18
La Campana	2	2
La Lantejuela	2	2
La Luisiana	3	3
La Puebla de Cazalla	6	6

Población	Quejas	Firmantes
La Puebla de los Infantes	1	1
La Puebla del Río	2	2
La Rinconada	14	14
La Roda de Andalucía	1	1
Las Cabezas de San Juan	1	1
Lebrija	6	6
Lora del Río	18	18
Los Corrales	2	2
Los Molares	1	1
Los Palacios y Villafranca	9	9
Mairena del Alcor	6	6
Mairena del Aljarafe	30	30
Marchena	3	3
Marinaleda	1	1
Martín de la Jara	1	1
Montellano	4	4
Morón de la Frontera	52	55
Olivares	9	11
Osuna	6	6
Palomares del Río	8	12
Paradas	2	2
Pedrera	15	15
Peñaflor	1	1
Pilas	2	2
Pruna	2	2
Salteras	5	6
San Juan de Aznalfarache	15	15
San Nicolás del Puerto	1	1
Sanlúcar la Mayor	22	22
Santiponce	1	1
Sevilla	906	13.091
Tocina	4	5
Tomares	24	25
Umbrete	14	14
Utrera	22	22
Valencina de la Concepción	8	8
Villanueva del Ariscal	3	3
Villanueva del Río y Minas	4	4
Villaverde del Río	3	3
Total Sevilla	**1.546**	**17.894**
Vitoria	2	2
Total Álava	**2**	**2**
Alicante	2	2
Callosa d´en Sarria	1	1
Villena	3	3
Total Alicante	**6**	**6**
El Tiemblo	1	1

Población	Quejas	Firmantes
Total Ávila	**1**	**1**
Mérida	2	2
Total Badajoz	**2**	**2**
Cala'n Blanes-Ciutadella	2	3
Total Baleares	**2**	**3**
Barcelona	9	12
Esplugues	1	1
Hospitalet de Llobregat	1	1
Igualada	2	2
Martorell	1	1
Tarrasa	3	3
Vilanova i la Geltrú	1	1
Total Barcelona	**18**	**21**
Burgos	4	4
Total Burgos	**4**	**4**
Madrigalejo	1	1
Total Cáceres	**1**	**1**
Ciudad Real	1	1
Total Ciudad Real	**1**	**1**
Teixeiro-Curtis	1	1
Total La Coruña	**1**	**1**
Cassa de la Selva	1	1
Gerona	2	2
Total Gerona	**3**	**3**
Irún	1	1
Legorreta	1	1
Total Guipúzcoa	**2**	**2**
Alcalá de Henares	2	2
Aranjuez	3	3
Colmenar Viejo	1	1
Fuenlabrada	1	1
Leganés	1	1
Madrid	12	12
Pinto	1	1
Pozuelo de Alarcón	1	1
Rivas-VaciaMadrid	1	1
San Sebastián de los Reyes	1	1
Total Madrid	**24**	**24**
Cartagena	1	1
Molina de Segura	1	1
Murcia	4	4
Santo Ángel	1	1
Total Murcia	**7**	**7**
Navarra	4	4
Total Navarra	**4**	**4**
Gijón	1	1
Total Asturias	**1**	**1**
Dueñas	1	1

Población	Quejas	Firmantes
Total Palencia	**1**	**1**
Las Palmas de Gran Canaria	1	1
Total Las Palmas	**1**	**1**
Topas	5	5
Total Salamanca	**5**	**5**
Arona	1	1
San Cristóbal de la Laguna	1	1
Total Santa Cruz de Tenerife	**2**	**2**
Santander	1	1
Total Cantabria	**1**	**1**
Segovia	2	2
Torredondo	1	1
Total Segovia	**3**	**3**
Soria	1	1
Total Soria	**1**	**1**
Torredembarra	1	1
Total Tarragona	**1**	**1**
Picassent	1	1
Valencia	1	1
Total Valencia	**2**	**2**
Valladolid	2	2
Total Valladolid	**2**	**2**
Bilbao	1	1
Total Vizcaya	**1**	**1**
Zaragoza	1	1
Total Zaragoza	**1**	**1**
Ceuta	2	2
Total Ceuta	**2**	**2**
Melilla	3	3
Total Melilla	**3**	**3**
Procedencia sin Determinar	1.509	1.548
Total sin determinar	**1.509**	**1.548**
Quejas de Oficio	261	0
Total quejas oficio	**261**	**0**
Total	**6.303**	**25.338**

Resumen de Procedencia de las Quejas	Quejas	Firmantes
Total Almería	213	613
Total Cádiz	685	1.704
Total Córdoba	278	319
Total Granada	488	517
Total Huelva	227	257
Total Jaén	240	264
Total Málaga	751	2.113
Total Sevilla	1.546	17.894
Total otras provincias	105	109
Sin determinar	1.509	1.548
Total de Oficio	261	0
Suma Total	**6.303**	**25.338**

IX. DISTRIBUCIÓN PONDERADA DE QUEJAS (2011)

(Quejas/100.000 habit.)

Procedencia	Capitales	Otras Localidades	Quejas Totales	Porcentaje	Población de derecho	Quejas Ponderadas
Almería	98	115	213	3,38%	501.761	42,45
Cádiz	48	637	685	10,87%	1.105.762	61,95
Córdoba	165	113	278	4,41%	761.401	36,51
Granada	244	244	488	7,74%	808.053	60,39
Huelva	113	114	227	3,60%	454.735	49,92
Jaén	108	132	240	3,81%	648.551	37,01
Málaga	182	569	751	11,91%	1.249.290	60,11
Sevilla	906	640	1.546	24,53%	1.705.320	90,66
Otras Provincias	55	50	105	1,67%		
Sin determinar	1.509	0	1.509	23,94%		
Oficio	261	0	261	4,14%		
Total	**3.689**	**2.614**	**6.303**		**7.234.873**	

X. DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS POR SUB-MATERIAS

	Materia	Abiertas	Cerradas	Total
ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS		66	125	191
AE01	Energía	24	45	69
AE02	Industria	3	3	6
AE03	Comercio	4	7	11
AE04	Fomento	0	2	2
AE05	Turismo	2	1	3
AE06	Ordenación Económica	11	47	58
AE07	Contratación Pública	9	7	16
AE08	Patrimonio	1	3	4
AE09	Expropiación Forzosa	10	7	17
AE88	Responsabilidad Patrimonial. Administraciones Económicas	0	1	1
AE98	Silencio. Administraciones Económicas	2	0	2
AE99	Otras Cuestiones. Administraciones Económicas	0	2	2
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA		92	160	252
AJ01	Funcionamiento Administración de Justicia	81	110	191
AJ02	Profesionales	5	24	29
AJ03	Jurídico-Privadas	0	7	7
AJ04	Recuperación de La Memoria Histórica	1	2	3
AJ05	Ministerio de Defensa	0	1	1
AJ99	Otras Cuestiones. Administración de Justicia	5	16	21
ORGANIZACIÓN DE ADMINISTRACIONES LOCALES		25	50	75
AL01	Organización Administración Local	10	16	26
AL02	Funcionamiento	5	17	22
AL03	Cooperación Local	3	2	5
AL88	Responsabilidad Patrimonial. Organización de Administraciones Locales	0	4	4
AL98	Silencio. Organización de Administraciones Locales	5	5	10
AL99	Otras Cuestiones. Organización de Administraciones Locales	2	6	8
AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA		**21**	**21**	**42**
AP01	Agricultura	16	15	31
AP02	Ganadería	0	2	2
AP03	Pesca	4	1	5
AP98	Silencio. Agricultura, Ganadera y Pesca	1	3	4
ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS		78	100	178
AT01	Impuestos	49	54	103
AT02	Tasas	11	6	17
AT04	Precios	2	1	3
AT05	Procedimientos Tributarios	11	25	36
AT98	Silencio. Administraciones Tributarias	2	7	9
AT99	Otras Cuestiones. Administraciones Tributarias	3	7	10
CULTURA Y DEPORTES		**36**	**42**	**78**
CD01	Bienes Culturales	15	11	26
CD02	Promoción Cultural	3	2	5

	Materia	Abiertas	Cerradas	Total
CD03	Deportes	3	11	14
CD98	Silencio. Cultura y Deportes	15	18	33
EDUCACIÓN		222	659	881
ED01	Educación Especial y Compensatoria	57	46	103
ED02	Escolarización	39	413	452
ED03	Edificios Escolares	16	13	29
ED04	Administración Educativa	43	37	80
ED05	Alumnado	18	46	64
ED06	Órganos de Participación	2	0	2
ED07	Educación Infantil 0-3 años	11	25	36
ED08	Formación Profesional	9	17	26
ED09	Educación Permanente	2	1	3
ED10	Enseñanzas de Régimen Especial	6	8	14
ED11	Enseñanza Universitaria	17	50	67
ED88	Responsabilidad Patrimonial Educación	0	1	1
ED98	Silencio. Educación	2	1	3
ED99	Otras Cuestiones. Educación	0	1	1
EXTRANJERÍA		**23**	**165**	**188**
EX01	Incidentes y Malos Tratos	1	3	4
EX02	Visados	1	16	17
EX03	Expulsiones	2	25	27
EX04	Regularización, Permisos y Autorizaciones	8	65	73
EX05	Nacionalidad	3	11	14
EX06	Reagrupaciones Familiares	2	3	5
EX07	De Contenido General	2	21	23
EX09	Condiciones de Trabajo	0	1	1
EX99	Otras Cuestiones. Extranjería	4	20	24
IGUALDAD DE SEXO		**32**	**50**	**82**
GE01	Políticas para la Igualdad	0	2	2
GE02	Violencia de Género	11	23	34
GE03	Discriminación por Razón de Sexo	2	3	5
GE04	Ayudas para Compensar Desigualdades	1	2	3
GE05	Situaciones de Emergencia Social	2	0	2
GE06	Familias Monoparentales	13	15	28
GE08	Educación	0	1	1
GE11	Prostitución	0	1	1
GE99	Otras Cuestiones. Igualdad de Género	3	3	6
INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO		**3**	**53**	**56**
IA07	Derechos de los Ciudadanos	2	10	12
IA08	Información de no Competencias	0	1	1
IA98	Silencio. Información y Atención al Ciudadano	1	0	1
IA99	Otras Cuestiones. Información y Atención al Ciudadano	0	42	42
MEDIOAMBIENTE		285	246	531
MA01	Espacios Naturales Protegidos	1	5	6
MA02	Protección Flora y Fauna	9	19	28
MA03	Caza y Pesca	1	3	4

	Materia	Abiertas	Cerradas	Total
MA05	Vías Pecuarias	2	3	5
MA06	Prevención y Calidad Ambiental	15	23	38
MA07	Sanidad y Salubridad Ambiental	9	10	19
MA08	Aguas	23	61	84
MA09	Protección del Litoral	1	11	12
MA10	Residuos Urbanos	5	4	9
MA11	Residuos Especiales	1	3	4
MA12	Contaminación Atmosférica	4	2	6
MA13	Contaminación Lumínica	0	1	1
MA14	Contaminación Electromagnética	3	9	12
MA15	Contaminación de Suelos	1	0	1
MA16	Participación	5	3	8
MA18	Contaminación Acústica	193	67	260
MA88	Responsabilidad Patrimonial Medio Ambiente	0	2	2
MA98	Silencio. Medio Ambiente	12	20	32
MENORES		**118**	**202**	**320**
MN01	Menores en Situación de Riesgo	26	28	54
MN02	Maltrato	8	19	27
MN04	Desamparo y Tutela Administrativa	4	12	16
MN05	Acogimiento	25	18	43
MN06	Adopción	7	10	17
MN07	Responsabilidad Penal de los Menores	6	8	14
MN08	Menores con Necesidades Especiales	3	2	5
MN09	Menores Extranjeros y Minorías Étnicas o Culturales	8	3	11
MN10	Conductas contrarias a la Convivencia Social	3	3	6
MN11	Derechos Personales	2	3	5
MN12	Servicios de Información y Comunicación	5	18	23
MN13	Familia	9	56	65
MN14	Administraciones y Entidades Colaboradoras	1	1	2
MN15	Cultura, Ocio y Deportes	6	1	7
MN16	Otras Áreas Temáticas	5	13	18
MN99	Otras Cuestiones. Menores	0	7	7
OBRAS PÚBLICAS		**32**	**44**	**76**
OP01	Mantenimiento y Conservación.	8	18	26
OP02	Demanda de Infraestructuras.	6	1	7
OP88	Responsabilidad Patrimonial. Obras Públicas	10	6	16
OP99	Otras Cuestiones. Obras Públicas	8	19	27
PROTECCIÓN CIUDADANA		**21**	**94**	**115**
PC01	Seguridad Ciudadana	14	56	70
PC02	Política Interior	6	36	42
PC98	Silencio. Protección Ciudadana	1	0	1
PC99	Otras Cuestiones. Protección Ciudadana	0	2	2
PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO		145	394	539
PE01	Personal Funcionario de Administración General Junta de Andalucía	17	68	85
PE02	Personal Laboral de Administración General Junta de Andalucía	6	17	23
PE03	Personal Docente	36	79	115
PE04	Personal Sanitario	37	113	150

	Materia	Abiertas	Cerradas	Total
PE05	Personal de Justicia	0	3	3
PE06	Personal de Entidades Instrumentales	6	24	30
PE07	Personal de Administración Local	39	83	122
PE08	P.A.S. Universidades Andaluzas	1	2	3
PE98	Silencio. Personal del Sector Público	1	4	5
PE99	Otras Cuestiones. Personal del Sector Público	2	1	3
PRISIONES		**165**	**285**	**450**
PR01	Traslados	21	47	68
PR02	Vigilancia Penitenciaria	0	2	2
PR03	Toxicómanos	2	2	4
PR04	Permisos y Clasificaciones	26	49	75
PR05	Suspensión Condena	2	4	6
PR06	Fallecimientos en Prisión	0	3	3
PR07	Malos Tratos	4	12	16
PR08	Indulto	2	8	10
PR09	Prisión Preventiva	3	10	13
PR10	Libertad Condicional	5	6	11
PR11	Asistencia Sanitaria	8	18	26
PR12	Régimen	8	20	28
PR13	Infraestructura	0	4	4
PR15	Talleres y Actividades	0	5	5
PR16	Libertad Condicional Anticipada	2	5	7
PR19	Forma Especial Ejecución Pena	1	1	2
PR20	Indigentes	2	9	11
PR21	Procesal	10	48	58
PR22	Disminuidos y Enfermos Psíquicos	2	5	7
PR23	Convenio Colaboración con Junta de Andalucía	44	3	47
PR24	Acumulación y Refundición de Condenas	3	2	5
PR26	Abogados	2	1	3
PR27	Extranjeros (Expulsión Sí/No)	2	5	7
PR60	Depósitos Municipales de Detenidos	0	1	1
PR99	Otras Cuestiones. Prisiones	16	15	31
SALUD		107	257	364
SA02	Salud Pública	1	11	12
SA03	Atención Primaria	1	7	8
SA04	Atención Especializada	16	49	65
SA05	Atención Pediátrica	9	16	25
SA06	Salud Mental	11	20	31
SA07	Tiempos de Garantía de Respuesta	6	14	20
SA08	Urgencias y Emergencias	9	5	14
SA09	Gestión Administrativa	0	1	1
SA10	Centros y Servicios Sanitarios	7	11	18
SA11	Prestación Farmacéutica	5	15	20
SA12	Prestaciones Complementarias	6	9	15
SA14	Colegios Profesionales	0	4	4
SA15	Control Incapacidad Temporal	4	16	20
SA16	Biomedicina/Investigación	0	1	1
SA17	Políticas de Salud	2	1	3
SA18	Derechos	13	28	41

Materia		Abiertas	Cerradas	Total
SA19	Consumo	7	34	41
SA88	Responsabilidad Patrimonial. Salud	7	8	15
SA98	Silencio. Salud	3	2	5
SA99	Otras Cuestiones. Salud	0	5	5
SEGURIDAD SOCIAL		**18**	**80**	**98**
SG01	Prestaciones Contributivas	8	44	52
SG02	Prestaciones No Contributivas	6	11	17
SG03	Devolución de Prestaciones Indebidas	1	3	4
SG04	Cotizaciones	2	6	8
SG05	Asesoramiento y Orientación	0	5	5
SG99	Otras Cuestiones. Seguridad Social	1	11	12
SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIAS		208	253	461
SS01	Mayores	97	64	161
SS02	Discapacitados	61	58	119
SS04	Exclusión Social	28	73	101
SS05	Políticas/Planes de Servicios Sociales	6	10	16
SS06	Adicciones	9	23	32
SS07	Servicios Sociales Comunitarios	3	18	21
SS98	Silencio. Servicios Sociales y Dependencias	0	2	2
SS99	Otras Cuestiones. Servicios Sociales y Dependencias	4	5	9
TELECOMUNICACIONES Y TECNOLOGÍAS		**11**	**115**	**126**
TC01	Televisión	0	2	2
TC02	Radio	1	1	2
TC03	Telefonía	5	45	50
TC04	Internet	0	7	7
TC05	Sociedad de la Información	0	2	2
TC06	Correos y Telégrafos	0	11	11
TC07	Contenidos de Medios de Comunicación	1	16	17
TC08	Protección de Datos	1	8	9
TC99	Otras Cuestiones. Telecomunicaciones y Tecnologías	3	23	26
TRABAJO		**58**	**154**	**212**
TR02	Gestión del Empleo	6	31	37
TR03	Relaciones Laborales	1	20	21
TR04	Seguridad y Salud Laborales	15	22	37
TR05	Formación Profesional Ocupacional	10	33	43
TR06	Tiempo Libre	0	4	4
TR07	Programas de Solidaridad	16	4	20
TR08	Temporeros	0	1	1
TR09	Inspección de Trabajo	0	6	6
TR10	Necesidad de Empleo	0	11	11
TR98	Silencio. Trabajo	1	2	3
TR99	Otras Cuestiones. Trabajo	9	20	29
TRANSPORTES		**49**	**163**	**212**
TT01	Ordenación del Tráfico	41	114	155
TT02	Servicios de Transporte Público	7	30	37
TT13	Barreras En Transportes	0	7	7

	Materia	Abiertas	Cerradas	Total
TT88	Responsabilidad Patrimonial. Transportes	0	2	2
TT98	Silencio. Transportes	0	1	1
TT99	Otras Cuestiones. Transportes	1	9	10
URBANISMO		85	110	195
UR01	Planeamiento	6	11	17
UR02	Disciplina Urbanística	41	64	105
UR03	Urbanizaciones Particulares	12	9	21
UR04	Ordenación del Territorio	1	2	3
UR05	Protección Patrimonial	1	0	1
UR13	Barreras En Urbanismo	5	5	10
UR88	Responsabilidad Patrimonial. Urbanismo	1	2	3
UR98	Silencio. Urbanismo	9	8	17
UR99	Otras Cuestiones. Urbanismo	9	9	18
VIVIENDA		**114**	**322**	**436**
VV01	Infracciones al Régimen Legal de V.P.O.	4	6	10
VV02	Infracciones al Régimen Legal de V.P.P.	8	21	29
VV03	Necesidad de Vivienda	19	45	64
VV04	Irregularidades Ocupación de Viviendas Protegidas	8	5	13
VV05	Ayudas a la Vivienda.	50	155	205
VV06	Desahucio de Viviendas	3	13	16
VV07	Viviendas Marginales	0	1	1
VV08	Protección Consumidores y Usuarios	1	7	8
VV09	Planes de Viviendas.	0	1	1
VV10	Discapacidad	0	2	2
VV11	Permuta de Viviendas	1	7	8
VV12	Propiedad Horizontal	3	4	7
VV13	Barreras Arquitectónicas	0	4	4
VV88	Responsabilidad Patrimonial. Vivienda	0	1	1
VV98	Silencio. Vivienda	0	3	3
VV99	Otras Cuestiones. Vivienda	17	47	64
PENDIENTE DE DETERMINAR		40	105	145
ZZ99	Otras Cuestiones. Pendiente de Determinar	40	105	145
SUMA TOTAL:		**2.054**	**4.249**	**6.303**

XI. RELACIÓN QUEJAS-FIRMANTES POR MATERIAS

Área de actuación	Quejas de Oficio	I. de Parte	N.º de Firmantes	%	N.º Total Quejas	%
Administraciones Económicas	3	188	894	3,53%	191	3,03%
Administración de Justicia	5	247	250	0,99%	252	4,00%
Organización de Administraciones Locales	3	72	73	0,29%	75	1,19%
Agricultura, Ganadería y Pesca	1	41	41	0,16%	42	0,67%
Administraciones Tributarias	3	175	186	0,73%	178	2,82%
Cultura y Deportes	0	78	245	0,97%	78	1,24%
Educación	20	861	960	3,79%	881	13,98%
Extranjería	9	179	182	0,72%	188	2,98%
Igualdad de Sexo	17	65	66	0,26%	82	1,30%
Información y Atención al Ciudadano	0	56	448	1,77%	56	0,89%
Medioambiente	17	514	4.540	17,92%	531	8,42%
Menores	44	276	314	1,24%	320	5,08%
Obras Públicas	7	69	269	1,06%	76	1,21%
Protección Ciudadana	12	103	122	0,48%	115	1,82%
Personal del Sector Público	8	531	964	3,80%	539	8,55%
Prisiones	20	430	1.233	4,87%	450	7,14%
Salud	8	356	359	1,42%	364	5,78%
Seguridad Social	0	98	98	0,39%	98	1,55%
Servicios Sociales y Dependencias	14	447	11.595	45,76%	461	7,31%
Telecomunicaciones y Tecnologías	3	123	124	0,49%	126	2,00%
Trabajo	41	171	318	1,26%	212	3,36%
Transportes	9	203	206	0,81%	212	3,36%
Urbanismo	4	191	1.211	4,78%	195	3,09%
Vivienda	12	424	465	1,84%	436	6,92%
Pendiente de Determinar	1	144	175	0,69%	145	2,30%
TOTALES	**261**	**6.042**	**25.338**	**100,00%**	**6.303**	**100,00%**

XII. DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN MATERIA POR SEXO

	Mujeres		Hombres		No consta		Total I. Partes		Total Oficio	TOTAL
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%		
Administraciones Económicas	56	2,25%	116	3,61%	16	4,58%	188	3,11%	3	**191**
Administración de Justicia	101	4,07%	135	4,21%	11	3,15%	247	4,09%	5	**252**
Organización de Administraciones Locales	20	0,81%	48	1,50%	4	1,15%	72	1,19%	3	**75**
Agricultura, Ganadería y Pesca	9	0,36%	31	0,97%	1	0,29%	41	0,68%	1	**42**
Administraciones Tributarias	63	2,54%	110	3,43%	2	0,57%	175	2,90%	3	**178**
Cultura y Deportes	9	0,36%	66	2,06%	3	0,86%	78	1,29%	0	**78**
Educación	463	18,64%	348	10,84%	50	14,33%	861	14,25%	20	**881**
Extranjería	68	2,74%	99	3,09%	12	3,44%	179	2,96%	9	**188**
Igualdad de Sexo	52	2,09%	10	0,31%	3	0,86%	65	1,08%	17	**82**
Información y Atención al Ciudadano	26	1,05%	26	0,81%	4	1,15%	56	0,93%	0	**56**
Medioambiente	165	6,64%	331	10,31%	18	5,16%	514	8,51%	17	**531**
Menores	139	5,60%	113	3,52%	24	6,88%	276	4,57%	44	**320**
Obras Públicas	28	1,13%	33	1,03%	8	2,29%	69	1,14%	7	**76**
Protección Ciudadana	32	1,29%	64	1,99%	7	2,01%	103	1,70%	12	**115**
Personal del Sector Público	270	10,87%	224	6,98%	37	10,60%	531	8,79%	8	**539**
Prisiones	73	2,94%	350	10,91%	7	2,01%	430	7,12%	20	**450**
Salud	163	6,56%	177	5,52%	16	4,58%	356	5,89%	8	**364**
Seguridad Social	41	1,65%	53	1,65%	4	1,15%	98	1,62%	0	**98**
Servicios Sociales y Dependencias	221	8,90%	202	6,29%	24	6,88%	447	7,40%	14	**461**
Telecomunicaciones y Tecnologías	34	1,37%	81	2,52%	8	2,29%	123	2,04%	3	**126**
Trabajo	50	2,01%	105	3,27%	16	4,58%	171	2,83%	41	**212**
Transportes	64	2,58%	126	3,93%	13	3,72%	203	3,36%	9	**212**
Urbanismo	64	2,58%	115	3,58%	12	3,44%	191	3,16%	4	**195**
Vivienda	217	8,74%	178	5,55%	29	8,31%	424	7,02%	12	**436**
Pendiente de Determinar	56	2,25%	68	2,12%	20	5,73%	144	2,38%	1	**145**
Total	**2.484**	41,11%	**3.209**	53,11%	**349**	5,78%	**6.042**	100,00%	**261**	**6.303**

XIII. DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN PROVINCIA POR SEXO

	Mujeres	Hombres	Sin Determinar	Total
Almería	90	117	6	213
Cádiz	254	407	24	685
Córdoba	138	131	8	278
Granada	180	294	14	488
Huelva	106	113	8	227
Jaén	83	153	4	240
Málaga	383	346	22	751
Sevilla	647	843	57	1.546
Otras provincias	37	66	2	105
No Consta	566	739	204	1.509
Quejas de Oficio	0	0	0	261
Total	**2.484**	**3.209**	**349**	**6.303**

XIV. DISTRIBUCIÓN MENSUAL DE QUEJAS

Mes	Quejas	Porcentaje
Enero	358	5,68%
Febrero	533	8,46%
Marzo	682	10,82%
Abril	581	9,22%
Mayo	606	9,61%
Junio	608	9,65%
Julio	527	8,36%
Agosto	411	6,52%
Septiembre	488	7,74%
Octubre	491	7,79%
Noviembre	474	7,52%
Diciembre	544	8,63%
Total	**6.303**	**100%**

XV. REGISTRO GENERAL

Registro	Documentos	Porcentaje
ENTRADA		
Correo postal	10.654	52,59%
Entrega en mano, Interesado	2.587	12,77%
Fax	969	4,78%
Vía Internet	5.921	29,23%
E-mail ordinario	5.800	
E-mail firmado digitalmente	1	
Sede electrónica	120	
Oficina Información	127	0,63%
Otros	2	0,01%
Total Entrada	**20.260**	
QUEJAS		
Correo postal	2.336	37,06%
Entrega en mano, Interesado	848	13,45%
Fax	325	5,16%
Vía Internet	2.431	38,57%
E-mail ordinario	2.358	
E-mail firmado digitalmente	1	
Sede electrónica	72	
Oficina Información	102	1,62%
Internos	261	4,14%
Total Quejas	**6.303**	
SALIDA		
Correo	37.816	
Total Salida	**37.816**	

XVI. DATOS DE ACCESO POR INTERNET

Mes	Páginas Consultadas	Visitantes	Informes retirados	Consultas	Quejas
Enero	709.554	15.092	1.688	38	147
Febrero	145.326	15.358	1.904	57	218
Marzo	168.363	19.140	2.608	51	205
Abril	144.476	15.804	3.107	40	208
Mayo	172.035	19.027	3.948	37	215
Junio	154.165	17.413	3.265	50	233
Julio	122.914	13.402	2.450	46	241
Agosto	113.850	12.089	1.821	37	191
Septiembre	149.984	16.925	2.675	50	210
Octubre	163.389	17.566	2.929	56	210
Noviembre	150.333	15.872	3.406	38	191
Diciembre	120.313	11.116	2.425	24	162
Total	**2.314.702**	**188.804**	**32.226**	**524**	**2.431**

XVII. ENTIDADES AFECTADAS EN LAS QUEJAS 2011

NOMBRE	TOTAL
Junta de Andalucía	2.239
Entes Locales	1.347
Otras Instituciones	5
Universidades	27
Órganos Judiciales	237
Administración del Estado	736
Otras Administraciones Territoriales	154
Administraciones Internacionales	1
Colegios Profesionales	30
Empresas prestadoras de Servicios de Interés General	188
Otras Entidades	42
Total Entidades	**5.006**
Total sin Organismos afectados	**1.297**
Total Quejas	**6.303**

DESGLOSE DE ENTIDADES

JUNTA DE ANDALUCÍA	**2.239**
CONSEJERÍAS JUNTA DE ANDALUCIA	***2.199***
Consejería de Agricultura y Pesca	43

NOMBRE	TOTAL
Consejería de Cultura	31
Consejería de Economía, Innovación y Ciencia	39
Consejería de Educación	770
Consejería de Empleo	129
Consejería de Gobernación y Justicia	79
Consejería de Hacienda y Administración Pública	64
Consejería para la Igualdad y Bienestar Social	337
Consejería de Medio Ambiente	86
Consejería de Obras Públicas y Vivienda	255
Conserjería de la Presidencia	6
Consejería de Salud	353
Consejería de Turismo, Comercio y Deporte	7
ENTIDADES INSTRUMENTALES	***40***
ENTES LOCALES	**1.347**
AYUNTAMIENTOS	***1.211***
Provincia de Almería	**81**
Ayuntamiento de Almería	20
Ayuntamiento de Níjar	3
Ayuntamiento de Tabernas	1
Ayuntamiento de Velefique	1
Ayuntamiento de Huércal de Almería	2
Ayuntamiento-Presidente del Ayuntamiento de Lubrín	1
Ayuntamiento de Uleila del Campo	1
Ayuntamiento de Felix	1
Ayuntamiento de Fondón	2
Ayuntamiento de Láujar de Andarax	1
Ayuntamiento de Abrucena	1
Ayuntamiento de las Tres Villas	1
Ayuntamiento de Huércal-Overa	1
Ayuntamiento de Vera	5
Ayuntamiento de Garrucha	3
Ayuntamiento de Mojácar	2
Ayuntamiento de Turre	1
Ayuntamiento de Taberno	1
Ayuntamiento de El Ejido	6
Ayuntamiento de Vícar	1
Ayuntamiento de Roquetas de Mar	10
Ayuntamiento de Dalías	1
Ayuntamiento de Berja	2
Ayuntamiento de Adra	5
Ayuntamiento de Partaloa	2
Ayuntamiento de Cantoria	1
Ayuntamiento de Olula del Río	1
Ayuntamiento de Fines	2
Ayuntamiento de Tíjola	1
Ayuntamiento de Lúcar	1
Provincia de Cádiz	**174**
Ayuntamiento de Cádiz	15

NOMBRE	TOTAL
Ayuntamiento de San Fernando	9
Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera	6
Ayuntamiento de Conil de la Frontera	11
Ayuntamiento de Vejer de la Frontera	1
Ayuntamiento de Barbate	4
Ayuntamiento de Medina Sidonia	2
Ayuntamiento de Paterna de Rivera	2
Ayuntamiento de Benalup–Casas Viejas	1
Ayuntamiento de Algeciras	14
Ayuntamiento de la Línea de la Concepción	7
Ayuntamiento de Jimena de la Frontera	1
Ayuntamiento de Castellar de la Frontera	1
Ayuntamiento de San Roque	3
Ayuntamiento de los Barrios	5
Ayuntamiento de Tarifa	4
Ayuntamiento de Jerez de la Frontera	23
Ayuntamiento de El Puerto de Santa María	16
Ayuntamiento del Puerto Real	5
Ayuntamiento de Rota	8
Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda	7
Ayuntamiento de Chipiona	6
Ayuntamiento de San José del Valle	1
Ayuntamiento Pedáneo de Guadalcacín - Jerez de la Frontera	1
Ayuntamiento de Ubrique	2
Ayuntamiento de Benaocaz	1
Ayuntamiento de Arcos de la Frontera	9
Ayuntamiento de Bornos	3
Ayuntamiento de Espera	1
Ayuntamiento de Villamartín	1
Ayuntamiento de Puerto Serrano	2
Ayuntamiento de El Bosque	2
Provincia de Córdoba	**84**
Ayuntamiento de Córdoba	39
Ayuntamiento de la Carlota	2
Ayuntamiento de la Victoria	1
Ayuntamiento Fuente Obejuna	2
Ayuntamiento de Pozoblanco	1
Ayuntamiento de Puente Genil	2
Ayuntamiento de Montilla	4
Ayuntamiento de Montoro	1
Ayuntamiento de Valenzuela	1
Ayuntamiento de Palma del Rio	4
Pedanía de Encinarejo de Córdoba	1
Ayuntamiento Almodóvar del Río	2
Ayuntamiento de Hornachuelos	2
Ayuntamiento Priego de Córdoba	1
Ayuntamiento de Castro del Rio	1
Ayuntamiento de Baena	1
Ayuntamiento de Lucena	8
Ayuntamiento de Encinas Reales	1
Ayuntamiento de Palenciana	1
Ayuntamiento de Aguilar de la Frontera	2

NOMBRE	TOTAL
Ayuntamiento de Monturque	2
Ayuntamiento de Cabra	5
Provincia de Granada	**105**
Ayuntamiento de Granada	31
Ayuntamiento de Armilla	3
Ayuntamiento de las Gabias	2
Ayuntamiento de Jayena	1
Ayuntamiento de la Zubia	2
Ayuntamiento de Ogíjares	1
Ayuntamiento de Güéjar Sierra	3
Ayuntamiento de Cenes de la Vega	1
Ayuntamiento de Vegas del Genil	2
Ayuntamiento de Churriana de la Vega	1
Ayuntamiento de Cúllar Vega	1
Ayuntamiento de Huétor Vega	2
Ayuntamiento de Albolote	1
Ayuntamiento de Atarfe	1
Ayuntamiento de Pinos Puente	1
Ayuntamiento de Íllora	2
Ayuntamiento de Algarinejo	1
Ayuntamiento de Loja	1
Ayuntamiento de Santa Fe	1
Ayuntamiento de Láchar	1
Ayuntamiento de Chauchina	1
Ayuntamiento de Cijuela	1
Ayuntamiento de Soportújar	1
Ayuntamiento de Cádiar	1
Ayuntamiento de Ugíjar	1
Ayuntamiento de Guadix	1
Ayuntamiento de Valle de Zalabí	1
Ayuntamiento de la Peza	1
Ayuntamiento de Purullena	2
Ayuntamiento de Iznalloz	1
Entidad Local Autónoma de Domingo Pérez	1
Ayuntamiento de Motril	9
Ayuntamiento de Gualchos	1
Ayuntamiento de Alhendín	1
Ayuntamiento de Otura	2
Ayuntamiento de Padul	1
Ayuntamiento de Lecrín	1
Ayuntamiento de Albuñuelas	1
Ayuntamiento de Vélez de Benaudalla	1
Ayuntamiento de Salobreña	1
Ayuntamiento de Almuñécar	7
Ayuntamiento de Albuñol	1
Ayuntamiento – Pedáneo de Carchuna–Calahonda	1
Ayuntamiento de Baza	3
Ayuntamiento de Zújar	1
Ayuntamiento de Freila	3
Provincia de Huelva	**80**
Ayuntamiento de Huelva	19
Ayuntamiento de Punta Umbría	2

NOMBRE	TOTAL
Ayuntamiento de Aljaraque	2
Ayuntamiento de Aracena	3
Ayuntamiento de Higuera de la Sierra	2
Ayuntamiento de Cortegana	1
Ayuntamiento de Santa Olalla del Cala	1
Ayuntamiento de Cala	1
Ayuntamiento de Valdelarco	1
Ayuntamiento de Calañas	1
Ayuntamiento de El Cerro de Andévalo	1
Ayuntamiento de Cañaveral de León	1
Ayuntamiento de Ayamonte	3
Ayuntamiento de Isla Cristina	4
Ayuntamiento de Lepe	1
Ayuntamiento de Cartaya	3
Ayuntamiento de Gibraleón	2
Ayuntamiento de Alosno	1
Ayuntamiento de Puebla de Guzmán	2
Ayuntamiento de Santa Bárbara de Casa	1
Ayuntamiento de Villablanca	2
Ayuntamiento de El Almendro	1
Ayuntamiento de El Granado	1
Ayuntamiento de Valverde del Camino	2
Ayuntamiento de San Juan del Puerto	1
Ayuntamiento de Trigueros	4
Ayuntamiento de Beas	2
Ayuntamiento de la Granada de Riotinto	1
Ayuntamiento de Nerva	1
Ayuntamiento de La Palma del Condado	1
Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado	2
Ayuntamiento de Almonte	2
Ayuntamiento de Hinojos	2
Ayuntamiento de Moguer	5
Ayuntamiento de Bonares	1
Provincia de Jaén	**75**
Ayuntamiento de Jaén	20
Ayuntamiento de Mancha Real	1
Ayuntamiento de Pegalajar	1
Ayuntamiento la Carolina	2
Ayuntamiento de Villacarrillo	1
Ayuntamiento de Iznatoraf	1
Ayuntamiento de Puente de Génave	2
Ayuntamiento de Úbeda	9
Ayuntamiento de Sabiote	2
Ayuntamiento de Baeza	3
Ayuntamiento de Peal de Becerro	2
Ayuntamiento de Cazorla	4
Ayuntamiento de Jódar	3
Ayuntamiento de Huelma	2
Ayuntamiento de Martos	3
Ayuntamiento de Higuera de Calatrava	1
Ayuntamiento de Mengíbar	2
Ayuntamiento de Torredelcampo	1

NOMBRE	TOTAL
Ayuntamiento de Torredonjimeno	1
Ayuntamiento de Alcalá la Real	1
Ayuntamiento de Linares	4
Ayuntamiento de Bailén	1
Ayuntamiento de Villanueva de la Reina	1
Ayuntamiento de Andújar	2
Ayuntamiento de Arjonilla	1
Ayuntamiento de Marmolejo	1
Ayuntamiento de Porcuna	3
Provincia de Málaga	**155**
Ayuntamiento de Málaga	37
Ayuntamiento de Coín	1
Ayuntamiento de Alhaurín El Grande	1
Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre	4
Ayuntamiento de Casabermeja	1
Ayuntamiento de Antequera	4
Ayuntamiento de Cuevas de San Marcos	1
Ayuntamiento de Valle de Abdalajís	2
Ayuntamiento de Archidona	2
Ayuntamiento de Villanueva del Rosario	3
Ayuntamiento de Campillos	1
Ayuntamiento de Cortes de la Frontera	3
Ayuntamiento de Ronda	3
Ayuntamiento de Igualeja	1
Ayuntamiento de Alameda	2
Ayuntamiento de Mollina	1
Ayuntamiento de Alozaina	1
Ayuntamiento de Cártama	5
Ayuntamiento de Marbella	9
Ayuntamiento de Ojén	1
Ayuntamiento de Istán	1
Ayuntamiento de Torremolinos	7
Ayuntamiento de Benalmádena	6
Ayuntamiento de Fuengirola	12
Ayuntamiento de Mijas	8
Tenencia de Alcaldía de San Pedro de Alcántara	1
Ayuntamiento de Benahavís	1
Ayuntamiento de Estepona	8
Ayuntamiento de Casares	1
Ayuntamiento de Manilva	1
Ayuntamiento de Vélez Málaga	13
Ayuntamiento de Alcaucín	3
Ayuntamiento de Benamargosa	1
Ayuntamiento de Benamocarra	1
Ayuntamiento del Rincón de la Victoria	5
Ayuntamiento de Torrox	1
Ayuntamiento de Nerja	2
Provincia de Sevilla	**455**
Ayuntamiento de Sevilla	244
Ayuntamiento de Coria del Río	6
Ayuntamiento de Bollullos de la Mitación	1
Ayuntamiento de Almensilla	2

NOMBRE	TOTAL
Ayuntamiento de la Puebla del Río	2
Ayuntamiento de Alcalá del Río	4
Ayuntamiento de Guillena	4
Ayuntamiento de Burguillos	2
Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos	1
Ayuntamiento de El Real de la Jara	1
Ayuntamiento de la Rinconada	5
Ayuntamiento de Brenes	2
Ayuntamiento de Villaverde del Río	2
Ayuntamiento de Tocina	4
Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas	1
Ayuntamiento de El Pedroso	1
Ayuntamiento de Cazalla de la Sierra	1
Ayuntamiento de San Nicolás del Puerto	1
Ayuntamiento de Écija	4
Ayuntamiento de Carmona	10
Ayuntamiento de Fuentes de Andalucía	2
Ayuntamiento de la Campana	1
Ayuntamiento de la Luisiana	2
Ayuntamiento de Lora del Río	13
Ayuntamiento de Constantina	1
Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra	13
Ayuntamiento de Mairena del Alcor	3
Ayuntamiento de El Viso del Alcor	4
Ayuntamiento de Morón de la Frontera	6
Ayuntamiento de Estepa	4
Ayuntamiento de Isla Redonda-La Aceñuela	1
Ayuntamiento de Herrera	1
Ayuntamiento de Marinaleda	1
Ayuntamiento de Arahal	3
Ayuntamiento de Paradas	1
Ayuntamiento de Marchena	5
Ayuntamiento de Osuna	4
Ayuntamiento de Dos Hermanas	6
Ayuntamiento de Utrera	8
Ayuntamiento de los Palacios y Villafranca	1
Ayuntamiento de las Cabezas de San Juan	2
Ayuntamiento de El Cuervo	3
Ayuntamiento de los Molares	1
Ayuntamiento de Coripe	1
Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor	2
Ayuntamiento de Olivares	3
Ayuntamiento de Benacazón	1
Ayuntamiento de Umbrete	1
Ayuntamiento de Espartinas	3
Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal	3
Ayuntamiento de Huévar del Aljarafe	2
Ayuntamiento de Gerena	1
Ayuntamiento de Aznalcóllar	1
Ayuntamiento de El Ronquillo	1
Ayuntamiento de El Castillo de las Guardas	2
Ayuntamiento de Camas	10

NOMBRE	TOTAL
Ayuntamiento de Valencina de la Concepción	5
Ayuntamiento de Salteras	3
Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache	9
Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe	5
Ayuntamiento de Bormujos	1
Ayuntamiento de Tomares	3
Ayuntamiento de Castilleja de la Cuesta	5
Ayuntamiento de Gines	3
Ayuntamiento de Santiponce	2
Ayuntamiento de la Algaba	4
Ayuntamiento de otras Provincias	**2**
DIPUTACIONES	***50***
Diputación Provincial de Almería	3
Diputación Provincial de Cádiz	7
Diputación Provincial de Córdoba	1
Diputación Provincial de Granada	7
Diputación Provincial de Huelva	1
Diputación Provincial de Jaén	6
Diputación Provincial de Málaga	16
Diputación Provincial de Sevilla	9
EMPRESAS MUNICIPALES	***80***
FUNDACIONES DE ENTES LOCALES	***1***
MANCOMUNIDADES	***5***
OTRAS INSTITUCIONES	**5**
UNIVERSIDADES	**27**
Rector Universidad de Almería	1
Rector Universidad de Cádiz	2
Rector de la Universidad de Córdoba	2
Rector de la Universidad de Granada	3
Rector de la Universidad de Jaén	3
Rectora de la Universidad de Málaga.	3
Rector de la Universidad de Sevilla.	13
ÓRGANOS JUDICIALES	**237**
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	**736**
OTRAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES	**154**
ADMINISTRACIONES INTERNACIONALES	**1**
COLEGIOS PROFESIONALES	**30**
EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL	**188**
OTRAS ENTIDADES	**42**

XVIII. Desglose por Materias del Total de Entidades Afectadas

Materia Principal	Total Organismos Afectados	Total Quejas Afectadas
Administraciones Económicas	190	191
Administración de Justicia	259	252
Organización de Administraciones Locales	88	75
Agricultura, Ganadería y Pesca	45	42
Administraciones Tributarias	186	178
Cultura y Deportes	79	78
Educación	986	881
Extranjería	233	188
Igualdad de Sexo	75	82
Información y Atención al Ciudadano	11	56
Medioambiente	572	531
Menores	227	320
Obras Públicas	82	76
Protección Ciudadana	124	115
Personal del Sector Público	553	539
Prisiones	712	450
Salud	264	364
Seguridad Social	47	98
Servicios Sociales y Dependencias	444	461
Telecomunicaciones y Tecnologías	112	126
Trabajo	209	212
Transportes	341	212
Urbanismo	215	195
Vivienda	478	436
Pendiente de Determinar	20	145
Suma	**6.552**	**6.303**